Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет

До 50-річчя Тернопільського національного економічного університету

Бюджетна система

Підручник

За редакцією
доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України С. І. Юрія,
доктора економічних наук, професора В. Г. Дем'янишина,
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко

Тернопіль
ТНЕУ
2013

УДК 336.14
ББК 69.9 (4 Укр.) 261.3я73
Б98

Авторський колектив: д.е.н., професор С. І. Юрій (вступ, розділи 1, 2, 3); д.е.н., професор В. Г. Дем'янишин (розділи 1, 2, 7, 8); д.е.н., професор О. П. Кириленко (розділи 4, 6, 11); к.е.н., доцент А. Ю. Дерлиця (підрозділи 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.7, 5.10); к.е.н., доцент Н. І. Карпишин (підрозділ 10.6); к.е.н., доцент С. Л. Коваль (підрозділ 9.5); к.е.н., доцент О. Я. Колісник (підрозділи 3.2, 3.3, 3.4, 3.5); к.е.н., доцент З. М. Лободіна (підрозділи 5.5, 10.3, 10.5); к.е.н., доцент Б. С. Малиняк (підрозділи 9.1, 9.2, 9.7); к.е.н., доцент Г. Б. Погріщук (підрозділ 9.6); к.е.н., доцент І. П. Сидор (підрозділи 9.4, 10.4); к.е.н., доцент В. І. Стоян (підрозділи 5.8, 5.9); к.е.н., доцент Н. М. Ткачук (підрозділ 9.8); к.е.н., доцент М. М. Тріпак (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3, 4.7, 4.8); к.е.н., доцент О. І. Тулай (підрозділи 10.1, 10.2); к.е.н., доцент О. Л. Шашкевич (розділ 12); к.е.н., доцент В. П. Горин (підрозділ 1.4); к.е.н. В. В. Письменний (підрозділи 9.1, 9.3, 11.1, 11.2, 11.3).

Рецензенти:

В. Л. Андрущенко – д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів та кредиту Міжрегіональної фінансово-юридичної академії;

В. Є. Власюк – д.е.н., доцент, завідувач кафедри фінансів підприємств та банківської справи Дніпропетровської державної фінансової академії;

І. О. Луніна – д.е.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу фінансового та бюджетного прогнозування Державної установи "Інститут економіки та прогнозування НАН України"

Затверджено Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України (лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1/11-6797 від 09. 04. 2013 р.)

Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 2 від 9.11.2011 р.)

Б98 Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.

ISBN 978-966-654-336-6

Розглянуто концептуальні підходи до сутності бюджету держави, розкрито його призначення і роль у суспільстві. Досліджено теоретичні, методологічні та практичні засади формування бюджетної політики, бюджетного механізму, бюджетної системи України. Акцентовано увагу на окремих аспектах функціонування бюджету держави як основного фінансового плану, на аналізі його стану, досліджено засади балансування, економічну природу та систему управління бюджетним дефіцитом, організацію міжбюджетних відносин, систему доходів і видатків бюджету. Охарактеризовано видатки на економічну діяльність та науку, соціальний захист населення і соціальну сферу, управління та оборону, обслуговування державного боргу.

Рекомендовано для студентів економічних спеціальностей, аспірантів, викладачів, науковців, усіх, кого цікавлять питання теорії і практики бюджету держави.

УДК 336.14
ББК 69.9 (4 Укр.) 261.3я73

ISBN 978-966-654-336-6 © С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко та ін., 2013
© Видавництво "Економічна думка ТНЕУ", 2013

ЗМІСТ

Вступ **5**

Розділ 1. СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ **7**

§ 1.1. Соціально-економічна сутність бюджету держави 7

§ 1.2. Функції бюджету 16

§ 1.3. Бюджет як централізований фонд грошових коштів держави, його характерні риси 19

§ 1.4. Призначення і роль бюджету держави у суспільстві 19

§ 1.5. Бюджетна політика 26

§ 1.6. Бюджетний механізм 33

Практикум 47

Розділ 2. БЮДЖЕТ ЯК ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН ДЕРЖАВИ **49**

§ 2.1. Зміст та характерні риси бюджету як основного фінансового плану держави 49

§ 2.2. Склад, структура і динаміка дохідної частини бюджету держави 51

§ 2.3. Склад, структура і динаміка видаткової частини бюджету держави 66

Практикум 74

Розділ 3. БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЖЕРЕЛА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ **75**

§ 3.1. Стан бюджету та засади його балансування 75

§ 3.2. Економічна природа, причини виникнення, соціально-економічні наслідки та види бюджетного дефіциту 80

§ 3.3. Управління бюджетним дефіцитом: фінансово-правові та процедурні аспекти 89

§ 3.4. Поняття "фінансування бюджетного дефіциту" та його джерела 97

§ 3.5. Оптимізація бюджетного дефіциту: фіскальні правила та обмеження в бюджетному процесі 102

Практикум 108

Розділ 4. БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ ТА ПОБУДОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ **109**

§ 4.1. Основи бюджетного устрою та поняття "бюджетна система України" 109

§ 4.2. Принципи побудови бюджетної системи України 115

§ 4.3. Державний бюджет України та його призначення 117

§ 4.4. Місцеві бюджети, їхній склад і призначення 119

§ 4.5. Засади розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи 125

§ 4.6. Засади розмежування видатків між окремими ланками бюджетної системи 128

§ 4.7. Бюджетні права в Україні, їхня характеристика 139

§ 4.8. Бюджетна класифікація 142

Практикум 149

Розділ 5. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС **151**

§ 5.1. Характеристика бюджетного процесу в Україні та його стадій 151

§ 5.2. Бюджетне планування, його зміст, завдання, принципи та етапи 156

§ 5.3. Порядок складання проекту Державного бюджету України 159

§ 5.4. Розгляд та затвердження Державного бюджету України 163

§ 5.5. Порядок складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів 167

§ 5.6. Організація роботи з виконання бюджетів 173

§ 5.7. Бюджетний розпис, порядок його складання та затвердження 177

§ 5.8. Виконання дохідної частини бюджетів 182

§ 5.9. Виконання видаткової частини бюджетів 189

§ 5.10. Складання, розгляд та затвердження бюджетної звітності 204

Практикум 209

Розділ 6. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ **211**

§ 6.1. Сутність та організація міжбюджетних відносин в Україні 211

§ 6.2. Бюджетне вирівнювання та його особливості 221

§ 6.3. Бюджетне регулювання, його сутність, завдання і методи 231

§ 6.4. Бюджетні трансферти, їхня класифікація та характеристика 237

§ 6.5. Дотації вирівнювання та порядок їхнього визначення 245

§ 6.6. Склад та особливості бюджетних субвенцій 264

Практикум 271

Розділ 7. СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ 273
§ 7.1. Соціально-економічна сутність та класифікація доходів бюджету 273
§ 7.2. Джерела та методи формування доходів бюджету 277
§ 7.3. Податкова система та її роль у формуванні доходів бюджету 281
§ 7.4. Податкові надходження 298
§ 7.5. Неподаткові надходження 305
§ 7.6. Доходи від операцій з капіталом 311
§ 7.7. Офіційні трансферти 314
§ 7.8. Організація роботи щодо мобілізації доходів бюджету 317
Практикум 331
Розділ 8. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ 333
§ 8.1. Соціально-економічна сутність і класифікація видатків бюджету 333
§ 8.2. Бюджетне фінансування, його сутність, форми і методи 339
§ 8.3. Розпорядники бюджетних коштів, їхня класифікація, функції, права та обов'язки 347
§ 8.4. Кошториси бюджетних установ, їхні види та характеристика 352
§ 8.5. Складання, затвердження і виконання кошторисів бюджетних установ 363
§ 8.6. Нормування видатків і види норм 372
Практикум 376
Розділ 9. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА НАУКУ 377
§ 9.1. Функціональне призначення видатків бюджетів на економічну діяльність і основи їхнього планування та фінансування 377
§ 9.2. Бюджетні інвестиції 389
§ 9.3. Бюджетне кредитування економіки 400
§ 9.4. Видатки бюджетів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва 411
§ 9.5. Видатки бюджетів на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства 420
§ 9.6. Видатки бюджетів на охорону навколишнього природного середовища 431
§ 9.7. Видатки бюджетів на розвиток інфраструктури країни 437
§ 9.8. Видатки бюджету на науку та інновації 445
Практикум 462
Розділ 10. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ 465
§ 10.1. Функціональне призначення, склад видатків бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу, основи їхнього планування та фінансування 465
§ 10.2. Видатки бюджетів на соціальний захист 471
§ 10.3. Видатки бюджету на загальну освіту 478
§ 10.4. Видатки бюджету на підготовку кадрів 488
§ 10.5. Видатки бюджету на охорону здоров'я 501
§ 10.6. Видатки бюджетів на духовний і фізичний розвиток 510
Практикум 519
Розділ 11. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА УПРАВЛІННЯ ТА ОБОРОНУ 521
§ 11.1. Функціональне призначення і склад видатків бюджету на управління й оборону, основи їхнього планування та фінансування 521
§ 11.2. Видатки бюджету на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування 533
§ 11.3. Видатки бюджету на оборону 538
§ 11.4. Видатки бюджету на громадський порядок, безпеку та судову владу 548
§ 11.5. Видатки бюджету на зовнішньополітичну діяльність 554
Практикум 560
Розділ 12. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ 561
§ 12.1. Сутність операцій з обслуговування державного боргу 561
§ 12.2. Планування видатків бюджету на обслуговування державного боргу 564
§ 12.3. Порядок здійснення платежів з обслуговування державного боргу 567
§ 12.4. Ризики збільшення видатків бюджету на обслуговування державного боргу 572
Практикум 580
Література 581
Питання для самоконтролю 585
Тести 588
Словник термінів 616
Предметний покажчик 623

ВСТУП

Проблеми теорії і практики функціонування бюджету у суспільстві завжди перебували у центрі уваги владних структур, усіх верств населення будь-якої держави. Це зумовлено тим, що в умовах товарно-грошових відносин держава не може повноцінно виконувати свої функції, не маючи у розпорядженні необхідного обсягу фінансових ресурсів, які були б зосереджені у бюджеті. Отже, рівень економічного розвитку, матеріальний добробут громадян, безпека населення і країни перебувають у повній залежності від фінансових можливостей держави, корті визначаються величиною її бюджету. Незалежно від суб'єктивної волі держава змушена так організувати розподільчі відносини, щоб своєчасно і в повному обсязі мобілізувати необхідний обсяг фінансових ресурсів до бюджету та спрямувати їх на виконання функцій, передбачених Конституцією України.

Зважаючи на вищеподане, ґрунтовне дослідження сутності бюджету, особливостей розподільчих процесів на різних стадіях розвитку суспільства з урахуванням об'єктивних та суб'єктивних чинників, механізмів формування доходів і видатків бюджету, їхнього збалансування, виконання бюджету має велике значення для фінансової науки і практики. Саме завдяки розумінню об'єктивних процесів, законів та закономірностей розвитку суспільства, теоретичних засад функціонування бюджету органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування зможуть організувати розподіл і перерозподіл ВВП таким чином і в таких пропорціях, які дали б змогу оптимально задовольнити економічні інтереси усіх членів суспільства.

Сучасні досвід та рівень соціально-економічного розвитку України свідчать про те, що практичні дії владних структур щодо управління бюджету не відповідають засадам економічної теорії, фінансової науки, внаслідок чого темпи економічного зростання, стандарти життя громадян залишаються дуже низькими. Бюджет з одного з найважливіших інструментів державного впливу на соціально-економічні процеси перетворився в засіб підтримання поточного фінансування потреб суспільства на рівні виживання. В країні швидкими темпами відбувається величезна поляризація доходів громадян, збільшується кількість мільярдерів та мільйонерів на фоні зростання загальнонаціональної бідності, яка досягає двох третин населення. Національний капітал у дуже обмеженій кількості вкладається у розвиток вітчизняної економіки при одночасному вивозі його за кордон. Разом з цим, за допомогою бюджету здійснюється спрямування грошових потоків для збагачення олігархів, унаслідок чого, з одного боку, – не розвивається економіка, а з іншого – розорюються соціально-культурні галузі та стають біднішими громадяни України. Національна економіка нашої держави є найбільш вразливою в Європі з боку будь-яких економічних криз та негараздів.

Для виходу з цієї ситуації потрібні: політична воля влади і наявність якісно підготовлених фахівців, які мали б ґрунтовні теоретичні знання, розуміли проблеми та вміли застосовувати ці знання у практичній роботі, у першу чергу, при розробці та прийнятті управлінських рішень. Політична воля є відображенням відповідальності влади та виборців, які делегують свої повноваження відповідним структурам під час голосування. Якість фахівців залежить від ефективності роботи навчальних закладів, які готують бакалаврів, спеціалістів та магістрів з економічних спеціальностей, у першу чергу, з фінансів і кредиту. Для цього колектив авторів підготував рекомендований підручник "Бюджетна система".

У підручнику акцентовано увагу на тому, що у бюджеті відображені різновекторні інтереси та суперечності всіх верств населення. При цьому влада може використати

бюджет як для зміцнення економічної могутності країни й підвищення добробуту громадян, так і для особистого збагачення й утвердження несправедливості. За допомогою бюджету саме у процесі розподілу і перерозподілу ВВП можна у позитивному руслі змінювати структуру виробництва, впливати на результати економічної діяльності, забезпечувати соціальний розвиток на рівні світових стандартів або й вище від цього рівня.

Закономірним є те, що розгляд проблем навчальної дисципліни розпочинається з аналізу концептуальних питань соціально-економічної сутності та призначення бюджету держави. Використовуючи діалектичний підхід, автори пропонують досліджувати бюджет держави, з одного боку, за сутністю як об'єктивну економічну категорію, а з іншого – за явищем, змістом, формою, організаційною побудовою, правовою ознакою, роллю у соціально-економічному розвитку, тобто як матеріальне вираження цієї категорії. Це дало можливість сформулювати функції бюджету, охарактеризувати бюджет як централізований фонд грошових коштів держави, розкрити призначення і роль бюджету у суспільстві, з'ясувати теоретичні й практичні засади бюджетної політики і бюджетного механізму.

Наступна група питань стосується організаційних засад функціонування бюджету, зокрема змісту та характерних рис бюджету як основного фінансового плану держави, складу, структури й динаміки його дохідної і видаткової частин; бюджетного дефіциту і джерел його фінансування; бюджетного устрою та побудови бюджетної системи України, засад розмежування доходів і видатків між окремими бюджетами, бюджетних прав та бюджетної класифікації; бюджетного процесу; міжбюджетних відносин і системи бюджетного вирівнювання.

Теоретичні й організаційні засади дали змогу перейти до змістовної характеристики бюджету, яка розпочинається із з'ясування системи його доходів. Акцентовано увагу на соціально-економічній сутності та класифікації доходів бюджету, джерел і методів їхнього формування, розглянуто податкову систему та її роль у формуванні бюджету, охарактеризовано податкові й неподаткові надходження, організацію діяльності з мобілізації доходів бюджету, розкрито систему видатків бюджету та засади, пов'язані з її функціонуванням.

Четверта група питань стосується планування і фінансування видатків бюджету, зокрема на економічну діяльність та науку, соціальний захист населення і соціальну сферу, управління та оборону, обслуговування державного боргу. У кожному розділі проаналізовано діючу практику планування і фінансування видатків щодо програмної, функціональної, відомчої та економічної класифікації з наведенням конкретних прикладів, констатуванням фактів і проблем, виокремленням напрямів розвитку та удосконалення.

Враховуючи, що сучасний рівень фахової підготовки потребує цілісної системи знань про сутність і форми вияву бюджету, оптимізацію бюджетних ресурсів і потоків у суспільстві, склад і структуру бюджетної системи та функціонування окремих її ланок, логіка викладу матеріалу підручника дає можливість розкрити діалектику змін у бюджеті, у бюджетній системі та бюджетному процесі, можливі альтернативні варіанти рішень й реалізації окремих бюджетних проектів. Водночас це дає змогу критично осмислити глибинний економічний зміст фінансових рішень з урахуванням інтересів усіх суб'єктів бюджетних відносин.

Підручник призначено для вивчення дисципліни "Бюджетна система" у процесі підготовки фахівців галузі знань "Фінанси і кредит", яка нині набула особливої популярності серед студентів та керівників вищих навчальних закладів. Зважаючи на те, що нинішні фахівці з огляду на об'єктивні та суб'єктивні чинники мають глибоко володіти теоретичними й практичними навичками, розробляти й приймати відповідальні рішення, матеріал підручника, з одного боку, забезпечує поглиблене вивчення теорії і практики бюджету, а з іншого – формулює проблемні аспекти з окремих питань і дає змогу студенту самостійно обирати шлях вирішення цих проблем.

РОЗДІЛ 1
СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ

§ 1.1. Соціально-економічна сутність бюджету держави

Ринкова економіка за усього розмаїття її моделей характеризується оптимальним поєднанням ринкових механізмів з державним регулюванням соціально-економічних процесів у суспільстві. Значну роль як у самій системі ринкових відносин, так і у механізмі їхнього регулювання з боку держави відіграє бюджет держави. Він є важливим інструментом реалізації державної політики. Тому важливо усвідомити природу державного бюджету, особливості його формування та функціонування, способи використання в інтересах ефективного розвитку суспільного виробництва.

Бюджет держави є однією з ланок економічної системи України. Серед економічних категорій бюджет займає одне з центральних місць. Будучи об'єктивною економічною категорією, він відображає грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності та фізичними особами – з іншого, з приводу утворення основного централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб відповідно до функцій держави. Завдяки бюджету згідно з Конституцією України держава повинна мати можливості зосередити фінансові ресурси на важливих ділянках економічного та соціального розвитку.

Централізація коштів має важливе економічне і політичне значення, оскільки доходи, які мобілізуються до бюджету держави, є втіленням у життя державних заходів. Це надає можливість маневрувати коштами, зосереджувати їх у важливих галузях економічного та соціального розвитку, здійснювати єдину економічну і фінансову політику на території України.

У розвинених країнах бюджет держави не лише забезпечує акумулювання коштів, необхідних для фінансування конституційних повноважень й функцій органів державної влади, управління, місцевого самоврядування, а й використовується для часткового перерозподілу доходів із метою підтримання сприятливого соціального становища у суспільстві, впливу на економічні, соціальні, національні, регіональні процеси у країні і провадження

вищими органами влади відповідної національної стратегії розвитку, спрямованої на зміцнення державної безпеки.

За умов переходу економіки України до ринкових відносин бюджет держави відіграє важливу роль, але при цьому змінюються методи його впливу на суспільне виробництво та сферу соціальних відносин. Тому бюджет використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки та культури на всій території. Нині завдяки бюджетові України між галузями та регіонами, а також серед населення перерозподіляється більше 30% від усього обсягу валового внутрішнього продукту.

Останніми роками спостерігається тенденція до зниження загального обсягу фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну систему. Проте за умов ринкових трансформацій провідна роль бюджету як у перерозподілі фінансових ресурсів зокрема, так і національного багатства загалом, є об'єктивною реальністю. Це зумовлено тим, що бюджет якраз є інструментом, за допомогою якого здійснюється регулювання економічних процесів, чого не можна досягнути іншими методами, у тому числі й ринковими.

Згідно зі світовим досвідом, роль держави у розподільчих процесах з розвитком ринкових відносин має зростати, і бюджет у цьому разі є найдосконалішим засобом для здійснення державою вказаної функції. У більшості розвинених країн світу завдяки бюджетові перерозподіляється від 30 до 65% від усього обсягу валового внутрішнього продукту. Тому треба вирізнити виважені форми й методи цього перерозподілу, що для України є одним із найважливіших завдань.

За умов переходу до ринкових відносин кошти бюджету України повинні скеровуватись насамперед на фінансування структурної перебудови економіки, комплексних цільових і науково-технічних програм, соціальний розвиток і соціальний захист населення.

Сучасні дослідження вітчизняної фінансової науки стосовно сутності бюджету держави та його ролі у функціонуванні і розвитку суспільства базуються на економічній теорії, а також на досягненнях світової та вітчизняної економічної науки протягом останніх шести століть. Розвиток наукових досліджень тісно пов'язувався із розвитком держав на відповідних етапах і досягнув найвищого свого рівня у XX ст.

Вперше визначення Державного бюджету України було подано у Законі України "Про бюджетну систему України", де бюджетом вважали план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевими радами народних депутатів. Це визначення, але з несуттєвими доповненнями, було перенесено у Бюджетний кодекс України і використовується як офіційне донині. Відповідно до Кодексу бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами

державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Досліджуючи сутність бюджету держави та його необхідність, доцільно скористатися загальними філософськими методами і спеціальними, конкретно науковими методами, які використовує фінансова наука. З одного боку, бюджет держави є центральною ланкою фінансової системи суспільства, тому всі загальні ознаки, властиві фінансам, будуть характерними для бюджету. З іншого боку – бюджет є самостійним поняттям, реальною дійсністю, елементом буття.

З'ясування глибинних засад та особливостей бюджету держави можливе за умови використання діалектичного методу як способу і мистецтва вирішення таких проблем – визначення протилежностей, аналіз і розмежування, їхній синтез в деяке ціле, розкриття руху і розвитку відповідних структур, напрямів, тенденцій їхнього генезису та діалектичної логіки. Основним принципом цієї логіки є тотожність мислення і буття. Ця тотожність не статична, збіг мислення з буттям розвивається, що визначає структуру діалектичної логіки.

Процес дослідження потребує використання відповідного інструментарію, до якого належать філософські та економічні категорії, закони і закономірності, принципи тощо. Категорії філософська наука розуміє як найбільш загальні поняття тієї чи іншої галузі знання, філософії науки, що слугують для позначення досвіду, знаходження предметних відношень, розчленування і синтезу дійсності.

Генетичну структуру бюджету держави як елементу буття утворюють три основні категорії: якість – кількість – міра. В ній діє закон переходу якісних змін у кількісні, і навпаки. Оскільки речі з'являються і зникають, вони постають як явища, і через них мислення заглиблюється в сутність.

Філософська категорія якості щодо бюджету відображає такий обсяг централізованого фонду грошових коштів держави, який за наявного ВВП задовольнив би інтереси суспільства (держави, юридичних та фізичних осіб), а категорія кількості – обсяг фактичного, наявного централізованого фонду.

Взаємозв'язок між кількісною і якісною сторонами бюджету полягає у тому, що вони, з одного боку, відмінні між собою, а з іншого – здатні переходити одна в одну. Якість є проявом бюджету саме таким, який він безпосередньо і чим відрізняється від інших фондів грошових коштів суспільства. Кількісні характеристики бюджету та відмінності його обсягів від величини інших грошових фондів відображають категорію кількості. Якість переходить у кількість тому, що межі, які виникли у бюджеті при завершенні процесу становлення, є такими, що їх відокремлюють і поєднують. А це значить, що різні аспекти бюджету є єдиними, такими, що можуть переходити одне в одне і цим засвідчувати свою однорідність. Відповідно кількість переходить у якість.

За суттю якісна характеристика бюджету свідчить про теоретичну модель бюджету, а кількісна – про реальну. Реальна модель базована на теоретичній, переходячи з якості в кількість, а теоретична – на реальній, перехо-

дячи з кількості в якість. Єдність кількісної та якісної сторін бюджету постає як міра. Тому зміст діалектичного закону переходу кількості в якість полягає у тому, що бюджет держави містить відповідне співвідношення кількісних і якісних характеристик у межах певної міри.

Вчення про сутність бюджету держави доцільно базувати на дослідженні дії закону єдності та боротьби протилежностей за схемою: сутність – явище – дійсність. Відповідно до вчення Гегеля всі речі самі собою суперечливі, а суперечливість є корінь всякого руху і виражається як єдність протилежностей. За Гегелем існує подвійний перехід від сутності до явища, і навпаки.

Філософська категорія якості тісно пов'язана з категорією сутності, оскільки якість відображає теоретичну модель бюджету, а сутність – сукупність розподільчих відносин, які формують цю модель. Аналогічний зв'язок між філософськими категоріями кількості та явища, адже перша категорія відображає наявний обсяг бюджету, а явище – грошові потоки, пов'язані з джерелами його формування і напрямами використання коштів.

Необхідність застосування полярних (парних) філософських категорій пов'язана з тим, що сформулювати концепцію бюджету держави не можна інакше, ніж за допомогою зіставлення окремих категорій із тими, що протилежні до них.

Наприклад, якщо суспільству буде відомо все без винятку про бюджет, то нема потреби досліджувати його сутність. Остання передбачає, що суспільство сприймає у реальному бюджеті далеко неповне, недостатнє, тобто не сутність, а явище. Проте явище вказує на сутність, а сутність припускає її явище. А це означає, що сутність бюджету не відокремлена від явища, а постає її певною стороною і характеристикою.

Сутність бюджету розкривається через закон як стійкий, повторюваний зв'язок між явищами або всередині явища між його окремими елементами. Однак закон фіксує стале, водночас сутність бюджету ми розуміємо як те відношення або той внутрішній зв'язок його характеристик, який стягує на себе інші, сутність не залишається тою самою.

За сутністю бюджет держави є об'єктивною економічною категорією, яка пов'язана з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави. Бюджетні відносини мають такі ознаки:

– *розподільчий характер*. За допомогою цих відносин здійснюють розподіл та перерозподіл ВВП і частини національного багатства країни з метою забезпечення держави таким обсягом бюджетних ресурсів, якого вона потребує для виконання своїх функцій;
– *вартісне вираження*. Носієм бюджетних відносин є гроші;
– *кінцевою метою бюджетних відносин* є формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Бюджет держави формується за рахунок внутрішніх (ВВП, частина національного багатства) і зовнішніх джерел.

Основним джерелом формування бюджету держави є ВВП. Держава як учасник розподільчих процесів організує розподіл і перерозподіл ВВП в інтересах усіх членів суспільства та суб'єктів суспільного відтворення. З одного боку, держава як власник засобів виробництва має право на певну частку ВВП на стадії його первинного розподілу. З іншого – держава виконує суспільні функції (управлінську, соціальну, економічну), що конституційно закріплені за нею. Без необхідного обсягу грошових коштів ці функції виконати неможливо. Тому держава організовує перерозподільчі процеси з метою централізації частини ВВП у відповідному бюджетному фонді, що є, по суті, платою суспільства за виконання державою своїх функцій.

Бюджетним відносинам властивий всеохоплюючий характер, вони є дуже складними, багатогранними, масштабними і поєднують такі види розподілу та перерозподілу:

- між окремими суб'єктами господарювання (за допомогою бюджетних відносин держава в одних суб'єктів вилучає частину доходів у процесі оподаткування, а іншим у процесі фінансування чи бюджетного кредитування виділяє бюджетні кошти);
- внутрішньогалузевий;
- міжгалузевий;
- між виробничою сферою та сферою послуг;
- між окремими адміністративно-територіальними формуваннями;
- між окремими ланками бюджетної системи;
- між окремими категоріями населення;
- між Україною та іншими державами;
- між Україною та міждержавними фінансовими об'єднаннями тощо.

Серед розмаїття бюджетних відносин можна виділити такі основні групи грошових відносин:

- між державою та підприємствами, організаціями й установами державної форми власності;
- держави з підприємствами й організаціями змішаної форми власності (акціонерні товариства, спільні підприємства тощо);
- між державою та підприємствами, організаціями й установами, що перебувають у приватній власності;
- держави з громадськими організаціями;
- між державою і населенням;
- між Україною та іншими державами і міждержавними організаціями.

Сукупність перерахованих відносин характеризує бюджет як економічну категорію і знаходить матеріальне відображення в основному централізованому фонді грошових коштів держави. Враховуючи наявність в Україні різноманітних ланок фінансової системи, яким відведена специфічна роль у розподільчому процесі, бюджету належить центральне місце. Це зумовлено тим, що через бюджет здійснюють розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту в усій його повноті. Іншої ланки, що могла б забезпечити у такому масштабі розподільчі та перерозподільчі процеси, у державі нема.

Загалом суб'єктами бюджетних відносин є, з одного боку, держава, з іншого – юридичні та фізичні особи, об'єктом – ВВП і національне багатство. Отже, бюджетними відносинами охоплені всі юридичні особи, кожен громадянин держави і кожна державна структура, при цьому відносини можуть бути двосторонніми або односторонніми. Характер і масштаби участі держави у розподільчих процесах залежать від моделі фінансових відносин у суспільстві.

Таким чином, бюджет держави як об'єктивна економічна категорія – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП і національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.

Будучи об'єктивною економічною категорією, за умови її матеріалізації, бюджет набуває конкретних речових форм. Як матеріальне вираження категорії бюджет доцільно розглядати:

- за явищем;
- за змістом;
- за формою;
- за організаційною будовою;
- за правовим характером;
- за рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

За явищем бюджет є сукупністю реальних грошових потоків у розрізі їхніх окремих видів, які забезпечують формування і використання бюджетного фонду. Бюджетний фонд розуміють як об'єктивно зумовлену економічну форму руху тієї частини ВВП, яка пройшла певні стадії розподілу і надійшла у розпорядження держави для задоволення загальнодержавних потреб.

Філософська категорія явища бюджету тісно пов'язана з його кількістю та сутністю. Якщо сутність відображає об'єктивні розподільчі відносини, за допомогою яких формують і використовують кошти основного централізованого грошового фонду держави, то явище – конкретні грошові потоки, організовані та спрямовані державою відповідно до об'єктивних відносин. Таким чином, за допомогою бюджетної політики, законодавства держава надає об'єктивним розподільчим відносинам імперативності, матеріалізує їх у вигляді конкретних видів податків, неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом, офіційних і міжбюджетних трансфертів, видатків тощо. Отже, бюджет як явище, на відміну від сутності, суспільство сприймає, бачить його обсяги, напрями, відчуває вплив.

В економічній літературі трапляється підміна значень сутності бюджету його явищем, що завдає великої шкоди фінансовій науці й практиці. Справді, сутність бюджету побачити нереально, однак, не пізнавши її, неможливо виявити розходження між оптимальним розподілом ВВП та реальним, між ідеальним бюджетом і наявним, а значить, і сформулювати шляхи вирішення проблем.

За матеріальним змістом бюджет є основним централізованим фондом грошових коштів держави. Поряд із такими централізованими фондами, як Пенсійний фонд України, державні соціальні фонди, державні резерви, бюдже-

ту відведена основна роль, хоча у більшості джерел його називають або централізованим грошовим фондом, або фондом фінансових ресурсів держави.

Категорія змісту бюджету тісно пов'язана з його сутністю та явищем. Сутність, відображаючи розподільчі відносини, містить їхню мету – формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, що є змістом бюджету держави як економічної категорії. З іншого боку, сукупність елементів бюджету як явища теж постає його змістом, а спосіб зв'язку – формою.

За формою бюджет є основним фінансовим планом держави, займає центральне місце серед інших фінансових планів, які існують у країні. Крім цього, формою бюджету як економічної категорії є доходи і видатки як складові централізованого фонду грошових коштів та основного фінансового плану держави.

Філософська категорія форми бюджету пов'язана, з одного боку, із бюджетом як явищем, оскільки реальні грошові бюджетні потоки відображаються у бюджеті як основному фінансовому плані та доходах і видатках централізованого фонду грошових коштів держави, а з іншого – зі змістом бюджету, оскільки він відображає сукупність елементів явища. По суті, форма бюджету як економічної категорії характеризує спосіб зв'язку між окремими елементами бюджету як явища.

У бюджеті як основному фінансовому плані відображені результати розподільчих процесів, що здійснюються за допомогою бюджетних відносин, передбачені джерела й обсяги надходжень, напрями розподілу та використання коштів централізованого грошового фонду держави. Бюджет як фінансовий план має власну форму, є збалансованим, його показники взаємопов'язані з іншими фінансовими планами. Вертикальна структура цього плану відповідає структурі бюджетного устрою. Хоча Зведений бюджет України відповідно до Бюджетного кодексу України не затверджують (у процесі бюджетного планування його показники розраховуються), з позиції фінансового плану бюджет держави розглядають як сукупність Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Складовими бюджету як фінансового плану є поточний бюджет, бюджет розвитку, загальний фонд бюджету і спеціальний фонд бюджету.

Незважаючи на тісний взаємозв'язок між сутністю і явищем, змістом і формою бюджету, ці філософські категорії бюджету є полярними. Досліджуючи категорії сфери буття, зокрема міри, можна дійти висновку, що кількісні та якісні характеристики бюджету не можна відокремити одну від одної, що відмінність цих характеристик умовна, вона діє тільки у певному діапазоні. Тому внутрішню будову бюджету визначають через внутрішні відношення. Ці відношення мають своїми межами протилежні стани бюджету як речі. Отже, протилежності є основним типом внутрішніх відношень бюджету. Звідси й випливає закон єдності та боротьби протилежностей, який полягає у тому, що сутність бюджету, а також можливості її змін визначаються внутрішнім співвідношенням протилежностей.

Таким чином, бюджет держави як конкретна річ є єдністю внутрішніх протилежностей, що зумовлені наявністю полярних філософських категорій, зокрема, сутності і явища, змісту і форми. При цьому одна категорія переходить в іншу, протилежну, і навпаки: виникає синтез, який є основою розгортання нових категорій. Оскільки протилежності не існують відокремлено одна від одної, за допомогою принципу єдності протилежностей утворюється необхідний зв'язок логічних форм, і їхній рух є внутрішньо закономірним. Послідовне розгортання єдності протилежностей здійснюється у вигляді принципу заперечення заперечення, за яким побудована вся система діалектичної логіки.

За організаційною будовою бюджет України є центральною ланкою фінансової системи суспільства та основною ланкою державних фінансів, яка має власну структуру, відображену у бюджетній системі. Бюджет держави поєднує державний бюджет і місцеві бюджети, за допомогою яких реалізують увесь обсяг бюджетних відносин, причому в кожній із цих ланок бюджетні відносини визначаються місцем відповідного бюджету в ієрархічній структурі бюджетної системи.

За правовим характером бюджет держави є юридичним актом. Так, закон про Державний бюджет України – один із основних законів України економічного спрямування. Він визначає основну спрямованість фінансової політики держави, зміст і структурні основи фінансової діяльності країни, органів державної влади та державного управління. Рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад є основними нормативними документами місцевого значення. Як закон, так і рішення про бюджет обов'язкові для виконання всіма суб'єктами відносин, пов'язаних із формуванням доходів і використанням коштів бюджетів.

За рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства бюджет є одним із найважливіших інструментів регулювання всіх соціально-економічних процесів. Здатність регулювати ці процеси закладена у сутності бюджету як економічної категорії. Саме завдяки розподільчим якостям держава за допомогою бюджетних відносин може стимулювати або стримувати розвиток економіки, зовнішньоекономічної діяльності, соціального захисту населення, адміністративно-територіальних утворень.

Призначення і роль бюджету держави у суспільстві в економічній літературі розглядається дуже широко. Частина економістів вважає, що це призначення виявляється, в першу чергу, в процесі формування і розподілу ВВП, здійснення і забезпечення розширеного відтворення бюджетних коштів та виконання зобов'язань держави. Інші вчені акцентують увагу на такій важливій ролі, як регулювання економіки із застосуванням економічних методів. Окремі науковці вбачають призначення бюджету у забезпеченні фінансовими ресурсами потреб економічного й соціального розвитку на основі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту в державі.

Однак головне призначення бюджету полягає у мобілізації до основного централізованого фонду грошових коштів держави такого обсягу фінансо-

вих ресурсів і у такі терміни, які б дали можливість у повному обсязі та своєчасно профінансувати усі заходи, пов'язані з якісним виконанням своїх функцій. Забезпечення такої мобілізації і використання коштів централізованого грошового фонду держави здійснюються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП.

Розподіляючи ВВП, держава зобов'язана обирати оптимальну модель, за умови дотримання якої можна було б якнайкраще задовольнити потреби всіх учасників бюджетних відносин, забезпечуючи при цьому необхідне співвідношення між виробництвом та споживанням матеріальних благ. При порушенні таких пропорцій створюються умови для сповільнення темпів зростання ВВП у майбутньому, який є основним джерелом бюджетних ресурсів держави.

Динаміка ВВП та фінансових ресурсів, які розподіляються і перерозподіляються за допомогою бюджету держави, характеризуються даними табл. 1.1.

Так, частка фінансових ресурсів, які розподіляються за допомогою Зведеного бюджету України протягом 2001–2011 рр., має тенденцію до зростання. Якщо загальний обсяг ВВП за цей період збільшився у 6,4 разу і становив 1302,1 млрд. грн., то доходи бюджету держави зросли у 7,3, а видатки – у 7,5 разу. Якщо у 2001 р. частка бюджетних ресурсів у ВВП дорівнювала 26,9%, то у 2011 р. – 30,6%. Збільшення обсягів Зведеного бюджету України та його питомої ваги у ВВП характеризує посилення впливу держави на розподільчі процеси та, відповідно, ролі бюджету у регульованні соціально-економічного розвитку суспільства і покращення економічної ситуації. Такі тенденції можна вважати позитивними, оскільки за цих умов Україна може наблизитися до економічно розвинутих країн Північної Європи, в яких за допомогою бюджету розподіляється близько половини ВВП.

У світовій практиці найбільш поширеними вважаються три моделі економічних систем: скандинавська, західноєвропейська та американська.

Таблиця 1.1

Динаміка обсягів ВВП та доходів і видатків Зведеного бюджету України за 2001–2011 рр.

Показники	Роки										
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
ВВП, млрд. грн.	204,2	225,8	267,3	345,1	441,5	544,2	720,7	948,1	913,3	1082,6	1302,1
Доходи Зведеного бюджету України											
млрд. грн.	54,9	62,0	75,3	91,5	134,2	171,8	219,9	297,8	288,6	314,5	398,6
% до ВВП	26,9	27,5	28,2	26,5	30,4	31,6	30,5	31,4	31,6	28,8	30,6
Видатки Зведеного бюджету України											
млрд. грн.	55,5	60,3	75,8	102,5	142,0	175,5	226,1	309,2	307,3	377,8	416,9
% до ВВП	27,2	26,7	28,4	29,7	32,1	32,2	31,4	32,6	33,6	34,6	32,0

Скандинавська модель характеризується, з одного боку, високим рівнем централізації ВВП (50–55%), а з іншого – активною соціальною політикою, за якою соціальними виплатами та послугами користуються практично всі прошарки населення. Модель розподілу ВВП за допомогою бюджету у межах 35–45% називають західноєвропейською. Вона базується на засадах конкуренції між державною і приватною сферами за принципом "золотої середини" в умовах оптимізованого рівня оподаткування і сфери державного фінансування соціальних послуг. Ці дві моделі можуть бути використані в Україні за наявності відповідних умов. Сьогодні таких умов немає.

Третя модель розподілу ВВП, за якої централізація ВВП мінімальна (25–30%), є протилежністю європейським моделям. Вона передбачає невисокий рівень оподаткування і мінімальне втручання держави у соціально-економічні процеси. Така модель може бути реальною для України за умови кардинальної зміни пропорцій між необхідною і додатковою вартістю на користь суттєвого зростання оплати праці та інших індивідуальних доходів громадян. В умовах великого обсягу тіньової економіки в Україні це зробити не можливо.

Найбільш прийнятною за рівнем державної централізації ВВП для України є сьогодні західноєвропейська модель, яку активно використовують у ФРН. Її називають моделлю соціально орієнтованої економіки.

Враховуючи існуючі та розробляючи власну модель, Україна у своєму розвитку мала б орієнтуватися на оптимізації розподілу ВВП за допомогою бюджету з метою задоволення економічних інтересів усіх суб'єктів розподільчих відносин, що найбільше відповідатиме напрямам ринкових трансформацій.

Таким чином, від глибини та якості наукових пояснень взаємопов'язаних між собою об'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів, обґрунтування перспективних напрямів розвитку цих засад залежатимуть ефективність фінансової діяльності держави, її фінансові можливості, якість виконання покладених на неї функцій, рівень соціально-економічного розвитку суспільства та добробут населення.

§ 1.2. Функції бюджету

Вияв сутності бюджету як економічної категорії, специфічні способи відображення властивих цій категорії рис здійснюються за допомогою функцій. Функції є прохідними від сутності, об'єктивними і не можуть прирівнюватися ні до функціонального призначення множини форм прояву категорії, ні до її ролі у суспільному відтворенні. Як об'єктивна властивість економічної категорії функція передбачає певний рівень абстрагування, дає змогу властивості, характерні множинним формам прояву категорії, показати в узагальненому, синтезованому вигляді.

Функцію будь-якої економічної категорії не можна ототожнювати з її роллю в суспільному відтворенні, яка відображає результат використання категорії на практиці. Питання про функції бюджету мають вирішуватися відповідно до економічної сутності цієї категорії та способів її реалізації.

Зважаючи на те, що бюджет держави є складовою фінансів суспільства, функції, які виконують фінанси, будуть властиві й бюджету. Абсолютна більшість економістів схиляється до думки, що бюджет, як і фінанси, виконує дві функції – розподільчу і контрольну.

Зміст розподільчої функції полягає у розподілі та перерозподілі ВВП загалом і фінансових ресурсів між різними суб'єктами бюджетних відносин (підприємствами, організаціями, установами, галузями, територіями, сферами діяльності, секторами економіки тощо). Саме завдяки розподільчій функції держава має можливість централізувати частину ВВП у своїх руках і використати їх на задоволення загальнодержавних потреб.

Розподільча функція зумовлена сутністю бюджету як об'єктивної економічної категорії. Ця категорія характерна для другої стадії суспільного відтворення, появляється і функціонує у процесі розподілу, саме через розподіл впливає на всі інші стадії відтворення: виробництво, обмін і споживання (рис. 1.1).

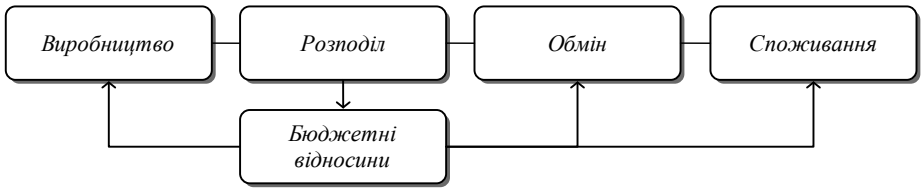


Рис. 1.1. Місце бюджетних відносин у суспільному відтворенні

У процесі розподілу ВВП за допомогою бюджету виділяють дві складові: первинний розподіл та перерозподіл. Первинний розподіл пов'язаний з отриманням кожним учасником сфери матеріального виробництва певної частини виробленого і реалізованого ВВП. Так, суб'єктам господарювання у результаті первинного розподілу належиться прибуток, державі – податки на споживання (ПДВ, акцизний податок, мито), робітникам і службовцям – заробітна плата, підприємцям без створення юридичної особи – дохід.

Розподілений таким чином ВВП підлягає перерозподілу, причому кількість етапів цього перерозподілу є нескінченною. Так, внаслідок перерозподілу суб'єкти господарювання, робітники і службовці, підприємці сплачують до бюджету податки і збори. За рахунок нагромаджених у бюджеті доходів держава у процесі фінансування виділяє розпорядникам та отримувачам бюджетних коштів відповідні ресурси, пов'язані з виконанням своїх функцій. Процес сплати податків і зборів та фінансування видатків є неперервним і всеохоплюючим, оскільки всі підприємства, організації, установи, населення є учасниками бюджетних відносин.

Матеріальне вираження розподільчої функції бюджету реалізується за допомогою податків, зборів, неподаткових надходжень, трансфертів, бюджетних резервів, видатків, бюджетного фінансування, бюджетного кредитування, бюджетного субсидіювання тощо.

Контрольна функція бюджету характеризується специфікою, пов'язаною з особливостями розподільчої функції. Вона дає змогу оцінювати якість перероз-

подільчих процесів, своєчасність і повноту надходжень фінансових ресурсів у державну казну та їхнього розподілу, ефективність їхнього використання. Матеріальним вираженням контрольної функції бюджету є бюджетний контроль.

Однак окремі економісти приписують бюджету інші функції. Деякі з них вважають, що сутність бюджету як економічної категорії реалізується за допомогою трьох функцій: розподільчої, контролюючої та забезпечення існування держави. Бюджет не може виконувати контролюючої функції, оскільки цю функцію виконують контролюючі органи. Бюджет як економічна категорія може виконувати контрольну функцію. Саме контрольна функція характеризує внутрішню властивість бюджету, яка надалі матеріалізується у бюджетному контролі і стає функцією контролюючих органів.

Окремі економісти наділяють бюджет теж трьома функціями: розподільчою, контрольною і щодо забезпечення існування держави. Як й у попередньому разі, трактування третьої функції забезпечення існування держави пов'язане зі створенням матеріально-фінансової бази існування держави. Таке існування пояснюють потребою в утриманні апарату управління державою, президентської влади, законодавчої та виконавчої влади, правоохоронних і митних органів, податкової служби та здійсненні дипломатичної і зовнішньоекономічної діяльності України. Однак таке забезпечення не може бути функцією бюджету, оскільки це є функцією держави, для виконання якої і призначений бюджет. Причому ця функція не буде діяти при фінансуванні економіки, освіти, культури тощо. Поряд з цим функція, відображаючи об'єктивні властивості економічної категорії, характеризується дією протягом всього часу існування цієї категорії. Якщо на якомусь етапі така дія припиняє своє існування, то це вже не може називатися функцією.

Доволі оригінальними є погляди окремих науковців, які стверджують, що бюджет виконує акумуляційну, регулюючу, стимулюючу, перерозподільчу і контрольну функції. Ці функції є взаємозалежні, але найбільше значення для сектору нефінансових корпорацій мають акумуляційна (фіскальна) і стимулююча функції. Виділені таким чином акумуляційна, регулююча і стимулююча функції не є об'єктивним виявом сутності бюджету як економічної категорії, а виступають як функціональне призначення окремих форм прояву цієї категорії (податки, трансферти, видатки). Разом з цим, вони характеризують роль бюджету у суспільному відтворенні, а їхня дія не виявляється неперервно протягом всього терміну функціонування цієї категорії. Наприклад, акумуляційна функція не діє у процесі бюджетного фінансування, стимулююча функція не діє у процесі фінансування установ, де перебувають особи, позбавлені волі, регулювання є складовою перерозподілу тощо. У зв'язку з цим ні акумуляційну, ні регулюючу, ні стимулюючу не можна називати функціями бюджету, оскільки це не буде відповідати діалектичній логіці, що є основою фінансових наукових досліджень.

Отже, бюджет як об'єктивна економічна категорія виконує дві функції: розподільчу і контрольну, які конкретизують суспільне призначення цієї категорії, є способом виявлення її сутності.

§ 1.3. Бюджет як централізований фонд грошових коштів держави, його характерні риси

Бюджет, будучи за змістом основним централізованим фондом грошових коштів держави, характеризується такими ознаками:

1) *винятковим правом держави на розпорядження коштами фонду.* Крім держави в особі органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, ніхто не має права приймати рішення про наповнення чи використання коштів фонду;

2) *державно-правовим регулюванням процесу формування і використання коштів фонду.* Держава при цьому регулює процес використання коштів фонду за напрямами й відповідно до своїх потреб та фінансових можливостей;

3) *односторонніm рухом грошових коштів у процесі формування і використання коштів фонду;*

4) *суворо цільовим призначенням фонду.* Використання коштів за цільовою ознакою та цільовим спрямуванням є основною умовою діяльності органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів;

5) *динамічністю.* Фонд перебуває у постійному русі. У ньому кошти не нагромаджують, а в міру надходження використовують для фінансування видатків;

6) *мобільністю і масштабністю.* За масштабами та мобільністю бюджетний фонд не може зрівнятися з жодним централізованим чи децентралізованим грошовим фондом, оскільки у ньому зосереджено близько половини ВВП держави.

§ 1.4. Призначення і роль бюджету держави у суспільстві

У фінансовій науці вирізняють два основних підходи до трактування поняття “бюджет держави”: відповідно до першого з них, він об’єднує ресурси державного і місцевих бюджетів і ототожнюється з терміном “зведений бюджет”; згідно з другим підходом, поширеним у зарубіжних країнах, до бюджету держави, крім вищеназваних складових, також зараховують кошти, які мобілізуються системою соціального страхування. Розрахований відповідно до цього підходу так званий бюджет розширеного уряду використовується в європейських країнах у макроекономічних розрахунках при проведенні аналізу результатів фінансової політики держави. Однак з огляду на усталений у вітчизняній фінансовій науці підхід до трактування сутності та ролі бюджету держави, його розуміємо як сукупність державного і місцевих бюджетів.

Суспільне призначення бюджету держави полягає у тому, що він є одним із найважливіших інструментів регулювання соціально-економічного розвитку, за допомогою якого держава здійснює перерозподіл ВВП, мобілі-

зуючи таким чином грошові кошти, необхідні їй для належного виконання своїх функцій. Завдяки бюджету держава може концентрувати фінансові ресурси на найважливіших напрямках економічного і соціального розвитку, впливати на пропорції суспільного виробництва і його результати, здійснювати соціальні перетворення. Здійснюючи управління доходами і видатками бюджету, держава може впливати на процес накопичення капіталу, коригувати сукупний попит і пропозицію, стимулюючи або стримуючи в такий спосіб економічне зростання.

Роль бюджету держави у суспільному розвитку виявляється у кількох аспектах, а саме:

– *у правовому*, який полягає у тому, що показники бюджету, маючи директивний (обов'язковий для виконання) характер, засвідчують зобов'язання держави перед суспільством мобілізувати певний обсяг грошових коштів і спрямувати його на задоволення найважливіших суспільних потреб. Водночас органи влади завдяки бюджету отримують законні підстави на отримання і витрачання бюджетних коштів;

– *у політичному*, адже бюджет, який затверджується представницьким органом влади як виразником інтересів усіх верств населення, дає підстави суспільству контролювати діяльність виконавчої влади, оцінювати її з точки зору відповідності нагальним потребам соціально-економічного розвитку. Водночас за допомогою бюджету органи центральної влади мають можливість коригувати фінансову діяльність місцевого самоврядування, забезпечуючи таким чином єдність економічної політики, яка реалізується в країні;

– *в економічному*, оскільки через бюджет держава отримує можливість впливати на всі стадії суспільного відтворення, коригувати пропорції розподілу внутрішнього валового продукту і національного доходу, перерозподіляти фінансові ресурси між різними територіями, секторами економіки, верствами населення, забезпечуючи таким чином найбільш повне задоволення інтересів усіх членів суспільства. Разом з тим, бюджет держави є основним джерелом фінансування суспільних послуг неринкового характеру, продукування яких суб'єктами вільного ринку неможливе або соціально чи економічно не бажане. До таких благ зараховують чисті суспільні послуги (оборона, державне управління), які повністю оплачуються за рахунок коштів бюджетів, а також змішані суспільні послуги (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), які можуть надаватися як державою, так і приватним сектором економіки.

У всіх країнах бюджет держави традиційно забезпечує фінансування найдавніших її функцій – управлінської та оборонної. Рівень суспільних видатків на державне управління у різних країнах визначається відмінностями адміністративно-територіального устрою, національними особливостями формування структури органів державної влади, типом економічної системи тощо. При цьому у країнах з адміністративно-командною системою економіки, слабким розвитком демократичних процесів видатки бюджету на забезпечення діяльності органів влади суттєво перевищують відповідні показники розвинутих держав з ринковою економікою. Однак загальною тенденцією,

характерною практично для усіх країн світу, є поступове зростання рівня витрат бюджетів на утримання органів державного управління. В Україні на ці потреби упродовж останнього десятиліття витрачається 10–12% від обсягу ресурсів Зведеного бюджету України, що значно перевищує показники перших років після здобуття незалежності держави. За таких умов актуальним завданням сучасного етапу державотворення є проведення реформи системи державного управління з метою зниження суспільних видатків на утримання органів влади і підвищення ефективності їхньої роботи. Разом з тим, адміністративна реформа повинна здійснюватися на основі відповідної науково обґрунтованої концепції та має передбачати поряд із скороченням чисельності управлінського апарату суттєве підвищення кваліфікації державних службовців, поліпшення системи їхнього матеріального стимулювання, вдосконалення інформаційного забезпечення та втілення інших заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади.

На рівень і динаміку оборонних видатків бюджету держави впливають чинники, до переліку яких доцільно зарахувати характер взаємовідносин країни з державами-сусідами, ступінь її інтеграції з міждержавними військово-політичними об'єднаннями, гостроту зовнішніх загроз національній безпеці та інші. При цьому у світовій практиці існують приклади, коли в одних країнах військові видатки практично зведені до мінімуму (Коста-Ріка), а в інших зберігається значний військовий потенціал, на підтримання якого виділяється до половини обсягу державних видатків (КНДР). Однак у більшості країн фінансування оборони здійснюється за принципом мінімальної достатності. В Україні впродовж останніх десяти років спостерігається поступове скорочення видатків бюджету на оборону: якщо у 2002 р. їхня питома вага у структурі видатків Зведеного бюджету України становила 6,1%, то у 2010 р. – тільки 3,0%. Фінансування оборони в Україні знизилося до такої межі, яка ставить під сумнів здатність Збройних сил України забезпечити виконання основної своєї функції – захисту території країни від зовнішніх загроз. Вихід із такої ситуації полягає у суттєвому збільшенні асигнувань, спрямованих на забезпечення боєздатності вітчизняного війська, модернізацію його озброєнь і придбання новітніх видів військової техніки, гарантування соціального захисту військовослужбовців.

Роль бюджету держави в економічному розвитку суспільства зумовлена не лише кількісним обсягом грошових коштів, які акумулюються у ньому, а й якісним аспектом, який реалізується через багатосторонній вплив бюджету на усі ланки економічної системи та формування показників соціально-економічного розвитку. Існує тісний взаємозв'язок між макроекономічною динамікою і надходженнями до бюджету, адже стійке зростання економіки дає змогу забезпечити збільшення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів влади і можуть бути спрямовані ними на виконання своїх функцій. Наприклад, за період 2000–2010 рр. ресурси бюджетів усіх рівнів збільшилися у номінальному виразі майже у 6,5 разу, а їхня питома вага у ВВП підвищилася з 28,9% у 2000 р. до 29,0% у 2010 р. За цей

період видатки бюджету держави збільшилися у 7,9 разу, а їхня питома вага досягла 34,9% ВВП.

В свою чергу, використовуючи різні форми підтримки галузей економіки (бюджетне фінансування загальнодержавних інвестиційних програм, пільгове кредитування), втілюючи за рахунок коштів бюджетів заходи стимулювання підприємництва, держава може сприяти прискоренню економічного розвитку. Однак доцільність витрачання коштів бюджету на втілення економічних програм у кожному конкретному випадку потребує змістовного і кількісного обґрунтування.

В Україні вплив бюджету держави на економіку має свою специфіку, зумовлену її перехідним характером – за рахунок бюджетних коштів покривається більшість витрат, пов'язаних зі структурною перебудовою народногосподарського комплексу, зниження енергоємності, впровадження нових технологій тощо. Однак практика використання коштів бюджету держави на стимулювання розвитку різних галузей господарства вказує, що значна частина цих видатків має низьку економічну ефективність, а їхнє існування зумовлене швидше необхідністю уникнення соціальної напруги. До таких видатків можна, зокрема, зарахувати:

– видатки на покриття збитків НАК "Нафтогаз України", які виникають через невідповідність вартості імпортованого газу та ціни його реалізації для населення і суб'єктів господарювання, що виробляють теплову енергію. Через низький рівень доходів основної частини населення держава змушена за рахунок власних ресурсів підтримувати економічно необґрунтовану ціну на природний газ для споживачів шляхом прямого субсидування його постачальника. Такі видатки становлять близько половини обсягу бюджетних асигнувань на потреби паливно-енергетичного комплексу;

– видатки на фінансування вугільної галузі, які значною мірою використовуються не на потреби технічного переоснащення вугледобувних підприємств, а на часткове покриття витрат із собівартості продукції. З метою уникнення соціальних потрясінь (різке зростання безробіття, зниження доходів населення та ін.) реформування вугільної галузі постійно відкладається, а замість цього держава змушена щорічно виділяти значні кошти на підтримання діяльності неефективних шахт.

Важливу роль бюджет держави відіграє у забезпеченні розвитку агропромислового комплексу. Його фінансова підтримка за рахунок коштів бюджету передбачає реалізацію багатьох заходів, а саме:

– розвиток інфраструктури сільськогосподарського виробництва шляхом підготовки й підвищення кваліфікації кадрів, занятих в аграрному секторі; фінансування програм селекції у рослинництві й тваринництві; підтримку обслуговуючих кооперативів; проведення наукових досліджень у системі агропромислового комплексу;

– пряму підтримку виробництва сільськогосподарської продукції шляхом надання бюджетної тваринницької дотації та допомоги виробникам продуктів рослинництва;

– непряму фінансову підтримку підприємств аграрного сектору економіки шляхом здешевлення банківських кредитів, часткового покриття видатків із сільськогосподарського страхування;

– сприяння лісовідновленню, меліорацію земель, охорону та захист лісів і водних ресурсів, розвиток соціальної сфери у сільській місцевості та ін.

Перспективними формами сприяння розвитку сільськогосподарського виробництва є проведення державою цінової політики, спрямованої на досягнення паритетності товарообміну між сільським господарством та іншими галузями національної економіки, регулювання ринковими методами цін на сільськогосподарську продукцію в період збирання врожаю через здійснення заставних закупівель до державного продовольчого резерву, товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку.

Крім фінансової підтримки традиційних галузей, які перебувають у кризовому становищі, за допомогою бюджету держава також стимулює підвищення енергоефективності національної економіки, її науково-технічний та інноваційний розвиток. Наприклад, в останні роки за рахунок ресурсів державного бюджету здійснюється близько 2/5 обсягу наукових і науково-технічних досліджень. Однак роль бюджетних коштів у фінансуванні інноваційної діяльності залишається не значною – на ці потреби щорічно виділяється близько 1,5–2% видаткової частини Зведеного бюджету України.

Поряд з вагомим значенням бюджету у регулюванні й стимулюванні економічного розвитку, він також є основним джерелом фінансування соціальної функції держави. За допомогою бюджетів різних рівнів держава забезпечує функціонування галузей економіки, які надають населенню життєво важливі суспільні послуги, – освіти, охорони здоров'я, закладів духовно-культурного розвитку тощо. Незважаючи на стійке щорічне збільшення обсягів бюджетних коштів, які спрямовуються на потреби соціальної сфери, практика вказує на наявність багатьох проблем, які негативно позначаються на якісних показниках суспільних послуг та знижують ефективність використання бюджетних коштів. Одним із найбільш суперечливих питань, які поки не отримали належного вирішення, є оптимізація мережі закладів культурно-освітнього та медичного обслуговування. Скорочення їхньої кількості економічно обґрунтоване в умовах зниження чисельності населення, однак має негативну оцінку у суспільстві, оскільки обмежує права громадян на рівний доступ до суспільних послуг. Поряд з цим, у теперішній час продовжує практикуватися використання застарілих методів фінансування цих установ, які не передбачають зв'язку між обсягом бюджетних видатків і результатами їхньої діяльності. Як наслідок, збільшення державних витрат на галузі соціальної сфери не викликає відповідного підвищення кількісного та якісного рівнів суспільних послуг, які ними надаються. Крім того, спостерігається розвиток нових негативних явищ, які безпосередньо спричинені недоліками фінансування. До них можна зарахувати такі:

– у сфері професійної та вищої освіти діючий порядок покриття видатків навчальних закладів не передбачає урахування потреб ринку праці при формуванні державного замовлення на підготовку фахівців. Унаслідок

цього у державі поглиблюється дефіцит кваліфікованих робітників за наявності безробіття серед випускників ВНЗ; зберігаються деформації в оплаті праці (відставання рівня заробітної плати осіб з вищою освітою від заробітної плати кваліфікованих і некваліфікованих робітників, низький ступінь міжпосадової диференціації оплати праці тощо);

– у системі охорони здоров'я збільшення видатків бюджетів супроводжується стагнацією показників здоров'я населення країни. Недостатні обсяги асигнувань і збереження практики фінансування за методом утримання медичного закладу спричиняють поглиблення кризових явищ у галузі. Більш ніж половина коштів, які виділяються з бюджетів на охорону здоров'я, спрямовується на виплату заробітної плати і внесків на соціальне страхування, тоді як покриття витрат на лікувальний процес перекладається на пацієнтів.

Негативні наслідки економічних перетворень зумовили необхідність виділення коштів бюджету на забезпечення соціального захисту населення. В сучасних умовах ресурси бюджетної системи залишаються фактично єдиним джерелом покриття витрат на надання соціальної підтримки вразливим верствам населення, а обсяг коштів, які спрямовуються на ці потреби, щорічно зростає. Якщо у 2004 р. на соціальний захист населення з бюджетів усіх рівнів було спрямовано 19,0% сукупних видатків, то у 2010 р. – 27,7%. У результаті цього соціальний захист та соціальне забезпечення в сучасних умовах є найважливішим за обсягом ресурсів напрямом використання коштів бюджету.

Формально фінансування соціального захисту населення є прерогативою місцевих бюджетів, оскільки з них здійснюються видатки на виплату соціальних допомог і компенсацій сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, надання житлових субсидій, реалізацію заходів з поліпшення добробуту різних верств населення. Однак більшість цих соціальних трансфертів реально забезпечується через механізм субвенцій з державного бюджету, а місцеві бюджети при цьому виступають у ролі посередників.

Динаміка видатків бюджету на соціальний захист населення належить до найбільших суспільних подразників, адже вони суттєво впливають на рівень матеріального добробуту вагомої частини населення країни, а тому багато в чому визначають характер оцінювання суспільством результатів роботи уряду. Саме цим пояснюється значна диференціація їхнього щорічного приросту – найвищі темпи збільшення видатків характерні для періоду політичної активності, а відносно незначна динаміка – у міжвиборчий період. Наприклад, у 2005 р. видатки бюджетів на соціальний захист населення збільшилися у 2,1 разу, у 2008 р. – в 1,5 разу, тоді як у 2006 р. – на 3,7%, у 2009 р. – на 6,4%. При цьому спостерігається концентрація бюджетних коштів на фінансуванні соціального захисту пенсіонерів – якщо у 2007 р. за цим напрямком було здійснено 53,6% видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, то у 2010 р. – 64,2%. Основними причинами такої динаміки можна назвати такі:

– перманентне розбалансування дохідної і видаткової частин кошторису Пенсійного фонду України, зумовлене недоліками системи формуван-

ня його доходів. У сучасних умовах значна частина економічно активних громадян виведена з числа платників внесків на пенсійне страхування, значних масштабів набуло ухилення від їхньої сплати. Існування дефіциту кошторису Пенсійного фонду змушує уряд держави надавати йому дотації за рахунок коштів бюджету для забезпечення можливості здійснювати належним чином виплати пенсій;

– швидке збільшення потреби у коштах на виплату пенсій, призначених за особливими програмами (пенсії державним службовцям, суддям, народним депутатам, військовослужбовцям тощо), яка покривається за рахунок коштів бюджету.

Прискорене збільшення бюджетних дотацій Пенсійному фонду України для підтримання його платоспроможності відволікає суттєві кошти від інших програм і заходів соціального захисту. Так, за період 2007–2010 рр. видатки на соціальні програми захисту ветеранів війни і праці зросли всього на 15,6%, інших категорій громадян – на 13,8%, на допомогу у вирішенні житлового питання знизилися на 10,7%. Фактично спостерігається підміна і виконання бюджетами функцій Пенсійного фонду України і втрата останнім страхових ознак функціонування. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом проведення пенсійної реформи, яка дасть змогу вивільнити значну частину ресурсів бюджетів для вирішення важливих проблем соціального захисту населення.

Підсумовуючи вищесказане, можна сформулювати такі основні напрями посилення ролі бюджету у забезпеченні економічного та соціального розвитку суспільства:

– збільшення видатків на оборону до рівня, який дає змогу гарантувати не лише повноцінне виконання усіх поточних завдань, покладених на збройні сили, а й забезпечити їхній поступальний розвиток шляхом вдосконалення інфраструктури, придбання новітніх видів озброєнь і військової техніки і досягти на цій основі підвищення обороноздатності країни;

– поступова відмова від безперспективного субсидування депресивних галузей національної економіки завдяки проведенню їхньої реструктуризації та переорієнтація вивільнених бюджетних ресурсів на стимулювання інновацій, впровадження досягнень науково-технічного прогресу;

– підвищення ефективності видатків бюджетів на реалізацію соціальної політики завдяки реалізації таких заходів: посилення адресності соціального захисту населення через впровадження дієвих форм матеріальної підтримки малозабезпечених верств, відмову від використання універсальних видів соціальних трансфертів; реформування системи фінансового забезпечення суспільних послуг шляхом впровадження ринкових методів фінансування, посилення взаємозв'язку між динамікою асигнувань і показниками роботи закладів соціальної сфери; проведення пенсійної реформи, що ліквідує потребу у субсидуванні Пенсійного фонду України за рахунок ресурсів бюджету і дасть змогу перенаправити значні кошти на фінансування таких важливих напрямів соціальної політики, як соціальний захист молодих сімей, ветеранів війни і праці, інвалідів, вирішення житлової проблеми тощо.

§ 1.5. Бюджетна політика

Від глибини пізнання категоріальної сутності бюджету держави, розуміння особливостей розподільчих процесів, їхньої кінцевої мети залежить зміст, якість, цілеспрямованість та ефективність бюджетної політики суспільства. Тому відповідальні у державі особи за розробку та реалізацію бюджетної політики зобов'язані за характером своєї діяльності ґрунтовно розуміти сутність, призначення та роль бюджету у суспільстві, володіти спеціальною термінологією, мати міцні фундаментальні знання з фінансової теорії, методології й практики. У найбільш узагальненому вигляді теоретична модель розподілу ВВП і бюджетного фонду держави у підсумку має оптимально задовольнити потреби всіх учасників розподільчих відносин, а саме державу, юридичних та фізичних осіб. Відповідній меті має бути підпорядкована й бюджетна політика.

За станом на сьогодні не сформована реальна стратегія соціально-економічного розвитку України на тривалу перспективу, що робить неможливою розробку бюджетної стратегії, яка була б основою бюджетної політики держави. Така ситуація в Україні потребує концентрації зусиль економічного блоку Кабінету Міністрів України та відповідних комітетів Верховної Ради України на розробці стратегічного документа держави у вигляді програми (концепції чи доктрини) соціально-економічного розвитку країни на 25 років (з розбивкою на кожні 5 років). Це дасть можливість сформулювати кінцеву мету, яку ставить перед собою суспільство, визначити реальні шляхи її досягнення і рухатися у заданому напрямі, не блукаючи через незнання визначеної цілі.

Розроблена і затверджена в установленому порядку державна стратегія соціально-економічного розвитку могла б бути основою для формування бюджетної політики, оформленої у вигляді державного документа стратегічного спрямування – бюджетної доктрини України на тривалу перспективу.

Таким чином, бюджетна доктрина як державний документ стратегічного спрямування буде відображати конкретні напрями бюджетної політики держави, показники розвитку економіки, соціальної сфери, добробуту населення та їхнє бюджетне забезпечення на перспективу з розбивкою по термінах та відповідальних виконавцях, систему контролю за виконанням показників доктрини. Реальність та ефективність бюджетної політики, сформованої та викладеної у бюджетній доктрині, забезпечуватиметься базуванням на фінансовій теорії, сформульованій у теоретичній концептуалізації бюджетної доктрини як найвищого рівня фінансових наукових знань. У цьому разі можна говорити про оптимальні взаємозв'язки і взаємообумовленість фінансової теорії, бюджетної політики й бюджетної практики, що відповідає науковим підходам до організації та управління соціально-економічними процесами у країні.

У процесі розробки показників бюджетної доктрини держави як політичного документа важливо обрати модель суспільства, яку ця держава бажає будувати у майбутньому. Серед наявних у світі моделей соціально-економічного розвитку більшість вітчизняних економістів найбільш прийнятною для

України вважає німецьку, оскільки вона передбачає помірний рівень централізації ВВП (до 40%), функціонування соціально орієнтованої економіки, наявність достатнього рівня державних соціальних гарантій, розгалужену мережу платних послуг, високий рівень розвитку соціального страхування.

Обравши орієнтовану модель суспільства, органи державної влади та управління можуть приступити до формування теоретичної моделі розподілу ВВП і з урахуванням суб'єктивного чинника (історичних традицій, менталітету, географічних та природних умов, інших внутрішніх і зовнішніх чинників) розробляти практичну модель цього розподілу з урахуванням економічних інтересів усіх суб'єктів бюджетних відносин. Цей початковий етап формування бюджетної політики і розробки бюджетної доктрини є найскладнішим і найвідповідальнішим, оскільки пов'язаний з інтересами держави, регіонів, територіальних громад, трудових колективів, великої кількості юридичних і фізичних осіб. Ці економічні інтереси, як правило, не збігаються, а в окремих випадках можуть бути й діаметрально протилежними, тому їхня оптимізація потребує особливих підходів з боку суспільства. Виваженість політиків при вирішенні цих питань є запорукою ефективної бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики полягає у використанні державою бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей. Перш за все, ці відносини стосуються формування і використання державою свого основного централізованого фонду грошових коштів та знаходять своє відображення у доходах бюджету, методах їхньої мобілізації, видатках бюджету і методах та напрямах їхнього використання на суспільні потреби. Саме за допомогою бюджетної політики держава здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають можливість управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, субнаціональними державними й муніципальними утвореннями, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

У цивілізованій державі бюджетна політика завжди спрямована на динамічне економічне зростання, використання бюджетних відносин для реалізації завдань соціально-економічної політики. Перед Україною при вирішенні основних питань своєї діяльності постійно постає проблема суперечності між своїми фінансовими зобов'язаннями та бюджетними можливостями.

Вирішення питань бюджетної політики тісно пов'язане з бюджетним механізмом й бюджетним процесом. Саме за допомогою бюджетного механізму реалізуються засади бюджетної політики, здійснюються усі розподільчі процеси, на практиці матеріалізуються бюджетні відносини, набуваючи при цьому конкретних речових форм: податків, доходів, трансфертів, видатків, витрат, резервів тощо. Існує тісний зв'язок між бюджетною політикою та бюджетним процесом.

Бюджетна політика посідає відповідне місце у політиці держави, що відображає рис. 1.2.

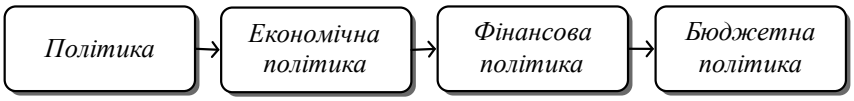


Рис. 1.2. Схема визначення місця бюджетної політики у політиці держави

Як видно з рис. 1.2, бюджетна політика є складовою фінансової політики, тому, крім особливих ознак, для бюджетної політики будуть властиві спільні з фінансовою політикою ознаки. Аналогічно фінансова політика є складовою економічної, а економічна – складовою політики держави. Таким чином, всі компоненти політики держави будуть мати, з одного боку, спільні ознаки як складові єдиного явища, а з іншого – специфічні, які властиві тільки цьому виду політики.

Політикою вважається діяльність держави (завдання, засоби), яка регулює взаємовідносини у суспільстві. Ця діяльність спрямована до досягнення конкретних цілей.

Здійснення політики держави передбачає:

- наукове обґрунтування концепції та формулювання стратегічної мети, визначення перспективних цілей і завдань з урахуванням потреб та інтересів основної продуктивної сили – людини;
- обґрунтування засобів і методів досягнення мети (у тому числі співвідношення мети і засобів її досягнення), а також розробку оптимальних форм суспільної діяльності та організації, за допомогою яких стратегічна мета може бути досягнута;
- ретельний підбір, підготовку і розстановку кадрів, спроможних реалізувати таку мету.

Перераховані ознаки будуть властиві всім видам політики держави: економічній, соціальній, гуманітарній тощо.

Основними елементами економічної політики вважаються: фінансова, кредитна, грошова, цінова, науково-технічна, інноваційна, аграрна, регіональна, зовнішньоекономічна. Крім цього, виділяють антициклічну, антиінфляційну, антикризову політику, політику зайнятості тощо. Найважливішим завданням економічної політики є побудова і забезпечення ефективного функціонування національної економіки.

У складі економічної політики важливе місце посідає фінансова політика. Складовими цієї політики є бюджетна, амортизаційна, політика у галузі страхування, державного боргу, фінансового ринку тощо. За допомогою фінансової політики здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, формуються і використовуються грошові доходи, грошові нагромадження, грошові фонди держави та суб'єктів господарювання усіх форм власності.

Серед складових фінансової політики особливе місце відводиться бюджетній політиці держави. Основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такої розробки держава визначає

конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довготермінового (стратегічного) та короткотермінового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, в узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави з використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Теоретична концептуалізація бюджетної політики полягає у тому, що ця політика є категорією надбудови. Вона зумовлюється економічними відносинами, економічним базисом, безпосередньо пов'язана з економікою. Співвідношенням між базисом і надбудовою визначають відмінності та взаємозв'язок таких понять, як бюджет і бюджетна політика. Бюджет як об'єктивна економічна категорія, будучи частиною економічних відносин, становить елемент базису, тоді як бюджетна політика, як і політика взагалі, відноситься до надбудови.

Бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини об'єктивні, тому не залежать від свідомості, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин.

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. У зв'язку з цим, формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана додержуватись таких основних умов: врахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку; вивчення і врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішньої та міжнародної обстановки; дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

На практиці бюджетна політика потребує правового оформлення. Держава визначає методи, обсяги та форми формування бюджетного фонду, відображає їх у законодавчих і нормативних актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі чинного законодавства розробляють і видають нормативні документи, які дають можливість встановити єдині правила формування і використання коштів бюджетного фонду держави. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішне проведення бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджетного фонду. Відповідно до змісту вітчизняною фінансовою наукою сформульовані найважливіші завдання бюджетної політики:

– розробка 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, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;
- здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення визначених цілей.

Бюджетна політика має об'єктивне і суб'єктивне начала. Об'єктивне начало полягає у тому, що бюджетна політика функціонує у реальних економічних процесах, зумовлених об'єктивними економічними відносинами. Суб'єкт політики не може без неї обійтися, її уникнути. Тому при формуванні політики суб'єкту належить детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, освоїти їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка б базувалася на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними або шкідливими.

Суб'єктивне начало бюджетної політики полягає у розробці конкретних пріоритетів, напрямів, завдань і засобів реалізації бюджетних відносин на практиці. Об'єктивне та суб'єктивне начала є, з одного боку, важливими взаємопов'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, один з яких функціонує у базисі, а інший – у надбудові. Ігнорування цими складовими може мати негативні наслідки як для суб'єкта, так і для суспільства загалом.

Загальноприйнятим у фінансовій науці є поділ бюджетної політики залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються, на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань і пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

Метою стратегії має бути забезпечення відповідних цілей держави, незважаючи на втручання з боку зовнішніх сил чи обставин. В іншому разі стратегія може бути зведена до конкретного плану дій або послідовності їхнього виконання, що не дасть можливості такий документ назвати стратегічним.

Розробка бюджетної стратегії – складний творчий процес. Він має містити такі складові: можливість бюджетної системи (визначення реалістичності завдань і відповідності наявних ресурсів); врахування та встановлення особливостей внутрішніх і зовнішніх зв'язків між елементами системи (визначення дійсних причинно-наслідкових зв'язків і резервів); визначення наявних загроз здійсненню бюджетної стратегії та об'єктивних її обмежень.

Бюджетна стратегія реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування. Бюджетне прогнозування базується на ви-

вченні і застосуванні економічних законів, закономірностей розвитку суспільства, дає змогу виявити найбільш імовірні та альтернативні способи розвитку і є основою для вибору, мотивації бюджетної політики.

Бюджетне програмування, на відміну від бюджетного прогнозування, можна розглядати як специфічну сферу реалізації бюджетної стратегії, пов'язану з розробкою системи взаємопов'язаних і узгоджених заходів, планів дій, спрямованих на досягнення єдиної (конкретної) мети, вирішення єдиної (конкретної) проблеми. Бюджетні програми спрямовані на перспективи розвитку економіки, соціальної сфери тощо на довготерміновий або середньотерміновий період, з одного боку, і необхідних для цього бюджетних ресурсів, з іншого боку, для досягнення стратегічної мети. Кількість таких програм залежить від стратегічних орієнтирів та рівня соціально-економічного розвитку суспільства. Будучи однією з форм регулювання економіки, бюджетне програмування розглядається як процес орієнтації економіки і соціальної сфери з боку держави через регулярний і комплексний вплив за допомогою бюджетних ресурсів на її структуру відповідно до варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму.

Якщо бюджетна стратегія пов'язана з вирішення перспективних завдань, то бюджетна тактика охоплює переважно поточні питання. Бюджетну тактику слід розуміти як форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою тактики є саме адаптивність. Межі та орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Якщо стратегія формується, як правило, під впливом політичних та ідеологічних засад, то тактика безпосередньо залежить від дій держави і може мати самостійних характер. У такому разі тактика перетворюється у гальма бюджетної стратегії або її обмежує, спричиняє до неузгодженості у діях окремих інститутів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, нормативних актах Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, щорічних бюджетах, бюджетних програмах (короткотермінових). Такі нормативні акти й документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. Тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань.

Загалом бюджетна стратегія в діалектичній єдності з бюджетною тактикою становить бюджетну політику держави. Таким чином, бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

Бюджетну політику класифікують так:

– *політика у сфері доходів бюджетів*, яка охоплює податкову (фіскальну) політику і політику мобілізації неподаткових надходжень;

– *політика у сфері видатків бюджетів*, яка вміщає політику кошторисного фінансування, інвестиційно-бюджетну політику (політику бюджетного інвестування), політику бюджетного кредитування (за рахунок видаткової частини бюджетів), політику бюджетного дотування і субсидіювання (надання дотацій і субвенцій юридичним особам та субсидій населенню), політику бюджетного резервування;

– *політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин* (політика бюджетного регулювання у процесі збалансування дохідної і видаткової частин бюджетів та міжбюджетних відносин у процесі виконання бюджетів), яка передбачає політику надання трансфертів і політику отримання трансфертів;

– *політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу*, яка охоплює політику обґрунтування обсягів дефіциту бюджетів, джерел покриття дефіциту, політику управління внутрішнім і зовнішнім державним боргом.

Формування бюджетної політики – дуже складний процес, оскільки її роль у суспільстві є специфічною, суперечливою, багатоаспектною і залежить від об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема, від рівня соціально-економічного розвитку, обраної моделі економічної системи тощо. Найважливішою проблемою бюджетної політики є поєднання суперечливих, але взаємопов'язаних між собою функцій бюджетного регулювання в умовах обмеження бюджетних ресурсів та наявності специфічних інтересів різних соціальних груп населення. Вирішення проблем можливе за умов чіткого формулювання мети і завдань, домінантів і пріоритетів, а головне – принципів бюджетної політики.

Бюджетна політика тісно пов'язана з функціонуванням та розвитком держави. З одного боку, держава є організатором і координатором бюджетних відносин, а з іншого – активним їхнім учасником. Зважаючи на це, суттєвою передумовою оптимізації моделі бюджетної політики є всебічне врахування чинників, які впливають на зміст такої політики.

Сучасні реалії свідчать про те, що деякі чинники Українська держава враховує не в повному обсязі, внаслідок чого бюджетна політика піддається гострій критиці. Так, при формуванні та реалізації бюджетної політики дуже важко врахувати всі її можливі негативні чинники, оскільки саме у цій політиці переплітаються інтереси різних соціальних груп населення, які дуже часто бувають суперечливими або антагоністичними.

Тому дуже важливим є завдання суб'єктів бюджетних відносин оптимально врахувати при розробці напрямів бюджетної політики ці інтереси, обрати пріоритети, визначити їхнє місце у черговості проведення, у повному обсязі врахувати можливі відхилення, небажані обставини, які можуть негативно відобразитися на ефективності та якості реалізації бюджетної політики.

Бюджетна політика може вважатися ефективною за умов достатньої ефективності всіх її складових, зокрема:

- ефективної політики у сфері доходів бюджетів, у тому числі податкової політики і політики мобілізації неподаткових надходжень;
- ефективної політики у сфері видатків бюджетів (політики кошторисного фінансування, бюджетного інвестування, бюджетного кредитування, бюджетного субсидіювання та бюджетного резервування);
- ефективної політики у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин;
- ефективної політики у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу.

Наявність проблем і недоліків у бюджетній політиці держави, пов'язаних з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення організації, розвитку та оптимізації цієї політики.

§ 1.6. Бюджетний механізм

Реалізація бюджетної політики, успішне її впровадження у життєдіяльність суспільства забезпечуються за допомогою бюджетного механізму, формування якого здійснюється державою відповідно до бюджетної стратегії. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку з вирішенням різних тактичних завдань, тому бюджетний механізм чуттєво реагує на всі особливості поточного стану в економіці та соціальній сфері держави. Відповідно до основних положень бюджетної доктрини та бюджетної політики за допомогою бюджетного механізму здійснюється широкомасштабний розподіл і перерозподіл створеного у державі валового внутрішнього продукту.

Загалом бюджетний механізм становить систему встановлених державою форм та методів організації бюджетних відносин. Він є зовнішньою оболонкою бюджету, що виявляється у бюджетній практиці.

Структура бюджетного механізму є доволі складною. До неї входять різні елементи, що відповідають різноманітності бюджетних відносин. Саме множинність 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.

Формуючи бюджетний механізм, держава має намагатися забезпечити його найбільш повну відповідність до вимог бюджетної доктрини та бюджетної політики того чи іншого періоду, що є запорукою повноти реалізації її мети й завдань. При цьому має зберігатися постійне прагнення до найбільш повного поєднання бюджетного механізму та його окремих елементів з особистими і суспільними інтересами, що є запорукою його високої ефективності.

Бюджетний механізм діє ефективно, якщо злагоджено функціонують усі його складові. Приводячи їх у дію, держава може спрямувати економіч-

ний і соціальний розвиток на своїй території відповідно до потреб її громадян. Цієї мети досягають через створення і використання централізованого фонду грошових коштів.

Бюджетний механізм відіграє визначальну роль у функціонуванні бюджетної системи. Так, від належної якості та рівня законодавчого і нормативного забезпечення, бюджетного планування, бюджетного регулювання, бюджетного нормування, оподаткування, неподаткових методів мобілізації доходів, кошторисного фінансування, бюджетного резервування, міжбюджетних відносин, бюджетної звітності, бюджетного контролю залежить рівень практичної реалізації бюджетних відносин у кожній ланці бюджетної системи і якість виконання державою своїх функцій загалом. Тому усі успіхи та невдачі у соціально-економічному розвитку завжди взаємопов'язані з якістю організації та функціонування бюджетного механізму.

Характеризуючи теоретичні та практичні засади бюджетного механізму, зазначимо, що він є складовою фінансового й господарського механізму, має багато з ним спільних рис. Взаємозв'язок між цими механізмами можна прослідкувати на рис. 1.3.

Загалом дослідження сутності бюджетного механізму необхідно поєднувати з аналізом двох його начал – господарського механізму та бюджету держави. Кожна держава у процесі регулювання соціально-економічних відносин використовує відповідний господарський механізм, який найповніше відповідає її традиціям та рівню розвитку. Цей механізм реалізується за допомогою економічної політики. Для України властивий свій господарський механізм, особливості організації якого зумовлені специфікою її соціально-економічного розвитку, станом економіки, стабільністю грошової одиниці, результативністю зовнішньоекономічних відносин і т. ін.

Господарський механізм – це сукупність форм і методів, за допомогою яких забезпечується організація та здійснення господарських процесів, економічне життя держави. Цей механізм виражає взаємодію продуктивних сил і виробничих відносин у суспільстві, є їхнім виявом. Це означає, що з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин удосконалюється госпо-

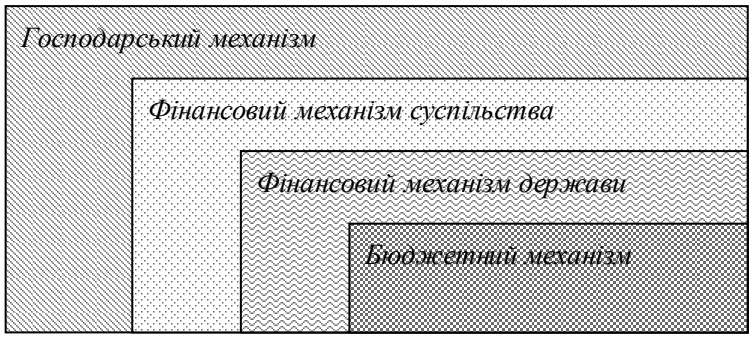


Рис. 1.3. Взаємозв'язок між господарським механізмом, фінансовим механізмом суспільства, фінансовим механізмом держави та бюджетним механізмом

дарський механізм, за допомогою якого покращується соціально-економічний стан суспільства. Оскільки регулювання економічного життя проходить шляхом широкого використання системи натурально-вартісних нормативів і показників, економічних важелів і стимулів, поняття господарського механізму є узагальнюючим.

Цей механізм формується на взаємодії окремих ланок, сторін, елементів економічної системи, таких як продуктивні сили, техніко-економічні та виробничі відносини, куди належать й фінансові. Отже, структура господарського механізму визначатиметься структурою елементів економічної системи і міститиме різноманітні його види, зокрема, фінансовий, кредитний, ціновий тощо. Враховуючи, що фінанси суспільства і фінансові відносини є складовою економічних відносин, фінансовий механізм суспільства буде невід'ємною складовою господарського механізму.

Як і господарський, фінансовий механізм суспільства в економічній літературі розглядають з різних сторін, зокрема, як: сукупність фінансових методів, форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток; комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян; сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави в процесі створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання і населення; сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів тощо. Кожне з названих визначень розкриває одну або кілька особливостей фінансового механізму суспільства, однак сукупно вони окреслюють сутність цього складного економічного поняття.

Оскільки фінансова система суспільства охоплює різні за характером сфери фінансових відносин (фінанси суб'єктів господарювання, загальнодержавні фінанси, фінанси домогосподарств), фінансовий механізм у кожній з них, незважаючи на спільні риси, буде суттєво відрізнятися. Отже, фінансовий механізм суспільства відповідно до сфери фінансових відносин буде охоплювати фінансовий механізм держави, фінансовий механізм суб'єктів господарювання і фінансовий механізм домогосподарств.

Центральне місце у фінансовому механізмі суспільства відводять фінансовому механізму держави, який відповідно до ланок загальнодержавних фінансів містить бюджетний механізм, механізм пенсійного страхування, механізм державного соціального страхування.

Бюджетний механізм як особливий вид господарського та фінансового механізмів має з ними як спільні, так й специфічні риси. До спільних рис належать такі: використання вартісних норм, нормативів і показників; застосування економічних важелів, стимулів і санкцій; регулювання розподільчих і перерозподільчих процесів.

У бюджетному механізмі наявні такі окремі риси фінансового механізму:

- бюджетний механізм, характеризуючи сферу використання об'єктивно існуючих розподільчих відносин, є складовою ланкою загальної системи управління економікою, посідаючи в ній своє місце;
- бюджетний механізм, з одного боку, зумовлений реально існуванням бюджетних відносин, а з іншого – зворотно активно впливає на них;
- з розвитком ринкових відносин змінюється і удосконалюється бюджетний механізм.

Основною специфічною рисою бюджетного механізму є використання всіх його складових з метою забезпечення своєчасного та достатнього наповнення бюджетного фонду держави і використання бюджетних коштів для якісного виконання державою своїх функцій.

Таким чином, бюджетний механізм – це сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи загалом та реалізація засад бюджетної доктрини й бюджетної політики держави.

Кожному конкретному етапу розвитку суспільства властивий свій бюджетний механізм, який забезпечує розподільчі та перерозподільчі процеси в русі валового внутрішнього продукту у його вартісній формі. На кожному етапі цей механізм удосконалюється, зберігаючи свою спрямованість відповідно до фінансової стратегії. Конкретний зміст бюджетного механізму, як і господарського механізму загалом, розкривається через форми виробничих відносин.

Бюджетний механізм – це методичні, організаційні й правові положення та заходи, які визначають функціонування бюджетних відносин у суспільстві, їхнє практичне використання для досягнення визначених відповідними програмами цілей і завдань.

Формування і використання бюджетного фонду для задоволення загальнодержавних потреб здійснюється на основі відповідних нормативних актів, які є основою для розробки методичних положень. Методичні положення визначають техніку мобілізації і використання бюджетних ресурсів, обов'язки суб'єктів, що беруть участь у цих процесах тощо.

Призначення бюджетного механізму зводиться до двох основних функцій – бюджетного забезпечення й бюджетного регулювання економічних і соціальних процесів держави. Варто зауважити, що вказані функції є повною теоретичною абстракцією. За наявного досвіду бюджетне забезпечення одночасно виконує функцію регулювання так само, як регулювання може здійснювати функцію бюджетного забезпечення.

Кількісна та якісна характеристики бюджетного механізму визначаються тим, яка величина бюджетних ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях управління та якою є технологія їхнього зосередження й витрачання. Тут дуже важливо правильно вибрати саму техніку цих процесів, тобто суб'єкт та об'єкт зосередження і витрачання бюджет-

них ресурсів, показники, ставки, норми, терміни, санкції, пільги, тобто весь інструментарій здійснення руху коштів централізованого грошового фонду держави та фондів органів місцевого самоврядування.

Тому бюджетне забезпечення здійснюється шляхом використання таких форм бюджетного фінансування, як кошториси фінансування, інвестування, бюджетне кредитування, субсидіювання тощо. Кожна з цих форм має свою особливість практичного застосування. При кошторисному фінансуванні враховуються умови визначення фінансування, періодичність передання коштів, норми певних видів витрат тощо. При бюджетному кредитуванні визначаються умови надання кредитів, гарантії і терміни їхнього повернення, ефективність.

Однак бюджетне забезпечення має й інші аспекти свого здійснення. Так, щоб профінансувати відповідні заходи або програми, необхідно відпрацювати й законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів за допомогою податків, зборів та інших платежів. Це дуже важлива складова бюджетного механізму загалом. Вона називається податковим механізмом. Проте й зосередження коштів, і їхнє використання – це єдиний бюджетний механізм. Податковий механізм є складовою підсистемою бюджетного механізму.

Друга важлива функція бюджетного механізму – бюджетне регулювання – це метод здійснення державою функцій управління соціально-економічними процесами при використанні бюджетних відносин. Оперуючи бюджетними відносинами, держава шляхом встановлення форм і методів мобілізації бюджетних ресурсів та їхнього використання стимулює або локалізує ті чи інші явища й процеси у державі. Так, виділяючи кошти на розвиток економіки, держава стимулює розвиток таких виробництв, які в умовах ринку не можуть забезпечити свій розвиток за рахунок власних ресурсів. Аналогічно при розробці методів мобілізації ресурсів шляхом диференціації ставок і пільг досягається прискорення або стримування розвитку окремих виробництв, робіт і послуг.

Бюджетний механізм загалом – це принципова схема практичного використання бюджетних відносин в економіці держави та їхні відповідні процеси. Водночас він має свої відмінності щодо практичного застосування на рівні держави, місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ.

Загалом бюджетний механізм представляємо як сукупність взаємопов'язаних між собою і взаємозалежних один від одного окремих його видів. Класифікація цих видів подана на рис. 1.4.

Залежно від особливостей функціонування бюджетних відносин та необхідності застосування відповідних методів, важелів, інструментів, показників, бюджетний механізм охоплює 4 найважливіші види:

- механізм мобілізації доходів;
- механізм використання бюджетних коштів;
- механізм управління бюджетним дефіцитом і державним боргом;
- механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Механізм мобілізації доходів забезпечує наповнення дохідної частини бюджету в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій. Залежно від методів мобілізації доходів, доцільно виділити три складових

Рис. 1.4. Класифікація видів бюджетного механізму

цього виду механізму, а саме: податковий (забезпечує мобілізацію податкових надходжень); неподатковий (забезпечує мобілізацію неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом); механізм мобілізації міжбюджетних та офіційних трансфертів.

Механізм використання бюджетних коштів пов'язаний з виконанням видаткової частини бюджету держави та спрямуванням бюджетних коштів на цілі, передбачені у затвердженому бюджеті. До складових цього виду механізму можна віднести бюджетне фінансування (у тому числі кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та надання державних трансфертів), бюджетне кредитування та бюджетне резервування.

За економічним змістом механізм використання бюджетних коштів як складова бюджетного механізму держави – це сукупність методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують використання бюджетного фонду держави. Цей механізм обслуговує ту частину перерозподільчих відносин, яка охоплює тільки використання коштів централізованого грошового фонду держави.

На практиці цей механізм є достатньо складною структурою, яка забезпечує чітку послідовність і методи дій відповідних державних органів у процесі використання бюджетних коштів.

До складу механізму використання бюджетних коштів належать методи, форми, важелі, інструменти, стимули, санкції, за допомогою котрих організовуються і регулюються відносини, пов'язані з розподілом і використанням бюджетного фонду держави. Методами цього механізму є нормативно-правове забезпечення, оперативне управління бюджетними коштами та бюджетний контроль; формами – бюджетне фінансування, бюджетне кредитування та бюджетне резервування; важелями – видатки, витрати, бюджетні інвестиції; дотації, субсидії, субвенції, бюджетні кредити, бюджетні резерви; інструментами – бюджетні норми і нормативи, бюджетні ліміти тощо; санкціями – штрафи, пеня, неустойка, зменшення фінансування, призупинення фінансування, вилучення коштів до бюджетів тощо.

Процес використання бюджетних коштів при виконанні бюджетів здійснюється за чітко виписаними у Бюджетному кодексі України послідовними стадіями. Найважливішою формою механізму використання коштів бюджетів вважають *бюджетне фінансування*. Бюджетне фінансування слід розуміти як надання грошових коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Серед його форм виділяють кошторисне фінансування, бюджетне інвестування або проектне фінансування, бюджетне дотування, бюджетні трансферти, бюджетне кредитування, бюджетне резервування тощо. Найпоширенішою формою бюджетного фінансування є кошторисне, за допомогою якого утримуються всі бюджетні установи та організації. Ця форма, постійно удосконалюючись і розвиваючись, збережеться й у перспективі.

Бюджетне інвестування або проектне фінансування пов'язане з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну та інноваційну діяльність. У процесі ринкових перетворень ця форма має використовуватися насамперед для структурної перебудови економіки і створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери.

Бюджетне дотування здійснюється у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій. Державне дотування неприбуткових видів діяльності є одним з важливих чинників захисту державних (суспільних) інтересів в умовах ринку. На відміну від дотацій, субвенції використовуються для фінансування певних цільових проектів, програм і заходів, які мають загальнодержавне, регіональне чи місцеве значення. Роль субвенцій у бюджетному фінансуванні у перспективі залишатиметься стабільною. Щодо субсидій доцільно проводити державну політику, спрямовану на їхнє поступове скорочення за рахунок розробки заходів, що сприятимуть пошуку інших джерел фінансування окремих потреб відповідних суб'єктів, котрим ці субсидії виділялися.

Поряд з бюджетним фінансуванням важливою ринковою формою механізму використання бюджетних коштів є *бюджетне кредитування*, яке базується на принципах платності, поворотності та строковості. Бюджетне кре-

дитування може частково замінити як державне дотування, так й бюджетне інвестування і дати поштовх для швидкого економічного зростання як країни загалом, так і регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Суттєвою формою механізму використання бюджетних ресурсів держави є *бюджетне резервування*, яке застосовується з метою покриття непередбачених видатків. Роль бюджетного резервування в умовах ринкових перетворень буде важливою, оскільки, маючи необхідний обсяг резервів, держава страхує себе від суттєвих негативних наслідків непередбачених подій.

Третім видом бюджетного механізму є *управління бюджетним дефіцитом та державним боргом*. Цей вид механізму передбачає обґрунтування обсягів бюджетного дефіциту та джерел його погашення, механізм залучення джерел фінансування дефіциту, погашення державного кредиту, сплати відсотків, зміни умов тощо.

До четвертого виду бюджетного механізму належить *механізм регулювання міжбюджетних відносин*, який охоплює механізм надання міжбюджетних трансфертів і механізм перерозподілу міжбюджетних трансфертів.

Дієвість бюджетного механізму залежить від сукупності його елементів, заходів і конкретних дій, які застосовує держава у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. Перелік складових бюджетного механізму та їх взаємозв'язок подано на рис. 1.5.

До методів бюджетного механізму належать бюджетне планування, бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, оперативне управління бюджетними коштами, бюджетний контроль, бюджетне забезпечення, бюджетне регулювання, бюджетне нормування та бюджетну звітність. За допомогою цих методів держава забезпечує організацію бюджетних відносин на усіх стадіях бюджетного процесу.

На відміну від методів, форми реалізації бюджетного механізму пов'язані з рухом бюджетного фонду, зокрема, мобілізацією доходів, використанням бюджетних коштів, організацією міжбюджетних відносин та фінансуванням бюджету. Кожна з цих форм використовує свої елементи, які забезпечують їхню реалізацію у повному обсязі. Щодо мобілізації доходів застосовуються податкова, неподаткова форми та форма міжбюджетних й офіційних трансфертів. Використання бюджетних коштів здійснюється за допомогою таких форм, як бюджетне фінансування (у вигляді кошторисного фінансування, бюджетного інвестування та бюджетних дотацій), бюджетне кредитування та бюджетне резервування. Така форма, як міжбюджетні відносини, пов'язана, з одного боку, із наданням міжбюджетних трансфертів, а з іншого – з їхнім отриманням.

Застосування різних методів та форм бюджетного механізму неможливе без відповідних важелів. Цих важелів є дуже багато. Серед них можна виділити такі: доходи, податки, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, офіційні трансферти, видатки, витрати, бюджетні асигнування, бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, бюджетні резерви, дотації, субвенції, субсидії, державні позики тощо.

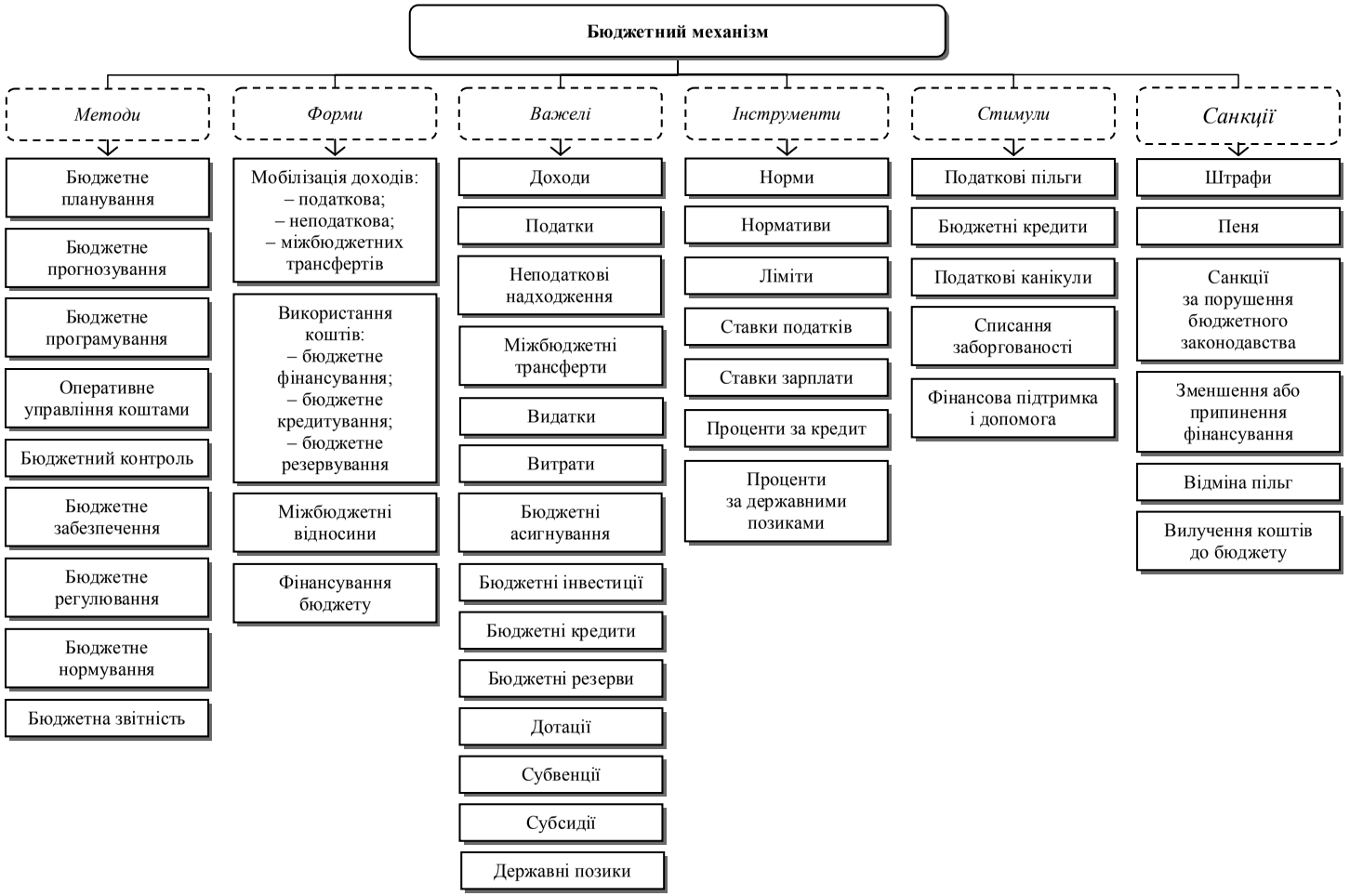


Рис. 1.5. Складові бюджетного механізму

Кожен із бюджетних важелів наділений сукупністю інструментів, які загалом становлять інструменти бюджетного механізму. До таких інструментів належать: різні види норм видатків (на опалення, освітлення, харчування, медикаменти тощо), зносу та амортизації, відрахувань до Пенсійного фонду України, інших державних фондів соціального страхування; бюджетні нормативи; ліміти; ставки податків, обов'язкових зборів і платежів, неподаткових платежів; ставки заробітної плати; розміри стипендій, соціальних виплат; проценти за кредит, проценти та інші види плати за користування державними позиками тощо. Бюджетним інструментам належить центральне місце у бюджетному механізмі, оскільки уміле їхнє використання дає змогу маневрувати методами, формами і важелями відповідно до завдань, які постали перед суспільством у конкретних ситуаціях.

Завдяки інструментам бюджетного механізму держава може активно впливати на економічні інтереси різних учасників відтворювального процесу, домагатися їхнього оптимального поєднання. У зв'язку з цим інструменти можна назвати найбільш мобільною частиною бюджетного механізму. Мобільність інструментів бюджетного механізму дає можливість державі корегувати кількісні параметри бюджету залежно від умов та результатів господарювання, краще реалізувати завдання, які постають перед суспільством на кожному етапі його розвитку.

Специфічну роль у бюджетному механізмі держави відіграють бюджетні стимули, до яких належать податкові пільги юридичним і фізичним особам, бюджетні кредити, податкові канікули, списання заборгованості за податками, фінансова підтримка та допомога, перенесення термінів сплати податків та обов'язкових платежів, фінансування окремих видів видатків тощо. Загалом бюджетні стимули ділять на дві групи: перша – стимули, спрямовані на формування і використання бюджетного фонду країни; друга – стимули розвитку економіки. Особливістю першої групи є їхнє базування на спеціальній системі заохочувальних заходів, спрямованих на зміцнення бюджетної дисципліни. Друга група стимулів пов'язана з перетворенням конкретних видів доходів і видатків у стимули розвитку суспільного виробництва та підвищення його ефективності.

Окремі види доходів і видатків бюджету можуть перетворюватися у бюджетні стимули, якщо методи мобілізації, напрями і порядок використання бюджетних коштів будуть пов'язані із загальнодержавними інтересами та економічними інтересами суб'єктів господарювання. Самі собою ні доходи, ні їхні окремі види не можуть бути стимулами, оскільки їхнє призначення – забезпечити відповідний обсяг бюджетного фонду. Перетворити доходи бюджету у стимули можна тільки за допомогою порядку визначення окремих податків і зборів. Однак це не можна розповсюджувати на прибутково-майнове оподаткування.

На відміну від доходів, видатки бюджету у переважній більшості потенційно можна віднести до бюджетних стимулів. Безпосереднє перетворення видатків бюджету у стимули можливе за допомогою вибору прогре-

сивних напрямів бюджетного фінансування (на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництв, які забезпечують високі темпи науково-технічного прогресу) та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин.

Внутрішні та зовнішні умови, в яких функціонує бюджет держави на різних етапах розвитку суспільства, істотно впливають на форми організації бюджетних відносин, частку ВВП, яка розподіляється за допомогою бюджету. Це відображається на кількісному та якісному впливі бюджету на соціально-економічні процеси, рівні використання бюджету держави як стимулятора соціально-економічного розвитку суспільства. Особливу роль бюджетні стимули відіграють на сучасному етапі розвитку ринкової економіки України, коли екстенсивні чинники не у змозі забезпечити її позитивну динаміку. Найважливішим завданням сьогодення для вітчизняної економіки є її структурна перебудова, забезпечення інтенсифікації виробництва, розвиток наукоємких виробництв і сучасних технологій, ліквідація непродуктивних витрат і втрат, активне поєднання ринкових та державних методів впливу на соціально-економічний розвиток, якісні чинники його зростання та підвищення ефективності.

Будь-яка система стимулювання передбачає застосування економічних санкцій. Тому важливим елементом структури бюджетного механізму вважають бюджетне санкціонування. Бюджетні санкції відіграють важливу роль у функціонуванні бюджетних відносин та забезпеченні належного рівня організації бюджетного процесу на усіх його стадіях. До бюджетних санкцій належать: різні види штрафів; пеня за несвоєчасну сплату податків, зборів та обов'язкових платежів; санкції за порушення бюджетного (у тому числі податкового) законодавства; санкції за нецільове використання бюджетних коштів; зменшення або призупинення бюджетного фінансування; відміна наданих пільг; вилучення до бюджету коштів, використаних не за призначенням тощо. Загалом бюджетним законодавством передбачений достатній перелік санкцій, однак їхнє застосування є недостатньо ефективним та результативним. Це пов'язано, у першу чергу, з невиконанням законодавства суб'єктами бюджетних відносин усіх рівнів, відсутністю у державі дієвого механізму контролю за виконанням законодавства та механізму притягнення порушників законів до відповідальності (серед найвищих посадових осіб держави).

Бюджетний механізм доцільно розглядати, з одного боку, як об'єктивне економічне явище, а з іншого – як практичну модель реалізації цього явища. Саме такий підхід дасть можливість сформулювати теоретичні підвалини бюджетного механізму, змоделювати його оптимальну структуру, на основі чого розробити практичні рекомендації щодо забезпечення ефективного функціонування цього механізму з урахуванням конкретної економічної ситуації та завдань, які ставить перед собою суспільство на конкретному історичному етапі розвитку.

Відповідно до сутності державного бюджету як об'єктивної економічної категорії, бюджетним механізмом можна вважати сукупність видів бюджетних відносин, гармонізацію їхньої послідовності і взаємозв'язку у процесі формування та використання централізованого фонду грошових коштів держави. Таким чином, бюджетний механізм як об'єктивне економічне явище – це теоретична модель державного бюджету, а основою бюджетного механізму є розподільчі відносини, що становлять економічний зміст бюджету.

За умови матеріалізації бюджетних відносин і набуття державним бюджетом конкретного матеріального вираження бюджетний механізм набуває теж відповідної прагматичної моделі.

Так, розглядаючи державний бюджет за змістом як централізований фонд грошових коштів держави, бюджетний механізм можна розуміти як сукупність конкретних методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують мобілізацію і використання коштів бюджетного фонду держави.

Розглядаючи бюджет за формою як основний фінансовий план держави, бюджетним механізмом доцільно вважати сукупність способів і прийомів мобілізації конкретних видів доходів, розподілу і спрямування видатків основного фінансового плану держави та органів місцевого самоврядування, а також збалансування бюджетів, їхнього виконання, складання звітності та здійснення бюджетного контролю.

Досліджуючи бюджет та бюджетну систему за організаційною побудовою, бюджетний механізм можна розуміти як сукупність організаційних та методологічних положень і засобів, що забезпечують функціонування бюджетної системи держави, а також специфічних підходів, за допомогою яких держава створює умови та забезпечує функціонування бюджетних відносин на державному, регіональному і місцевому рівнях, тобто безпосередньо у кожній ланці бюджетної системи.

Розглядаючи державний бюджет як правовий документ, бюджетний механізм розуміють як сукупність законодавчих і нормативних положень, що регулюють бюджетні відносини у суспільстві.

Таким чином, трактування бюджетного механізму залежатиме від мети, яку визначаємо при дослідженні тих чи інших аспектів державного бюджету. Це дасть можливість конкретніше підійти до особливостей об'єкта, врахування специфічних особливостей і розробки відповідних рекомендацій щодо удосконалення розвитку та підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму.

Аналізуючи бюджетний механізм, необхідно вказати на запозичення поняття "механізм" з механіки. У цій науці складовими компонентами механізму вважають: вхідний пристрій (ланка), який набуває руху від певного джерела; вихідний пристрій (ланка), який передає рух на відповідний об'єкт; устрій (ланка), який регулює рух, розподіляє і переносить його з вхідного пристрою на вихідний пристрій. Накладаючи таку структуру на бюджетний механізм, необхідно з'ясувати три питання:

– від кого вхідна ланка (пристрій) бюджетного механізму має набути руху (проблема економічної ролі держави);
– на які важелі вихідна ланка (пристрій) бюджетного механізму має передавати далі цей рух (проблеми структурних рівнів такого механізму);
– питання суті змісту, структури і шляхів удосконалення самого бюджетного механізму.

Аналіз структури бюджетного механізму, його практичного використання при реалізації стратегічних і тактичних засад бюджетної політики держави потребує врахування особливої ролі найважливіших складових цього механізму на окремих стадіях бюджетного процесу. Водночас послідовність дії елементів бюджетного механізму зумовлює виокремлення конкретних його підсистем, які мають вирішальний вплив на бюджетний процес і його певні етапи.

Враховуючи зміст терміна "механізм" та накладаючи його на бюджетний процес, можемо сформулювати найважливіші підсистеми бюджетного механізму, структура яких зображена на рис. 1.6.

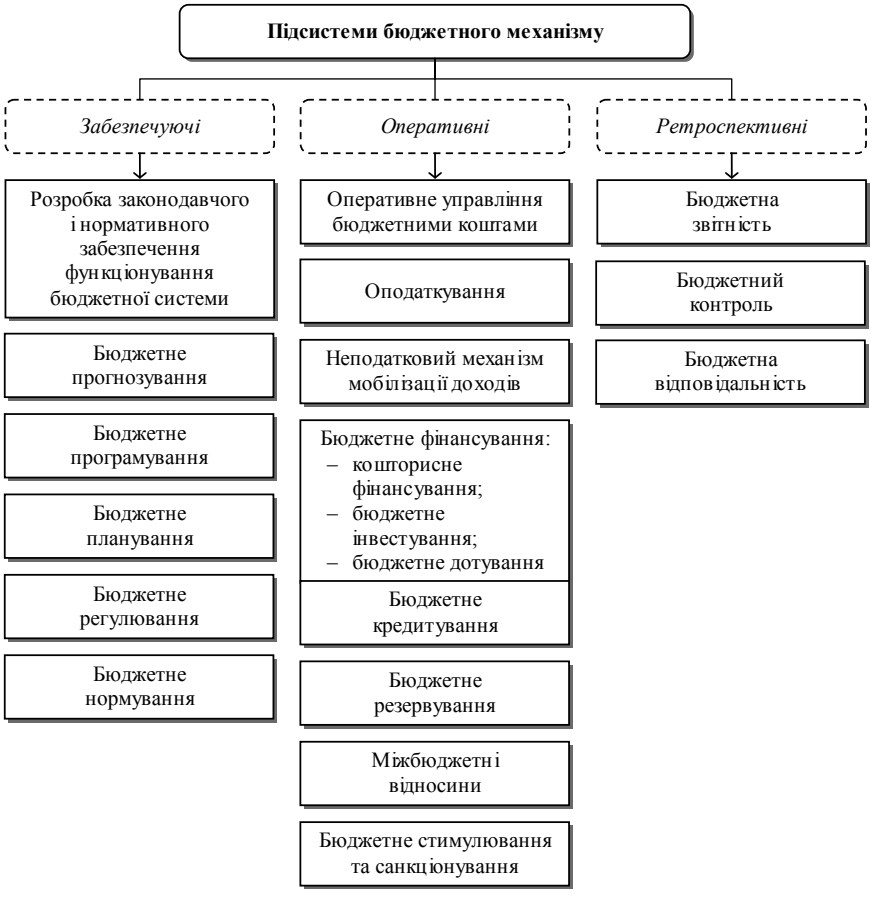


Рис. 1.6. Підсистеми бюджетного механізму

Перша і друга стадії бюджетного процесу охоплюють складання, розгляд і затвердження бюджету. Для того, щоб забезпечити якісне проходження цих стадій, необхідно виконати певний комплекс заходів, без яких неможливо приступити до наступної стадії бюджетного процесу. З метою виконання цих заходів доцільно сформувати відповідні підсистеми бюджетного механізму. Першій і другій стадіям будуть відповідати забезпечуючі підсистеми. Така назва цих підсистем відповідає їхньому основному призначенню – забезпечити функціонування бюджетного механізму на усіх подальших стадіях бюджетного процесу. Разом з цим, забезпечуючі підсистеми є вхідними, оскільки вказують, яким чином цей механізм запускається у дію і яка при цьому роль держави.

Третю стадію бюджетного процесу обслуговують оперативні підсистеми. Ця назва свідчить про їхнє призначення – забезпечити процес поточного виконання бюджету та його оперативне обслуговування. Тому ці підсистеми можна називати обслуговуючими або поточними. Четверту стадію забезпечують ретроспективні підсистеми, які можна назвати наступними або заключними, оскільки вони обслуговують завершення бюджетного процесу. Такий підхід відповідає особливостям бюджетного механізму упродовж всіх його стадій як сукупності відокремлених та взаємопов'язаних між собою підсистем, що мають у своєму арсеналі відповідні властиві їм елементи.

Так, при складанні, розгляді та затвердженні державного і місцевих бюджетів особлива роль відводиться таким елементам бюджетного механізму, як правове його забезпечення (розробка законодавчого і нормативного забезпечення функціонування бюджетної системи), бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне нормування, бюджетне планування, бюджетне регулювання, котрі доцільно об'єднати у забезпечуючі (вхідні, попередні) підсистеми цього механізму.

Наступна стадія бюджетного процесу пов'язана з виконанням бюджетів, де визначальну роль відіграють такі складові бюджетного механізму, як оперативне управління бюджетними коштами, оподаткування, неподатковий механізм мобілізації доходів, бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, бюджетне резервування, міжбюджетні відносини, бюджетне стимулювання та санкціонування тощо, котрі можна об'єднати в оперативні (поточні, обслуговуючі) підсистеми.

Заключна стадія бюджетного процесу передбачає використання таких складових, як бюджетна звітність, бюджетний контроль, бюджетна відповідальність, котрі доцільно об'єднати у ретроспективні (заключні, наступні) підсистеми.

Виділення цих підсистем дає можливість тісно пов'язати бюджетний механізм із бюджетним процесом кожного бюджетного року, враховуючи особливості конкретних стадій. Це сприятиме підвищенню ефективності бюджетного механізму, якості складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів.

Розвиток економіки і соціальної сфери, реформування бюджетної системи потребують удосконалення бюджетного механізму. Таке удосконалення можливе за певних умов: перегляду напрямів бюджетної і податкової політики, приведення її у відповідність до економічних можливостей і стратегічних цілей суспільства; внесення змін до чинних бюджетних форм, методів, важелів, стимулів і санкцій, які б сприяли значному підвищенню ефективності бюджетного механізму; розробки дієвого, взаємоузгодженого, раціонального нормативно-правового забезпечення цього механізму.

Зважаючи на те, що бюджетний механізм є об'єктивним явищем, а прагматика його функціонування пов'язана з поведінкою та намірами суб'єкта, ефективність цього механізму залежатиме від того, наскільки вдало владні структури зможуть його використати для досягнення стратегічних цілей. У ринкових умовах господарювання бюджетний механізм може успішно працювати за умови чіткої взаємодії всіх його складових, де немає таких, якими можна знехтувати. Оскільки за допомогою бюджетного механізму держава безпосередньо впливає на соціально-економічні процеси, органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування зобов'язані розробляти усі його складові на такому рівні, при якому можна було б забезпечити реалізацію визначених завдань.

Таким чином, поєднання теоретичних і практичних розробок щодо організації та функціонування бюджетного механізму сприятиме його подальшому удосконаленню, що позитивно відобразиться на темпах соціально-економічного розвитку суспільства.

Перелічені концептуальні підходи до бюджетного механізму, його ролі забезпечення функціонування бюджетної системи дають можливість всебічно дослідити основні найважливіші аспекти його впливу на організацію бюджетних відносин у суспільстві.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Основний централізований фонд грошових коштів держави; ВВП; фінансові ресурси; бюджетні ресурси; економічні відносини; бюджетні відносини; розподіл і перерозподіл; бюджетний фонд; грошові потоки; основний фінансовий план держави; доходи бюджету; видатки бюджету; фінансова система; бюджетна система; зведений бюджет; державний бюджет; місцеві бюджети; моделі економічних систем; розподільча функція; контрольна функція; бюджетна політика; бюджетна стратегія; бюджетна тактика; фінансова політика; бюджетний механізм; господарський механізм; фінансовий механізм; бюджетне забезпечення; бюджетне регулювання; механізм мобілізації доходів; механізм використання бюджетних коштів; бюджетне фінансування; методи, форми, важелі, інструменти, стимули і санкції бюджетного механізму; підсистеми бюджетного механізму.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягає сутність бюджету як об'єктивної економічної категорії?
2. Яким ви бачите взаємозв'язок між кількісною та якісною сторонами бюджету?
3. Сукупність яких грошових відносин характеризує бюджет як об'єктивну економічну категорію?
4. Які ознаки властиві бюджетним відносинам?
5. Назвіть відомі вам об'єкти та суб'єкти бюджетних відносин.
6. Дайте характеристику бюджету як економічного явища і покажіть зв'язок цього явища із сутністю бюджету.
7. У чому полягає матеріальний зміст бюджету?
8. Як ви розумієте бюджет держави за формою?
9. Охарактеризуйте бюджет держави за його організаційною побудовою.
10. Чим є бюджет держави за правовим характером?
11. Назвіть відомі світові моделі державної централізації ВВП. Які з них можна використати в Україні?
12. Які функції виконує бюджет, будучи економічною категорією?
13. Виділіть характерні риси бюджету як централізованого фонду грошових коштів держави.
14. У чому полягає призначення та яка роль бюджету держави в суспільстві?
15. Охарактеризуйте термін "бюджетна політика"?
16. У чому полягає суть бюджетної стратегії?
17. Що таке бюджетна тактика і як вона реалізується на практиці?
18. Які вам відомі види бюджетної політики?
19. Охарактеризуйте взаємозв'язок між господарським механізмом, фінансовим механізмом суспільства, фінансовим механізмом держави і бюджетним механізмом.
20. Дайте визначення бюджетному механізму та поясніть його.
21. Як класифікують види бюджетного механізму?
22. Які складові бюджетного механізму виділяє фінансова наука і практика?
23. Які вам відомі методи бюджетного механізму?
24. Які форми властиві для бюджетного механізму?
25. Які важелі використовує бюджетний механізм держави?
26. Які вам відомі інструменти бюджетного механізму?
27. Які стимули і санкції використовуються у бюджетному механізмі?
28. Як можна сформувати підсистеми бюджетного механізму залежно від стадій бюджетного процесу?

РОЗДІЛ 2
БЮДЖЕТ ЯК ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН ДЕРЖАВИ

§ 2.1. Зміст та характерні риси бюджету як основного фінансового плану держави

Будучи об'єктивною економічною категорією, за формою бюджет є основним фінансовим планом держави. Він має всі ті ознаки, якими наділений будь-який фінансовий план. Разом з цим, окремі його характеристики свідчать, що він є особливим, найважливішим фінансовим планом держави.

По-перше. У бюджеті як фінансовому плані відображається рух фінансових ресурсів держави, необхідних для повноцінного виконання нею своїх функцій. Обсяг таких ресурсів значно перевищує потреби будь-якого суб'єкта господарювання.

По-друге. Бюджет, як і будь-який фінансовий план, складається на плановий рік відповідно до стратегічних завдань держави. Процес складання бюджету є довготривалим та охоплює практично календарний рік, що передує плановому.

По-третє. Структура бюджету передбачає наявність дохідної і видаткової частин, які між собою мають бути збалансованими. Без такого збалансування бюджет може бути нереальним, оскільки не забезпечуватиметься рівновага між потребою у видатках та наявними фінансовими ресурсами.

По-четверте. Дохідна частина бюджету містить інформацію про всі види надходжень та їхні обсяги. Доходи бюджету групуються відповідно до підрозділів бюджетної класифікації. Для визначення обсягів доходів за кожним їхнім видом складаються розрахунки за встановленою державою формою. У процесі визначення доходів використовують великий обсяг інформації, а саме: макроекономічні показники; звітні дані про виконання плану надходжень до бюджету за попередній звітний рік, а також на останню звітну дату; очікувані дані про виконання плану доходів до кінця року, що передує плановому; наявну законодавчу базу та можливі зміни окремих законодавчих та нормативних положень у майбутньому, що може вплинути на наповнення дохідної частини бюджету тощо.

По-п'яте. У видатковій частині бюджету розкрита інформація про напрями розподілу видатків бюджету відповідно до підрозділів бюджетної класифікації видатків та кредитування, зокрема, програмної, функціональної, відомчої, економічної. Ця частина бюджету, у першу чергу, характе-

ризується цільовим спрямуванням бюджетних коштів. Визначення обсягів видатків здійснюється на основі конституційних функцій держави та потреби у фінансових ресурсах для якісного виконання цих функцій з урахуванням фінансових можливостей. В умовах обмеження фінансових ресурсів суспільства дуже важко у повному обсязі задовольнити економічні інтереси всіх суб'єктів бюджетних відносин та забезпечити повноцінне виконання державою усіх функцій і повноважень.

По-шосте. Дохідна частина бюджету тісно пов'язана з видатковою частиною фінансових планів усіх суб'єктів господарювання. Як відомо, суб'єкт господарювання є платником різних податків, зборів, неподаткових надходжень до бюджету, котрі для будь-якого платника є видатками і відображаються у видатковій частині їхніх фінансових планів. Для держави такі податки, збори і неподаткові надходження є доходами, тому їхні суми відображаються у дохідній частині бюджету. Це дає підстави вважати бюджет основним фінансовим планом держави.

По-сьоме. Видаткова частина бюджету тісно пов'язана з дохідною частиною фінансових планів більшості суб'єктів господарювання. Вказаним суб'єктам, які є розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів, з бюджету виділяють асигнування, необхідні їм для виконання їхніх функцій, завдань і зобов'язань. Якщо такі гроші для держави вважаються видатками, то для розпорядників й отримувачів бюджетних коштів вони є доходами й відображаються у дохідній частині їхніх фінансових планів. На основі цього теж можна зробити висновок, що бюджет є основним фінансовим планом країни.

По-восьме. У бюджеті, як і у будь-якому фінансовому плані, передбачене створення резервів. Для бюджету такими резервами є резервний фонд бюджету та оборотна касова готівка.

По-дев'яте. Показники бюджету залежать від показників планів і програм соціально-економічного розвитку країни. Так, надходження ПДВ залежить від обсягів виробництва продукції та надання послуг, акцизного податку – від обсягів виробництва та імпорту підакцизних товарів, податку з доходів фізичних осіб – від фонду заробітної плати тощо. Всі ці та інші показники є базовими для визначення доходів бюджету і передбачаються відповідними планами й програмами соціально-економічного розвитку. Тому без таких показників розрахувати обсяги надходжень до бюджету неможливо.

По-десяте. Окремі показники планів і програм соціально-економічного розвитку країни залежать від показників бюджету. Так, обсяги державних інвестицій, мінімальна заробітна плата, рівень зростання середньої зарплати у бюджетних установах, параметри розвитку освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, правоохоронних органів та інших державних структур залежать від фінансових можливостей держави, визначених бюджетом. Отже, не маючи відповідних показників бюджету, складати реальні прогнози розвитку економіки та соціально-культурної сфери неможливо.

По-одинадцяте. Бюджет як основний фінансовий план держави щорічно затверджується Верховною Радою України у вигляді закону. Тому він є

обов'язковим для виконання всіма органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями, установами, незалежно від підпорядкування, місця знаходження та форм власності, а також населення країни. За виконанням цього закону здійснює нагляд прокуратура, а чинне законодавство передбачає різні види відповідальності суб'єктів бюджетних відносин за невиконання закону про бюджет.

По-дванадцяте. Від виконання бюджету залежить виконання планів і програм соціально-економічного розвитку країни. Якщо будуть виконані показники за доходами бюджету, то держава зможе забезпечити у повному обсязі фінансування передбачених різними планами і програмами заходів, і навпаки.

По-тринадцяте. Від виконання планів і програм соціально-економічного розвитку країни залежить виконання бюджету. Так, у разі виконання завдань щодо обсягів ВВП, виробництва і реалізації продукції, освоєння інвестицій, зростання заробітної плати тощо буде виконано план надходжень до бюджету та профінансовано передбачені видатки, і навпаки.

§ 2.2. Склад, структура і динаміка дохідної частини бюджету держави

Упродовж свого розвитку вчення про державу відкривало нові можливості для пізнання сутності фінансового господарства держави, водночас і для з'ясування природи його першооснови – фінансових ресурсів держави, складовим елементом яких є доходи бюджету. Безпосередньо за допомогою доходів досягається мобілізація основної частки фінансових ресурсів країни, необхідних для забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Оскільки бюджет держави як об'єктивна економічна категорія на практиці реалізується за допомогою відповідних матеріальних субстанцій, найважливішими формами його існування є основний фінансовий план країни, доходи та видатки. У бюджеті, що має форму основного фінансового плану держави, відображається певна сума доходів і видатків, якими органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування будуть розпоряджатися у наступному році. Цьому плану властиві всі ознаки, які характерні для будь-якого планового документа. Основним фінансовим планом країни вважають бюджет, оскільки він має силу закону та його показники, як у дзеркалі, відображають показники фінансових планів усіх суб'єктів бюджетних відносин.

Найважливішими формами функціонування бюджету є його доходи і видатки, які, будучи плановими показниками, протягом поточного бюджетного року набувають конкретного грошового наповнення і використовуються державою для реального виконання своїх функцій.

Доходи бюджету держави, їхній зміст фінансова наука розглядає з використанням тих самих підходів, що й зміст бюджету. Доходами бюджету вважають об'єктивне економічне явище, яке відображає сукупність еконо-

мічних відносин щодо розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави. За своєю соціально-економічною сутністю доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподільних процесів, а з іншого – об'єктом подальшого розподілу на окремі цільові фонди відповідно до функцій держави. Доходи бюджету утворюються за рахунок надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачене законодавством України.

У дохідній частині бюджету зосереджується та частина вартості валового внутрішнього продукту, яка у процесі розподілу і перерозподілу доходів та нагромаджень може бути спрямована на розвиток економіки держави, соціальний захист населення, соціально-культурні заходи, потреби оборони, управління. Основним джерелом формування фінансових ресурсів, акумульованих у державному бюджеті, є податки, суть яких, у першу чергу, полягає у примусовому відчуженні державою частини новоутвореної вартості. Основне джерело доходів – ВВП, який створюється працею фізичних осіб та діяльністю суб'єктів господарювання у виробничій сфері. Складова доходів – чистий дохід державного сектору господарства, який є власністю самої держави.

Відповідно до чинного законодавства доходи бюджетів охоплюють дві важливі складові: доходи загального фонду і доходи спеціального фонду бюджету.

Стратегія формування доходів бюджетів визначається Бюджетним кодексом України, який має відповідати соціально-економічній доктрині держави. До доходів Державного бюджету України належать податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Доходами загального фонду Державного бюджету України вважаються:
- податок на прибуток підприємств;
- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);
- 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони, яка зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі);
- 50% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Києва;
- податок на додану вартість (крім податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
- акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);

– акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності;
– ввізне мито (крім мита, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– вивізне мито;
– кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України, а також кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України (крім частини коштів, що зараховуються до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до державного бюджету відповідно до закону, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність;
– кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України "Про Національний банк України";
– відрахування коштів, отриманих від проведення державних грошових лотерей;
– плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);
– кошти, отримані закордонними дипломатичними установами України як плата за розміщення належних їм бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків;
– рентна плата за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобуваються в Україні;
– рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України (якщо інше не встановлено законом про Державний бюджет України);
– рентна плата за транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними нафтопроводами і нафтопродуктопроводами територією України;
– рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України;
– збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками (якщо інше не встановлено законом про Державний бюджет України);
– збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності (якщо інше не встановлено законом про Державний бюджет України);

– кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону;
– виконавчий збір, стягнутий органами державної виконавчої служби (крім частини збору, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном (крім частини орендної плати за користування майном, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок державного бюджету, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– державне мито в частині, що відповідно до закону зараховується до державного бюджету;
– єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;
– плата за митне оформлення товарів і транспортних засобів поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів;
– концесійні платежі щодо об'єктів державної власності (крім платежів, що зараховуються до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду; скарбів, які є пам'ятками історії та культури; майна, одержаного державою в порядку спадкування чи дарування;
– відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України;
– збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів;
– плата за виділення номерного ресурсу;
– плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання (реєстраційний збір);
– збір за користування радіочастотним ресурсом України;
– надходження до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях (крім частини надходжень, що зараховуються до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їхньої пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України "Про здійснення державних закупівель", в частині здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;
– кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

– плата за подання скарги до органу оскарження відповідно до ст. 18 Закону України "Про здійснення державних закупівель";
– портовий (адміністративний) збір (крім частини збору, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– плата за надання державних гарантій та користування кредитами (позиками), залученими державою;
– плата за користування кредитом з державного бюджету (крім плати, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– кошти від реалізації дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, отримані державною установою, уповноваженою на здійснення операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням;
– 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок державного бюджету, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
– 10% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації); кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації; кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності після розмежування земель державної та комунальної власності (якщо інше не встановлено законом про Державний бюджет України);
– кошти, отримані від секретаріату ООН, ОБСЄ або іншої регіональної організації за участь українського контингенту Збройних сил України в миротворчих операціях;
– кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів;
– інші доходи, які у встановленому порядку зараховуються до загального фонду державного бюджету.

Склад доходів спеціального фонду Державного бюджету України щорічно визначається законом про Державний бюджет України з урахуванням норм Бюджетного кодексу України.

За законом про Державний бюджет України у виняткових випадках можна зараховувати на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального фонду Державного бюджету України (або їхню частину) до спеціального фонду Державного бюджету України.

Доходи місцевих бюджетів становлять основу фінансів місцевого самоврядування. За своїм змістом доходи бюджетів локального рівня форму-

ються у процесі суспільного відтворення і мобілізуються органами місцевої влади як доходи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вони є підсистемою державних доходів і поділяються відповідно до ланок бюджетної системи, зокрема, на доходи:

- бюджету Автономної Республіки Крим;
- обласних бюджетів;
- бюджетів міст Києва та Севастополя;
- районних бюджетів;
- бюджетів міст обласного підпорядкування;
- бюджетів місцевого самоврядування.

Доходи місцевих бюджетів зараховуються до спеціального та загального фондів. Загальний фонд акумулює кошти, які мають загальнодержавний характер і в подальшому перерозподіляються. У спеціальному фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні державні цільові фонди, які не підлягають перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- податок на доходи фізичних осіб;
- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;
- 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад;
- плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва і Севастополя;

– плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва і Севастополя;
– плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва і Севастополя;
– плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
– реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад;
– плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва і Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
– плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва і Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
– державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:
– фіксований податок, що зараховується до місцевих бюджетів;
– податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
– плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);
– плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
– місцеві податки і збори (крім єдиного податку), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, в тому числі податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (крім збору в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах);
– фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами;
– плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);
– штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;
– адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;
– штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;
– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;
– плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;
– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їхньої пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України "Про здійснення державних закупівель", у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;
– кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;
– 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
– кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;
– інші доходи загального фонду місцевих бюджетів, що визначаються законом про Державний бюджет України.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів зараховують:
– надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів;

– збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що зараховується у розмірі: 30% – до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 70% – до бюджету міста Сімферополя і бюджетів міст – обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст; 50% – до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 50% – до міських, селищних і сільських бюджетів у разі реєстрації транспортних засобів на відповідній території; 60% – до бюджету міста Києва і 40% – до обласного бюджету Київської області у разі реєстрації транспортних засобів у місті Києві; 100% – до бюджету міста Севастополя у разі реєстрації транспортних засобів у місті Севастополі;
– збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах;
– кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100% – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25% – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, 15% – до районних бюджетів, 60% – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);
– 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%;
– відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл;
– власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;
– 70% збору за забруднення навколишнього природного середовища (крім збору, що справляється за утворення радіоактивних відходів (у тому числі накопичених) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками), в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%;
– цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського (Автономної Республіки Крим) та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
– надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

– повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
– повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;
– інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Як свідчать статистичні матеріали, що відображено на рис. 2.1, дослідження динаміки ВВП, доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України дає змогу констатувати, що більше 30% ВВП країни розподіляється за допомогою доходів бюджетів усіх рівнів. Цей показник за роки незалежності України коливався від 43,5% у 1994 р. до 25,2% у 1999 р. Вагомою залишається частка доходів Державного бюджету України у розподілі ВВП, яка зберігається на рівні 20% і коливається від 28,5% у 1994 р. до 15,3% у 1999 р. Відповідно частка місцевих бюджетів перебуває у межах 16,0 (1993 р.) – 11,0% (2000 р.).

З початком бюджетної реформи відповідно до Бюджетного кодексу України (2001 р.) у нашій країні спостерігаємо чітку тенденцію до зростання частки Зведеного бюджету України у ВВП з 26,9% до 31,6% у 2009 р. та Державного бюджету України з 19,5% у 2001 р. до 24,7% у 2009 р. Одночасно частка місцевих бюджетів коливалася, причому до 2003 р. вона щорічно зростала (з 12,2% у 2001 р. до 12,8% у 2003 р.), у 2003–2004 рр. – скоротилась до 11,5%, після чого почала поступово збільшуватися до 12,2% у 2005 р. та 14,7% у 2009 р. Наведені дані свідчать про посилення ролі держави у розподільчих процесах і поступову централізацію значної частки ВВП у роз-

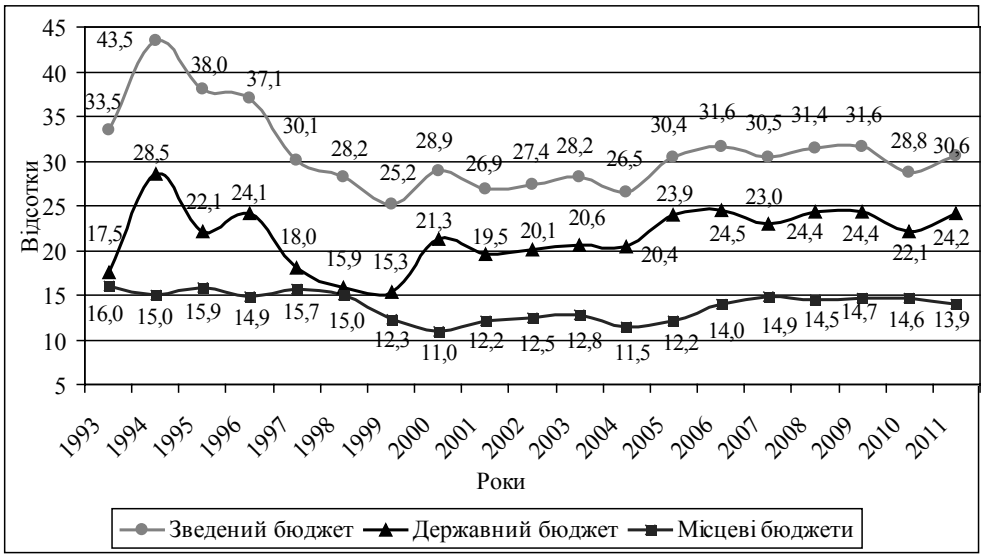


Рис. 2.1. Динаміка частки доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у ВВП за 1993–2011 рр.

порядженні центральних органів влади та управління із дуже незначним зміцненням фінансової основи місцевого самоврядування.

Загалом результати дослідження свідчать про зниження цієї частки під час економічної кризи до 1997 р., максимальне наближення питомої ваги доходів Державного та місцевих бюджетів України у 1997–1999 рр. та позитивну динаміку цієї частки у 2000–2011 рр. із деяким відставанням у ній місцевих бюджетів.

Зміни фактичних обсягів доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України можна простежити на рис. 2.2. Наведені цифрові дані свідчать про стабільні тенденції до зростання абсолютної суми доходів усіх бюджетів протягом 1993–2008 рр., причому ці суми з 1993 до 1999 р. зростали більш повільно, ніж протягом 2000–2008 рр. Так, наприклад, якщо щорічний середній приріст доходів до 1999 р. в Україні становив: за зведеним – 5,4, державним – 3,2, місцевими бюджетами – 2,7 млрд. грн., то з 2000 до 2008 р. він зріс за зведеним – до 31,1, державним – до 24,4 та місцевими бюджетами – до 14,8 млрд. грн. У 2009 р. відбулось незначне скорочення обсягів доходів усіх бюджетів унаслідок фінансової кризи. Отже, бюджетна реформа 2001 р. мала суттєвий позитивний вплив на соціально-економічні процеси у суспільстві та фінансові можливості держави.

Динаміку і структуру доходів Зведеного бюджету України можна прослідкувати на основі даних табл. 2.1. Результати аналізу наведених даних свідчать про швидкі темпи зростання доходів зведеного бюджету, зокрема, у 2010 порівняно з 1999 р. у 12,1 разу. Стабільними темпами проходить збільшення податкових і неподаткових надходжень. Доволі високою у доходах зведеного бюджету залишається частка податкових надходжень

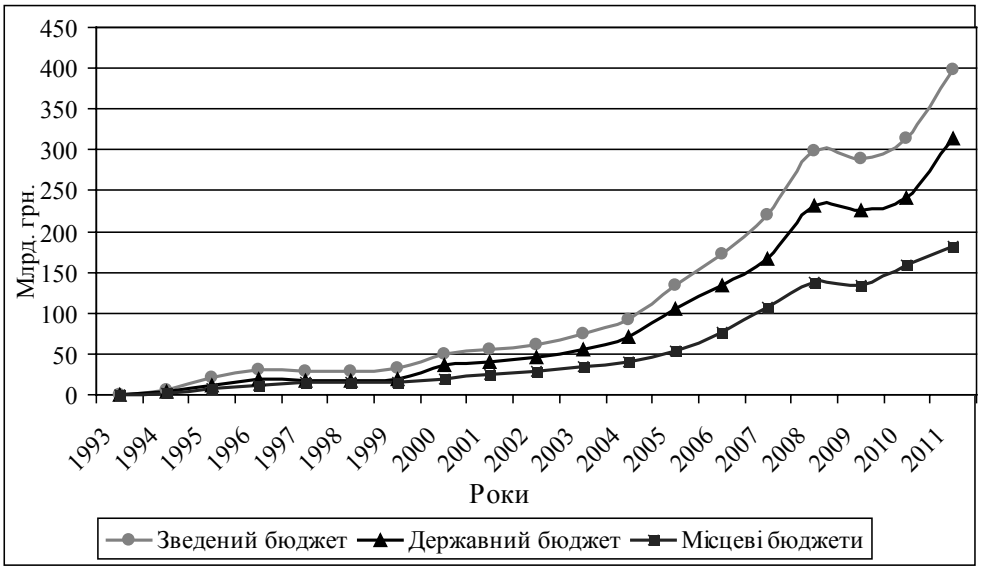


Рис. 2.2. Порівняльна динаміка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України за 1993–2011 рр.

Таблиця 2.1

Динаміка обсягів і структури доходів Зведеного бюджету України за 1999–2011 рр.

Групи доходів	Роки												
	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Податкові надходження													
у млрд. грн.	25,1	31,3	36,7	45,4	54,3	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7
у %	76,5	63,8	66,8	73,3	72,1	69,1	73,1	73,2	73,3	76,3	72,1	74,5	84,0
Неподаткові надходження													
у млрд. грн.	3,4	12,7	16,4	14,7	18,3	24,6	31,8	40,5	48,6	60,5	78,0	73,8	60,0
у %	10,3	25,8	29,9	23,7	24,3	26,9	23,7	23,6	22,1	20,3	27,0	23,5	15,0
Доходи від операцій з капіталом													
у млрд. грн.	0,4	0,1	0,5	1,1	1,8	2,5	2,8	3,2	6,4	6,7	3,7	3,1	2,4
у %	1,3	0,1	0,9	1,8	2,4	2,7	2,0	1,8	2,9	2,2	1,3	1,0	0,6
Офіційні трансферти													
у млрд. грн.	0,1	–	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
у %	–	–	0,4	0,6	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Цільові фонди													
у млрд. грн.	3,9	5,0	1,1	0,4	0,7	0,8	1,5	2,4	3,6	3,3	2,2	2,8	1,0
у %	11,9	10,3	2,0	0,6	0,9	0,9	1,1	1,3	1,6	1,1	0,8	0,9	0,3
Всього доходів	**32,9**	**49,1**	**54,9**	**62,0**	**75,3**	**91,5**	**134,2**	**171,8**	**219,9**	**297,8**	**288,6**	**314,5**	**398,6**

(74,5%), хоч з 2002 до 2004 р. спостерігалося її зниження при одночасному зростанні неподаткових надходжень.

Загалом протягом 1999–2011 рр. податкові надходження Зведеного бюджету України збільшилися у 13,3 разу при зростанні їхньої частки у загальній сумі доходів з 76,5 до 84,0%. Неподаткові надходження за цей період зросли в 17,6 разу, а їхня питома вага – з 10,3 до 15,0%. Порівняно незначні структурні зрушення спостерігаємо за такими групами доходів, як доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти від міжнародних організацій, цільові фонди. За період проведення бюджетної реформи та дії чинного Бюджетного кодексу України відбуваються позитивні структурні зміни дохідної частини Зведеного бюджету України. Частка податкових надходжень загалом має тенденцію до зростання.

Аналогічні зміни спостерігаємо в обсягах та структурі доходів Державного бюджету України, хоча динаміка таких змін має певні особливості. Так, протягом 1999–2011 рр. доходи державного бюджету зросли у 15,7 разу і досягли 314,6 млрд. грн. У їхньому складі податкові й неподаткові надходження збільшились у 18,4 разу при незначних відхиленнях доходів від операцій з капіталом, негативних тенденціях офіційних трансфертів від міжнародних організацій та цільових фондів. У структурі доходів питома вага податкових надходжень перевищила семидесятивідсотковий рубіж. Однак частка неподаткових надходжень збільшилась протягом 1999–2011 рр. у 1,8 разу, що свідчить про недоліки та недостатню ефективність чинної системи опо-

даткування, хоча з початку проведення бюджетної реформи (з 2001 р.) ця частка має тенденцію до скорочення.

Результати аналізу динаміки обсягів та структури доходів місцевих бюджетів України свідчать про різке скорочення протягом 1999–2011 рр. частки податкових надходжень, незважаючи на зростання за цей період абсолютних сум цих надходжень у 6,6 разу. Оскільки податкові надходження є найбільш надійним та стабільним джерелом будь-якого бюджету, зменшення їхньої частки у доходах місцевих бюджетів свідчить про недоліки чинної системи розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи України та надмірну централізацію податків.

Негативною є тенденція до швидкого зростання офіційних трансферів у доходах місцевих бюджетів як у абсолютних показниках, так й у відносних. Так, з 1999 до 2011 р. обсяг трансферів зріс у 32,7 разу (з 2,9 до 94,9 млрд. грн.), а їхня частка у доходах – у 2,9 разу (з 18,0 до 52,3%). Це свідчить про поступову втрату самостійності місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

Результати аналізу динаміки доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів та без міжбюджетних трансфертів свідчать, що обсяги власних і закріплених доходів як в Україні загалом, так й за окремими регіонами за період проведення бюджетної реформи в умовах дії Бюджетного кодексу України (2001–2009 рр.) зростали повільними темпами порівняно із збільшенням доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів (124,8% і 203,6% відповідно). Отже, Бюджетний кодекс України не сприяв зацікавленості органів місцевого самоврядування у зміцненні власної дохідної бази місцевих бюджетів і не дав змоги подолати споживацькі настрої місцевої влади.

У процесі реформування бюджетних відносин в Україні з боку органів державної влади та держаного управління доцільно сформувати таку систему доходів бюджетів, яка давала б змогу наповнити місцеві бюджети, у першу чергу, податковими надходженнями.

Отже, держава за роки незалежності, особливо у процесі здійснення бюджетної реформи після прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України, активно використовувала бюджет як інструмент розподілу та перерозподілу ВВП між різними регіонами, сприяючи вирівнюванню соціально-економічного розвитку всіх адміністративно-територіальних формувань.

Робота над новими Бюджетним та Податковим кодексами України (2009–2010 рр.) дала змогу виявити значні розбіжності у стратегічних підходах вчених і практиків до формування національної системи оподаткування та визначення її ролі у вітчизняній моделі наповнення дохідної частини бюджетів. Така модель мала б бути складовою бюджетної доктрини, а у її складі – бюджетної стратегії держави і відповідно враховувати:

– обсяги доходів усіх бюджетів (державного, регіональних і місцевих) мають відповідати потребі органів державної влади, державного управ-

ління і місцевого самоврядування у такій величині бюджетних ресурсів, яка давала б їм змогу повноцінно виконувати свої функції;
- абсолютна більшість (не менше 90%) доходів регіональних і місцевих бюджетів повинні формуватись за рахунок власних і закріплених доходів. Частка міжбюджетних трансфертів при цьому не має перевищувати 10%;
- процес наповнення доходів усіх бюджетів має здійснюватися на стабільній економічній та законодавчій базах;
- сплата податків, обов'язкових і необов'язкових платежів не має негативно відображатися на соціально-економічних процесах у державі та регіонах;
- процес формування дохідної бази всіх бюджетів має базуватися на наукових принципах.

Відповідно до вищезазначеного державі доцільно дотримуватись таких стратегічних підходів при розробці вітчизняної моделі наповнення дохідної частини бюджетів:

1) найперше, державі бажано визначитися на перспективу, які функції вона буде брати на себе і яку частку валового внутрішнього продукту для цього їй потрібно централізувати. Розрахунок такого співвідношення мав би враховувати оптимальні пропорції, які б максимально задовольняли інтереси виробників та інтереси держави. Такі пропорції доцільно визначати на тривалу перспективу з урахуванням бюджетної стратегії держави, вносячи за необхідності до них несуттєві корективи;

2) визначившись з часткою валового внутрішнього продукту, яку потрібно централізувати для виконання своїх функцій, держава мала б спрогнозувати, який обсяг з цієї частки доцільно централізувати податковим методом, а який – неподатковим;

3) встановивши величину податкових надходжень, які необхідно мобілізувати до бюджету, державі доцільно концептуально визначитися з таких питань:
- якою має бути переважаюча форма взаємовідносин між платниками податків та державою (пряме і непряме оподаткування) і в яких пропорціях;
- якими мають бути співвідношення між суб'єктами оподаткування: хто має платити більше податків, а хто – менше і в яких пропорціях (багаті, середні, бідні; юридичні особи, фізичні особи);
- яким має бути співвідношення між об'єктами оподаткування (виробництвом, споживанням, доходами, прибутком, майном, капіталом, землею, ресурсами тощо);
- яким має бути співвідношення між державними і місцевими податками.

Після цього можна формувати національну систему оподаткування, визначившись з принципами її побудови та дотримуючись цих принципів;

4) встановити конкретний перелік неподаткових надходжень, розробити дієвий механізм їхньої мобілізації до бюджетів усіх рівнів. Частку цих надходжень доцільно значно збільшити за рахунок надходжень від держав-

ної власності, державного майна та надання окремих послуг державними суб'єктами;

5) розробити дієвий механізм взаємовідносин між державним, регіональними і місцевими бюджетами, який би відповідав ринковим умовам господарювання;

6) з урахуванням суттєвого впливу на ефективність функціонування системи формування доходів бюджетів суб'єктивного чинника державі необхідно розробити і реалізувати заходи деонтологічного характеру. У цьому контексті система фінансової, освітньої, наукової і практичної діяльності має бути спрямованою на формування високих моральних, етичних та професійних якостей фінансистів, які обслуговують наповнення дохідної частини бюджетів, причому процес такого формування має бути неперервним та ефективним. Важливим напрямом діяльності у цьому вважаємо координацію та синхронізацію роботи органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, фінансового апарату держави, в тому числі фінансових, податкових, казначейських та контрольно-ревізійних органів, на всіх етапах мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів.

Такі стратегічні підходи держави дали б змогу розробити ефективну вітчизняну модель наповнення дохідної частини бюджетів, яку можна було б урахувати при розробці змін до Податкового кодексу України та фінансової стратегії держави.

Таким чином, основними напрямами удосконалення системи формування доходів бюджетів у сучасних умовах можна вважати такі:

- розробку вітчизняної моделі системи формування доходів бюджетів з урахуванням об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, інших об'єктивних та суб'єктивних чинників, а також завдань, визначених бюджетною доктриною, а в її складі – бюджетною стратегією;
- розробку ефективної законодавчої та нормативної бази стратегічного й тактичного характеру, яка б тільки позитивно впливала на наповнення дохідної частини всіх бюджетів;
- процес формування доходів бюджетів має пов'язуватися як із фіскальними, так і регулюючими завданнями, в тому числі всіма складовими виробництва, розподілу, обміну й споживання;
- цілеспрямоване та ефективне формування морально-етичних та професійних якостей усіх учасників розподільчих відносин, пов'язаних з наповненням дохідної частини бюджетів, а також належного рівня фінансової культури та етики підприємництва;
- чітке розмежування функцій та повноважень, взаємоузгодження роботи органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, координація діяльності фінансових, казначейських, податкових і контрольно-ревізійних органів у процесі мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів.

§ 2.3. Склад, структура і динаміка видаткової частини бюджету держави

Розподільчі процеси, пов'язані з видатками бюджетів, характеризуються різноманітністю та взаємозв'язком. Вони охоплюють розмаїття відносин щодо спрямування і використання коштів бюджетного фонду держави і відображають напрями розподілу бюджетних ресурсів держави. В основі такого розподілу є функції держави, їхній обсяг і характер, визначені Конституцією України. Причому існує тісний діалектичний взаємозв'язок між видатками бюджетів і функціями держави, який полягає у тому, що збільшення функцій зумовлює збільшення видатків, і навпаки. Функції держави є визначальним чинником, який впливає на обсяги видатків бюджетів та їхній розподіл і використання, оскільки без достатнього рівня бюджетних ресурсів такі функції якісно виконувати неможливо. Тому в теорії і на практиці при складанні бюджету, визначенні його параметрів держава зобов'язана брати до уваги не обсяги доходів, а потреби у видатках. Це підтверджується світовим історичним досвідом і фінансовою наукою.

Так, термін "видатки" використовується для найменування тих розподільчих відносин, які пов'язані з використанням централізованого грошового фонду держави. Вони здійснюються на стадії розподілу ВВП, характеризуються одностороннім рухом грошових коштів (Г→) і не обмінюються на відповідні еквіваленти. Суб'єкт відносин виділяє видатки (видає гроші зі свого фонду) для їхнього подальшого використання без одночасного отримання еквівалентної вартості товарів чи послуг.

На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну, характеризуються двостороннім рухом вартостей (Г→Т), тобто обмінюються на необхідний еквівалент вартості товарів чи послуг. Крім цього, витрати є елементом формування собівартості продукції і послуг, що виробляються і реалізуються розпорядниками бюджетних коштів. Тому здійснення витрат виходить за межі сфери бюджетних відносин і стосується кінцевого використання бюджетних ресурсів держави. Отже, видатки бюджету за певних умов перетворюються на витрати (виплата зарплати, оплата вартості товарно-матеріальних цінностей, комунальних послуг тощо).

Відповідно до чинного законодавства України всі видатки бюджетів розподіляються між ланками бюджетної системи. Такий складний і суперечливий процес розмежування видатків має базуватися на наукових принципах і регулюватися чинним законодавством. Однак саме принципам розмежування в економічній літературі та правових державних актах не приділяється належної уваги, внаслідок чого практика такого розмежування видатків є недосконалою і спричинює критику в Україні.

Процес розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи доцільно здійснювати за такими принципами:

– *значимості.* Цей принцип полягає у наступному: якого значення проводяться заходи, з бюджету такого ж рівня вони мають фінансуватися

(заходи державного значення – з Державного бюджету України, заходи місцевого значення – з місцевих бюджетів);

– *територіальний.* Суть цього принципу полягає в тому, що фінансування підприємств, організацій та установ має здійснюватися з бюджету тієї громади (чи регіону), на території якої вони перебувають;
– *відомчий.* Цей принцип означає забезпечення фінансування підприємств, організацій та установ з відповідного бюджету за підпорядкуванням;
– *субсидіарності,* за яким розподіл видатків має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до безпосереднього споживача (на відміну від попередніх, цей принцип закріплений у Бюджетному кодексі України).

Незважаючи на позитивні досягнення, при розмежуванні видатків між ланками бюджетної системи наявні істотні недоліки. Вони, перш за все, пов'язані з недоліками конституційного характеру і стосуються нечіткого розмежування функцій між державною владою, регіонами та місцевим самоврядуванням. Започаткована у 2004 р. конституційна реформа через політичні негаразди залишилася незавершеною. Чинні Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" не відповідають Конституції України та вимогам сьогодення. Без законодавчого вирішення цих проблем оптимізувати розподіл видатків між усіма ланками бюджетної системи України в інтересах суспільства неможливо.

Аналіз динаміки ВВП, видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України можна провести на основі рис. 2.3, 2.4. Як свідчать наведені дані, обсяг видатків Зведеного бюджету України упродовж 1993–2011 рр. зріс у 694,8 разу, що значно перевищує темпи зростання обсягів ВВП. Така динаміка пов'язана із загальним зниженням частки видатків у ВВП за даний період з 38,6 до 32,0%, хоча у 1994 р. ця частка зросла в 1,36 разу і досягла за роки незалежності України максимальної величини – 52,4%. Протягом 1994–1999 рр. спостерігаємо стабільну тенденцію скорочення частки видатків у ВВП майже на половину – до 26,6%, після чого у 2000 р. відбулося її збільшення до 28,4%. Наступні два роки (2001 та 2002 р.) характеризуються незначним зниженням питомої ваги видатків Зведеного бюджету України у ВВП, а починаючи з 2003 р. – поступовим зростанням.

Результати ознайомлення з динамікою показників дають підставу стверджувати, що загальний обсяг видатків бюджетів України в абсолютних сумах має чітко виражену тенденцію до зростання. За період, що пройшов після проведення бюджетної реформи й прийняття Бюджетного кодексу України (2001–2011 рр.), обсяг ВВП збільшився у 6,4 разу, а видатки зведеного бюджету – у 7,5 разу. Характерним для цього періоду є зростання частки видатків зведеного бюджету у ВВП з 26,8% у 2002 р. до 32,0% у 2011 р., що свідчить про концентрацію більшої частки валового продукту у роках держави для виконання своїх функцій. Така тенденція є протилежною до періоду 1994–1999 рр., коли частка видатків зведеного бюджету зменшилась з 52,4% до 26,6% ВВП.

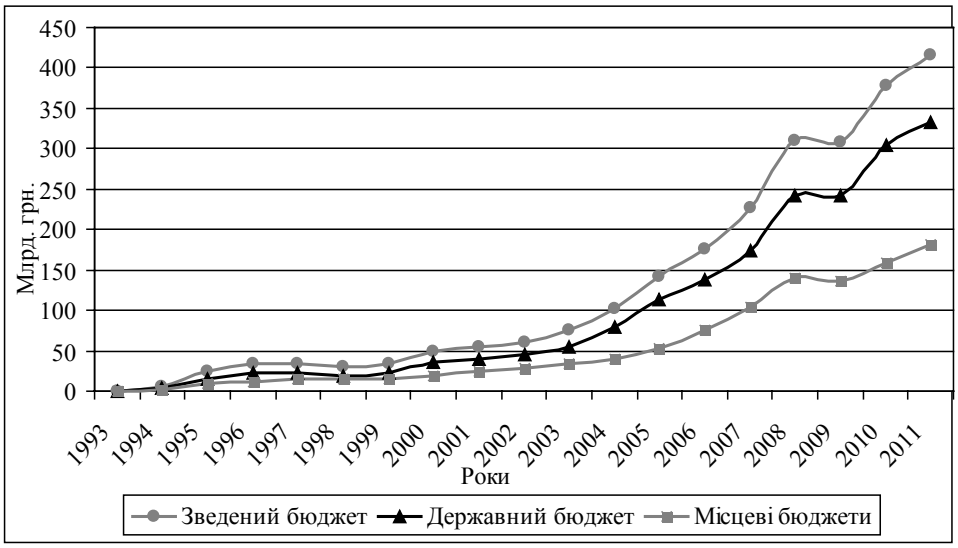


Рис. 2.3. Порівняльна динаміка видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України за 1993–2011 рр.

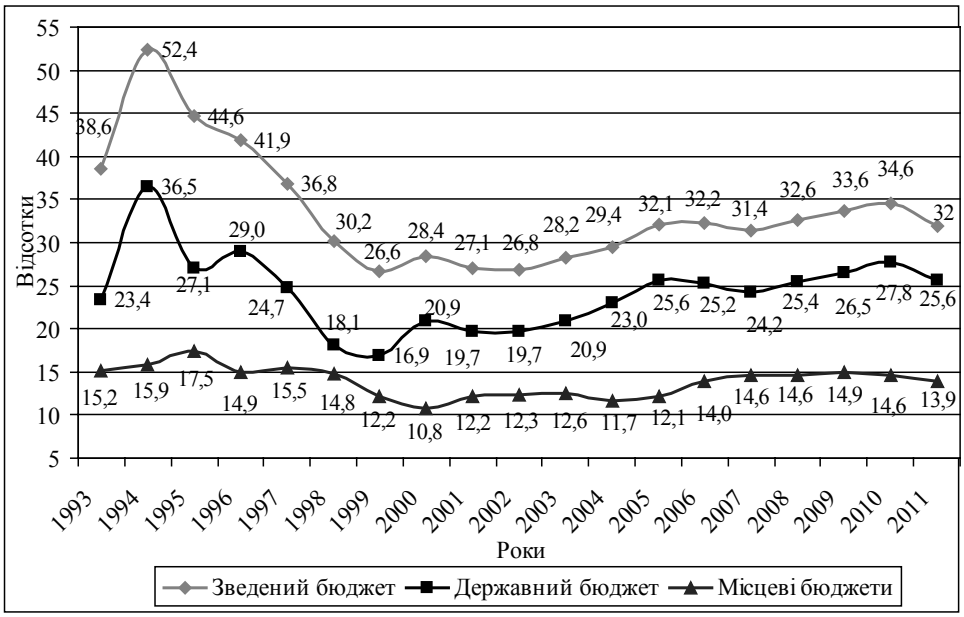


Рис. 2.4. Динаміка частки видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у ВВП за 1993–2011 рр.

У складі зведеного бюджету видатки державного бюджету зростають значно швидшими темпами, ніж видатки місцевих бюджетів, причому динаміка видатків державного бюджету є дуже подібною до зведеного. Протягом 1993–2011 рр. видатки державного бюджету збільшились у 1111,7 разу. Темпи

зростання цих видатків у 1,4 разу випереджають аналогічні показники ВВП та в 1,6 разу – видатки зведеного бюджету. Найбільшу частку ВВП (36,5%) було розподілено за допомогою видаткової частини державного бюджету в 1994 р., після чого у наступному році ця частка скоротилася до 27,1%, а в 1996 р. – збільшилася до 29,0%. Найменшу частку ВВП (16,9%) було розподілено за допомогою видаткової частини державного бюджету в 1999 р. Порівняно стійкі тенденції динаміки видаткової частини державного бюджету спостерігаємо з часу проведення бюджетної реформи та прийняття чинного Бюджетного кодексу України. Так, наприклад, загальний обсяг видатків Державного бюджету України за 2001–2011 рр. зріс у 8,3 разу і досяг 333,5 млрд. грн., частка цих видатків у ВВП за цей період збільшилась з 19,7% до 25,6%. Одночасно видатки місцевих бюджетів зросли у 7,3 разу (до 181,0 млрд. грн.), а їхня частка у ВВП – з 12,2% до 13,9% (за винятком 2004 р., коли відбулось зменшення цієї частки до 11,7%).

Аналіз динаміки обсягів та структури видатків Зведеного, Державного і місцевих бюджетів України свідчить про нестабільність тенденцій, пов'язаних з невизначеністю бюджетної політики. Абсолютні та відносні показники цієї динаміки можна прослідкувати на основі даних, наведених у табл. 2.2, 2.3, 2.4.

Результати аналізу показників цих таблиць свідчать, що найбільшу частку у Зведеному бюджеті України (у 2011 р. – 35,1%) займають видатки на соціально-культурні заходи, серед яких на першому місці перебувають видатки на освіту. За період 2001–2011 рр. обсяг цих видатків зріс у 8,8 разу і досягнув 86,3 млрд. грн., однак його частка у структурі видатків коливається від 17,8% до 20,7%. Серед видатків державного бюджету частка видатків на освіту є значно нижчою. Протягом п'яти років мала тенденцію до скорочення (з 11,3% у 2002 р. до 8,6% у 2007 р.), хоча у наступні роки збільшувалася, а у 2011 р. зменшилась до 8,2%. Це свідчить про те, що основний тягар фінансування освіти лягає на місцеві бюджети, роль яких з цього напряму підвищується. У 2011 р. з місцевих бюджетів було профінансовано дві третини від загального обсягу видатків на освіту.

Аналогічні тенденції спостерігаються щодо динаміки видатків на охорону здоров'я, частка яких у 2011 р. серед видатків Зведеного бюджету України досягала 11,8% (у 2003 р. – 12,8%), на відміну від Державного бюджету України, де видатки за аналогічним напрямом становлять 3,1% (у 2002 р. – 4,3%) від загального обсягу. Приблизно 80% цих видатків фінансуються з місцевих бюджетів.

Друге місце у видатках зведеного бюджету відводиться соціальному захисту та соціальному забезпеченню, близько 80% яких фінансується з державного бюджету. Показники видатків цієї групи були не стабільними, хоча їхня абсолютна сума постійно зростала і у 2011 р. дорівнювала 105,4 млрд. грн. (у 2001 р. – 11,6 млрд. грн.). У складі Державного бюджету України видатки цієї групи за 2001–2011 рр. зросли у 9,5 разу і досягнули 63,6 млрд. грн., що становить 19,1% від загального обсягу.

Таблиця 2.2

Динаміка обсягів та структури видатків Зведеного бюджету України за 2001–2010 рр.

Групи видатків	Роки										
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Загальнодержавні функції											
у млрд. грн.	9,4	8,6	10,0	12,3	15,5	19,9	24,3	30,8	33,2	44,9	49,9
у %	17,0	14,2	13,2	12,0	10,9	11,3	10,7	10,0	10,8	11,9	12,0
Оборона											
у млрд. грн.	3,4	3,5	5,3	6,2	5,9	6,4	9,6	11,7	9,7	11,3	13,2
у %	6,2	5,9	7,0	6,0	4,2	3,6	4,2	3,8	3,2	3,0	3,2
Громадський порядок, безпека та судова влада											
у млрд. грн.	4,2	5,0	5,8	7,9	10,2	12,7	18,4	27,1	24,4	28,8	32,6
у %	7,6	8,4	7,7	7,7	7,2	7,3	8,1	8,8	7,9	7,6	7,8
Економічна діяльність											
у млрд. грн.	7,0	7,2	12,2	19,6	19,3	27,5	41,8	51,4	39,7	43,8	57,1
у %	12,6	11,9	16,1	19,1	13,6	15,6	18,4	16,6	12,9	11,6	13,7
Охорона навколишнього природного середовища											
у млрд. грн.	0,7	0,7	0,9	1,2	1,3	1,6	2,2	2,8	2,5	2,9	3,9
у %	1,2	1,1	1,2	1,2	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9
Житлово-комунальне господарство											
у млрд. грн.	1,6	1,4	1,8	2,7	3,9	8,0	5,9	9,0	7,5	5,4	8,7
у %	2,8	2,3	2,4	2,6	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4	1,5	2,1
Охорона здоров'я											
у млрд. грн.	6,5	7,4	9,7	12,2	15,5	19,7	26,7	33,6	36,5	44,7	49,0
у %	11,6	12,5	12,8	11,9	10,9	11,2	11,7	10,9	11,9	11,8	11,8
Духовний і фізичний розвиток											
у млрд. грн.	1,3	1,4	2,1	2,7	3,4	4,3	5,7	7,9	8,3	11,5	10,8
у %	2,3	2,4	2,7	2,6	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0	2,6
Освіта											
у млрд. грн.	9,9	12,4	15,0	18,3	26,8	33,8	44,3	61,0	66,8	79,8	86,3
у %	17,8	20,3	19,8	17,9	18,9	19,3	19,5	19,7	21,7	21,1	20,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення											
у млрд. грн.	11,5	12,7	13,0	19,4	40,2	41,6	48,6	74,0	78,7	104,5	105,4
у %	20,9	21,0	17,1	19,0	28,2	23,7	24,1	23,9	25,6	27,7	25,2
Всього видатків	**55,5**	**60,3**	**75,8**	**102,5**	**142,0**	**175,3**	**227,6**	**309,2**	**307,3**	**377,8**	**416,9**

Таблиця 2.3

Динаміка обсягів та структури видатків Державного бюджету України за 2001–2011 рр.

Групи видатків	Роки										
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Загальнодержавні функції											
у млрд. грн.	7,9	6,9	7,9	9,7	12,0	14,2	16,9	21,8	24,9	34,7	40,0
у %	19,6	15,6	14,0	12,0	10,6	10,3	9,6	9,0	10,2	11,4	12,0
Оборона											
у млрд. грн.	3,4	3,5	5,3	6,2	5,9	6,4	9,6	11,7	9,6	11,3	13,2
у %	8,4	7,9	9,4	7,7	5,2	4,6	5,5	4,8	4,0	3,7	4,0
Громадський порядок, безпека та судова влада											
у млрд. грн.	3,9	4,7	5,7	7,7	10,1	12,6	18,3	24,9	24,2	28,6	32,4
у %	9,7	10,6	10,2	9,6	9,0	9,2	10,4	10,3	10,0	9,4	9,7
Економічна діяльність											
у млрд. грн.	5,2	5,6	9,2	15,2	14,3	20,6	31,0	38,7	33,2	36,0	44,8
у %	12,9	12,6	16,4	18,8	12,6	15,0	17,6	16,0	13,4	11,9	13,4
Охорона навколишнього природного середовища											
у млрд. грн.	0,5	0,5	0,7	0,9	1,0	1,3	1,8	2,3	1,8	2,3	3,0
у %	1,2	1,1	1,3	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,7	0,8	0,9
Житлово-комунальне господарство											
у млрд. грн.	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,7	0,4	0,2	0,8	0,3
у %	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	0,3	0,1
Охорона зд5оров'я											
у млрд. грн.	1,3	1,6	2,4	3,4	3,5	4,0	6,3	7,4	7,5	8,8	10,2
у %	3,2	3,6	4,2	4,3	3,1	3,0	3,6	3,1	3,1	2,9	3,1
Духовний і фізичний розвиток											
у млрд. грн.	0,4	0,4	0,6	1,0	1,3	1,4	2,0	2,9	3,2	5,2	3,8
у %	1,0	0,9	1,2	1,2	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,7	1,1
Освіта											
у млрд. грн.	3,9	5,0	5,7	7,2	9,9	12,1	15,2	21,6	23,9	28,8	27,3
у %	9,7	11,3	10,2	8,9	8,8	8,8	8,6	8,9	9,9	9,5	8,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення											
у млрд. грн.	6,7	7,2	6,8	12,3	31,8	30,3	29,3	50,8	51,5	69,3	63,6
у %	16,5	16,4	12,1	15,3	28,0	22,1	16,7	21,0	21,2	22,8	19,1
Разом видатків											
у млрд. грн.	33,2	35,5	44,4	63,7	89,9	103,1	131,1	182,3	180,3	225,8	238,6
у %	82,2	80,1	79,1	79,1	79,4	75,1	74,6	75,5	74,2	74,4	71,5
Міжбюджетні трансферти											
у млрд. грн.	7,2	8,8	11,7	16,8	23,4	34,2	44,7	59,2	62,2	77,8	94,9
у %	17,8	19,9	20,9	20,9	20,6	24,9	25,4	24,5	25,7	25,6	28,5
Всього видатків	**40,4**	**44,3**	**56,1**	**80,6**	**113,3**	**137,3**	**175,8**	**241,5**	**242,4**	**303,6**	**333,5**

Таблиця 2.4

Динаміка обсягів та структури видатків місцевих бюджетів України за 2001–2011 рр.

Групи видатків	Роки										
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Загальнодержавні функції											
у млрд. грн.	1,5	1,7	2,2	2,7	3,5	5,7	7,4	9,1	8,3	10,2	9,9
у %	6,0	6,1	6,5	6,6	6,5	7,6	7,1	6,5	6,1	6,4	5,5
Громадський порядок, безпека та судова влада											
у млрд. грн.	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	2,2	0,2	0,3	0,2
у %	1,2	1,1	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	1,6	0,1	0,2	0,1
Економічна діяльність											
у млрд. грн.	1,8	1,6	3,0	4,4	5,0	6,9	10,8	12,7	6,5	7,8	12,3
у %	7,2	5,8	8,9	11,0	9,4	9,1	10,3	9,1	4,8	4,9	6,8
Охорона навколишнього природного середовища											
у млрд. грн.	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9
у %	0,8	0,4	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Житлово-комунальне господарство											
у млрд. грн.	1,4	1,4	1,7	2,6	3,8	7,8	5,2	8,5	7,2	4,6	8,3
у %	5,6	5,1	5,0	6,3	7,1	10,3	5,0	6,1	5,3	2,9	4,6
Охорона здоров'я											
у млрд. грн.	5,2	5,9	7,4	8,7	12,0	15,6	20,4	26,2	29,0	36,0	38,7
у %	21,0	21,3	21,9	21,6	22,4	20,6	19,4	18,8	22,3	25,4	21,4
Духовний і фізичний розвиток											
у млрд. грн.	0,9	1,1	1,4	1,7	2,2	2,9	3,7	5,0	5,1	6,4	6,9
у %	3,6	4,0	4,1	4,2	4,1	3,9	3,5	3,6	3,7	4,0	3,8
Освіта											
у млрд. грн.	6,0	7,3	9,2	11,1	16,9	21,7	29,2	39,4	42,8	51,0	59,0
у %	24,3	26,4	27,4	27,6	31,5	28,6	27,8	28,3	31,4	31,9	32,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення											
у млрд. грн.	5,1	5,4	6,2	7,2	8,3	11,4	19,4	22,3	27,3	35,2	41,9
у %	20,3	19,3	18,2	17,7	15,6	14,7	18,5	16,0	20,0	22,0	23,2
Разом видатків											
у млрд. грн.	22,6	24,8	31,4	38,8	52,1	72,4	96,5	126,8	121,7	152,0	178,3
у %	90,0	89,5	92,9	96,1	97,3	95,4	92,0	91,2	93,2	95,1	98,5
Міжбюджетні трансферти											
у млрд. грн.	2,5	2,9	2,4	1,6	1,5	3,4	4,4	7,7	9,1	7,8	2,7
у %	10,0	10,5	7,1	3,9	2,7	4,6	4,2	5,5	6,8	4,9	1,5
Всього видатків	**24,9**	**27,7**	**33,8**	**40,4**	**53,6**	**75,8**	**104,9**	**139,0**	**136,2**	**159,8**	**181,0**

На третьому місці перебувають видатки, пов'язані з управлінською та оборонною діяльністю, переважний обсяг яких фінансується з державного бюджету. Серед цієї групи видатків Зведеного бюджету України найбільшу частку займають загальнодержавні функції, абсолютні суми видатків на які зросли з 9,4 млрд. грн. у 2001 р. до 49,9 млрд. грн. у 2011 р. при суттєвому скороченні за цей період відсоткового показника з 17,0% до 12,0%. У Державному бюджеті України ці тенденції виражені у більш різкій формі, зокрема частка видатків цієї групи скоротилася з 19,6% до 12,0%.

Четверте місце серед видатків Зведеного бюджету України відведено видаткам на економічну діяльність, загальний обсяг яких зріс з 7,0 млрд. грн. у 2001 р. до 57,1 млрд. грн. у 2011 р. при нестабільному відсотковому показнику, який коливається від 11,9% у 2002 р. до 19,1% у 2004 р. Близько 75% видатків цієї групи припадає на державний бюджет. За роки незалежності України частка видатків на економічну діяльність мала тенденцію до зниження.

Видатки на охорону навколишнього природного середовища та на житлово-комунальне господарство займають незначну частку і характеризуються відносною стабільністю.

Таким чином, аналізуючи показники динаміки обсягів та структури видатків бюджетів, можна зробити такі висновки. По-перше, характерною рисою динаміки структури видатків є зниження частки видатків, пов'язаних з виконанням загальнодержавних функцій, забезпеченням громадського порядку, безпеки та судової влади, а також оборони країни. Це пояснюється скороченням чисельності державного апарату, застосуванням найнижчих ставок зарплати для державних службовців, скороченням чисельності військовослужбовців. По-друге, спостерігається позитивна тенденція до зростання питомої ваги видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (з 20,9% у 2001 р. до 25,2% у 2011 р.), а також відносна стабілізація видатків на соціально-культурні заходи. Ці показники свідчать про чітко виражену соціальну спрямованість Зведеного бюджету України. Однак реальна бюджетна забезпеченість соціально-культурних послуг і соціального захисту населення не покращилася. По-третє, загалом знижується частка видатків на економічну діяльність, що негативно відобразиться у майбутньому на показниках зростання ВВП.

Оптимізація видаткової частини бюджету може бути досягнута за рахунок перегляду пропорцій розподілу ВВП та соціальних стандартів. Підвищення частки оплати праці у ВВП до 50–60% (на рівні розвинутих країн світу), мінімальної зарплати до середньоєвропейського рівня дало б змогу не тільки наповнити бюджет, пенсійний та інші соціальні фонди, а й суттєво скоротити кількість громадян, які отримують із бюджету соціальні виплати, значно збільшити обсяг виплат кожному потребуючому, одночасно скоротивши загальний обсяг видатків на соціальний захист населення. Вивільнені кошти можна спрямувати на розвиток економіки.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Бюджет; основний фінансовий план держави; дохідна частина бюджету; видаткова частина бюджету; доходи бюджету; видатки бюджету; бюджетна класифікація; загальний фонд бюджету; спеціальний фонд бюджету; зведений бюджет; державний бюджет; місцеві бюджети; податки; податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти; цільові фонди; функції держави; загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний і фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення.

Контрольні запитання і завдання

1. Розкрийте характерні риси бюджету як основного фінансового плану держави.
2. Як фінансова наука розглядає доходи бюджету?
3. Охарактеризуйте джерела доходів бюджету.
4. Які групи надходжень містять доходи бюджету?
5. Дайте характеристику доходів загального фонду Державного бюджету України.
6. Чим визначається склад доходів спеціального фонду Державного бюджету України?
7. Охарактеризуйте доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.
8. Які надходження належать до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
9. Які доходи зараховуються до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів?
10. Які тенденції спостерігаємо при аналізі динаміки частки доходів бюджетів у ВВП?
11. Проаналізуйте динаміку і структуру доходів бюджетів за 1999–2011 рр. та зробіть висновки.
12. Яких, на вашу думку, стратегічних підходів має дотримуватися держава при розробці вітчизняної моделі наповнення дохідної частини бюджетів?
13. Якими, на вашу думку, мають бути основні напрями удосконалення діючої системи формування доходів бюджетів?
14. Охарактеризуйте термін "видатки бюджету".
15. Які вам відомі принципи розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи?
16. Охарактеризуйте динаміку частки видатків бюджетів у ВВП за 1993–2011 рр.
17. Проаналізуйте динаміку обсягів і структуру видатків бюджетів України за 2001–2011 рр. та зробіть висновки.
18. Сформулюйте пропозиції щодо удосконалення видаткової частини бюджету.

РОЗДІЛ 3
БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЖЕРЕЛА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ

§ 3.1. Стан бюджету та засади його балансування

Збудовані на податковій основі, сучасні бюджети нерідко характеризуються значною розбалансованістю. Виражаючи одвічну проблему економіки: антагонізм безмежного зростання суспільних потреб і обмеженості ресурсів, вони дедалі частіше тяжіють до іншої фіскальної засади – кредитної.

Бюджет держави як суспільно-економічний інститут, у якому відображаються інтереси всіх громадян, юридичних осіб та держави, з фіскально-касової сторони характеризується рядом параметрів, основними з яких є доходи і видатки. Їхні обсяги визначають розмір бюджету як фонду грошових коштів, а співвідношення – стан бюджету як фінансового плану, сформованого на балансовій основі. Конкретний обсяг бюджету, джерела доходів та напрями використання коштів визначаються щорічними законами про державний бюджет, який, по суті, є основним фінансовим планом держави, обов'язковим до виконання усіма учасниками бюджетного процесу.

Як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду, бюджет має відповідати принципу *збалансованості*, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на певний бюджетний період.

У процесі збалансування бюджету шляхом зіставлення дохідної і видаткової частин формується його баланс (стан бюджету), який визначається такими показниками: *рівновага доходів і видатків бюджету*, *бюджетний профіцит* (перевищення доходів над видатками бюджету), *бюджетний дефіцит* (перевищення видатків над бюджетними доходами) (рис. 3.1).

Показник рівноваги доходів і видатків свідчить про збалансованість бюджету, тобто про достатність дохідних джерел для фінансування потреб держави у плановому періоді. Рівновага дохідної і видаткової частин бюджету є його природним станом, за якого всі планові видатки забезпечені відповідними джерелами фінансування. Стан рівноваги бюджету може вважатися оптимальним, а його досягнення – найважливішим завданням бюджетного планування. Його вагомість зумовлена складністю природи бюджету, де переплітається величезний спектр різнорівневих інтересів і суперечностей. В їхній основі – бажання суб'єктів отримувати якомога більше асигнувань і

Рис. 3.1. Стан бюджету і характер його балансування

сплачувати якомога менше податків. Така суперечність максимально утруднює процес балансування бюджету.

Дефіцит і профіцит є складовою статті балансування бюджету і тією чи іншою мірою пов'язані з невідповідністю вхідних і вихідних фінансових потоків (рис. 3.2). Принциповим у цьому разі є розуміння бюджету як плану щорічних доходів і видатків держави, який розробляється урядом на наступний бюджетний період і затверджується законом. Складаючи бюджет, уряд використовує чинну законодавчу та нормативну базу. Опираючись на соціально-економічну доктрину держави, прогнозуються витрати на наступний бюджетний період. Під ці прогнозні витрати *(ПрВ)*

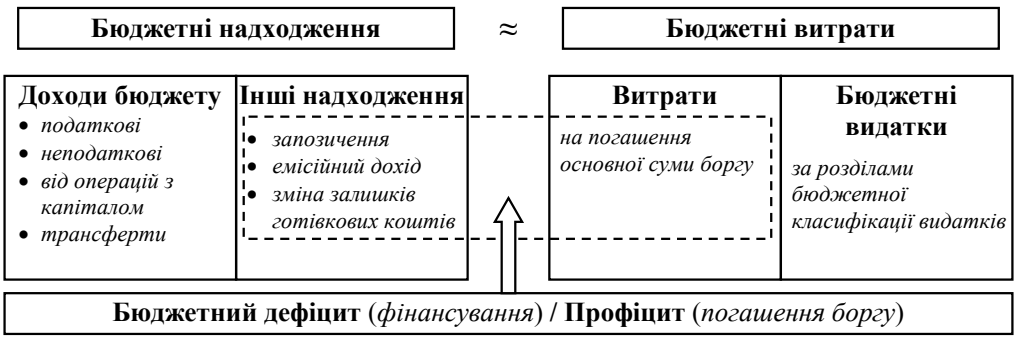


Рис. 3.2. Баланс бюджету

вишукуються планові доходи *(ПлД)*. Ті відповідно є основою для здійснення планових витрат *(ПлВ)*.

Планові витрати дорівнюватимуть прогнозним тільки в тому разі, якщо планові доходи відповідатимуть прогнозним витратам *(ПлВ = ПрВ,* якщо *ПлД = ПрВ)*. Якщо прогнозні витрати виявляються більшими від планових доходів, то ймовірним є профіцит бюджету.

Профіцит бюджету є рідкісним явищем, а від того вважається специфічним, адже інститут держави не діє на принципах комерційного розрахунку і не має на меті отримання додаткової фінансової вигоди. Більш допустимим є збалансований бюджет, коли видаткові і дохідні статті є рівними. Затвердження профіцитного бюджету є виправданим з точки зору необхідності погашення державного боргу, утвореного в попередні періоди. Саме таке положення містить і Бюджетний кодекс України, який, окрім можливості направлення сум перевищення бюджетних доходів над видатками на погашення основної суми боргу, мету бюджетного профіциту вбачає у забезпеченні встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів. Отже, затвердження бюджету з перевищенням дохідної частини над видатковою в Україні має регламентований характер, що обмежує вплив профіциту на економічні процеси.

У будь-якому разі бюджетний профіцит можна вважати доволі відносним показником, адже ситуацію, за якої відсутні напрями витрачання коштів, уявити доволі важко. А якщо кошти на погашення основної суми боргу перевести в склад бюджетних видатків, то профіциту у бюджеті не спостерігатиметься.

Бюджетний дефіцит є складним явищем, що має вплив на весь спектр економічних відносин у державі. Показник бюджетного дефіциту свідчить про перевищення величини бюджетних видатків над доходами, за рахунок яких вони здійснюються. Наявність дефіциту означає, що бюджет планового року містить такі статті видатків держави, які не мають грошового забезпечення за рахунок постійних доходів. Таке явище здебільшого є негативним, однак не свідчить про незбалансованість бюджету загалом, оскільки у процесі його складання і затвердження визначаються необхідні джерела фінансування дефіциту. Таким чином, дефіцит є балансуючою статтею бюджету, що має власні джерела фінансування.

З точки зору макроекономічної ситуації, в країні стан державного бюджету може мати двоїстий характер:

- бюджет повної зайнятості (структурний бюджет) характеризується сальдом, яке мало би місце за поточного реального рівня державних видатків і податкових ставок за умов потенційної величини ВВП. Структурний дефіцит (D_p^b) при цьому визначається за формулою: $D_p^b = Y_p \times t - G$, де Y_p – потенційний ВВП, t – агрегована ставка оподаткування, $Y_p \times t$ – доходи бюджету за повної зайнятості, G – бюджетні видатки;
- бюджет неповної зайнятості (циклічний бюджет) – це бюджетні доходи, видатки та кінцеве сальдо, що формуються за безпосереднього впливу фази ділового економічного циклу. Фактичний бюджетний де-

фіцит *(D^b)* при цьому складається під впливом дискреційної фіскальної політики та циклічних коливань в економіці і визначається як: $D^b = Y \times t - G$, де Y – фактичний ВВП, $Y \times t$ – фактичні доходи бюджету. Перевищення величини фактичного дефіциту над структурним формує циклічний дефіцит бюджету (D_c^b), розмір якого визначається як: $D_c^b = D^b - D_p^b$.

Світова економічна думка уже не одне десятиліття намагається виробити єдиноправильне ставлення до проблеми бюджетної розбалансованості. Класичні консервативні ідеї про недоцільність державного втручання в економіку та обов'язкове збалансування невеликого за розмірами державного бюджету то набували великої популярності, то зазнавали критики. Натомість на світову авансцену виходили прогресивні ліберальні концепції державного регулювання, в яких головне місце відводилось активній державній економічній та соціальній політиці, а бюджет набував надзвичайного значення.

Найпоширеніші протягом кількох століть класичні ідеї на початку XX ст. замінили кейнсіанські рецепти подолання економічної кризи. У 60–70-ті рр. XX ст. популярними були ідеї обмежено регульованої економіки, від чого й донині не відмовились уряди багатьох країн. У 1980-ті рр. лідируючі позиції у світі зайняла школа монетаризму, що засвідчило поворот до ринкового фундаменталізму.

Така ротація ідей призводила до частої зміни супутньої їм фінансово-економічної політики. Особливо яскраво це виявляється у ставленнях до дефіцитного фінансування державних програм. Ще донедавна потенційно нешкідливий механізм позикового фінансування сьогодні супроводжується значними негативними ефектами. Обмеженість ресурсів і одночасне зростання ролі держави у XX ст. призвели до значних бюджетних дефіцитів і, як наслідок, державні борги у світовому масштабі досягли астрономічних розмірів. Для урядів багатьох держав проблема подолання дефіциту бюджету перетворилась на стратегічну мету фінансової політики, а дотримання принципу збалансованості стає пріоритетним у реалізації економічної стратегії на довгострокову перспективу.

Регулювання бюджету з позиції його балансування базується на основні трьох концептуальних підходів: збалансування бюджету на щорічній основі, збалансування бюджету на циклічній основі, ідея "функціональних фінансів".

Щорічно збалансований бюджет, видатки якого відповідають доходам, на початку XX ст. вважався головною ціллю фінансової політики розвинених капіталістичних країнах. Проте така концепція регулювання бюджету не позбавлена негативних ефектів, адже, навпаки, посилює циклічність економіки. Наприклад, антирецесійні заходи в умовах кризи (підвищення податкових ставок, скорочення державних витрат), спрямовані на компенсацію втрачених від падіння виробництва та зростання безробіття податкових платежів, скоріш за все призведуть до скорочення сукупного попиту в державі, а отже, тільки поглиблять падіння виробництва. Таким чином,

щорічно збалансований бюджет посилює циклічні коливання в економіці, що не дає змоги таку форму політики регулювання бюджету вважати універсальною. Проте вона несе й певний позитив, оскільки дає можливість обмежити небажане та економічно необґрунтоване розширення державного сектору, дисциплінуючи парламентарів і урядовців.

Балансування бюджету на циклічній основі дає змогу частково нівелювати циклічні коливання в економіці. При цьому регулювання відбувається не в межах року, а в межах циклу підйому або спаду. Логічне обґрунтування цієї концепції бюджетної політики випливає з необхідності подолання спаду в економіці через зниження податкових ставок і збільшення урядових витрат. Такі дії уряду мають на меті стимулювати розвиток економіки, але водночас провокують утворення бюджетного дефіциту. У ході подальшого інфляційного підйому уряд змушений підвищувати податкові ставки. Позитивне сальдо бюджету, що виникає при цьому, може бути використано на погашення державного боргу, що виник у результаті фінансування бюджетного дефіциту в період спаду. В результаті проведення антициклічної політики бюджет балансується, проте не на щорічній основі, а за період у кілька років. Основна проблема такої концептуальної ідеї полягає в тому, що спади і підйоми в економічному циклі можуть бути неоднаковими за амплітудою та тривалістю, а отже, бюджетні надлишки в умовах піднесення не гарантовано компенсують бюджетні дефіцити кризового періоду.

Відповідно до ідеї *"функціональних фінансів"* питання балансування бюджету – на щорічній або на циклічній основі – другорядне. Первинною метою державних фінансів є балансування економіки, а не бюджету. Досягнення цієї мети може супроводжуватись як стійким позитивним сальдо бюджету, так і зростаючим державним боргом. Відповідно до цієї концепції проблеми, пов'язані з державними дефіцитами або надлишками, незначні порівняно з небажаними альтернативами тривалих спадів або стійкої інфляції. Державний бюджет насамперед є інструментом досягнення та підтримання макроекономічної стабільності і уряд не має сумніватися, реалізуючи політику дефіцитного фінансування державної діяльності.

Друга і третя концепції є основою фінансової політики, що орієнтована на бюджетний дефіцит і базується на потенціалі грошової системи країни. Така політика передбачає:

- наявність значного золотовалютного потенціалу країни;
- контроль за розвитком бюджетного дефіциту і пошук джерел його покриття;
- виділення бюджетних асигнувань на заходи, що дають значний економічний ефект.

За привабливості політики дефіцитного фінансування державної діяльності її варто трактувати як вимушений крок у діяльності уряду в умовах зміни фаз економічного циклу.

§ 3.2. Економічна природа, причини виникнення, соціально-економічні наслідки та види бюджетного дефіциту

Бюджетний дефіцит є балансуючою статтею бюджету, що засвідчує необхідність залучення додаткових джерел фінансування окремих державних видаткових програм понад наявні постійні надходження. Це складне економічне явище, в якому віддзеркалюються різні аспекти соціально-економічного розвитку суспільства, ефективність економічної політики держави. Він має різні вияви, характеризується розмаїттям причин, чинників і наслідків.

Дефіцит казни виник у рабовласницькому суспільстві, а за домонополістичного капіталізму зростав під час війн. У період Великої французької революції була помічена здатність бюджетних дефіцитів збуджувати протестні настрої серед населення, котрі приводили до позитивних змін. Ідеологи революції називали дефіцит "багатство нації", маючи на увазі, що дефіцити акцентують увагу на проблемах державних фінансів й у цьому розумінні активізують суспільство.

На початку розвитку капіталізму західні економісти, дотримуючись вчення А. Сміта, обстоювали тезу про органічну єдність економічного зростання з активним сальдо державного бюджету й стабільністю грошової маси. З 1776 до 1929 р. змін у теорії державних фінансів майже не відбувалось:

- державні фінанси розглядалися як різновид сімейних фінансів. Якщо кожного місяця сім'я витрачає більше свого місячного доходу, то її реальний добробут погіршується і вона біднішає. Те саме вважалося справедливим і для держави;
- бюджет має бути збалансованим кожного року. Крім того, бюджет має бути невеликим, з помірними видатками, а його завдання – суворо обмеженими;
- державний борг – це тягар для майбутніх поколінь. Він уподібнювався до важкого каменя, який суспільство має нести на своїх плечах.

Уже в 30-х рр. XX ст. адміністрація Ф. Рузвельта, компенсуючи недостатність інвестиційно-господарської активності приватного сектору, вдалася до дефіцитного фінансування суспільних робіт (будівництва автомагістралей, громадських споруд, інших об'єктів інфраструктури). Політика "Нового курсу", базована на ідеях Дж. М. Кейнса, дала змогу уряду США вивести країну з депресії.

Наприкінці XX – початку XXI ст. нескінченна смуга бюджетних дефіцитів і дедалі зростаючі державні борги у загальносвітовому масштабі спонукали США, країни ЄС вживати кардинальних заходів для подолання проблеми бюджетної розбалансованості. Обмеженість державної політики зі скорочення бюджетних витрат і стимулювання додаткових надходжень змушує уряди і парламенти багатьох країн встановлювати законодавчі норми, які б обмежували або забороняли дефіцитність бюджету.

Таким чином, дефіцит бюджету упродовж історії набув суперечливих ознак, що визначає необхідність детальнішого вивчення його особливостей. Дефіцитність бюджету може бути зумовлена різними причинами. Інколи позикове фінансування є вимогою часу. Воно може використовуватись при надзвичайних ситуаціях і навіть сприяти економічному зростанню під час глибокої кризи. Проте неможливість контролювати цей процес повною мірою спричинює багато проблем. Наслідки бюджетних дефіцитів можуть вимірюватись десятками і більшість з них має негативний і подекуди загрозливий характер.

У загальносвітовому вимірі закономірності розвитку дефіцитної незбалансованості сьогодні узагальнені західними науковцями і виражені в кількох чинниках затяжних дефіцитів. Серед них, по-перше, виявилась тенденція, за якою після Другої світової війни суттєво зросли вимоги суспільства до владно-державницьких структур. З економічним зростанням і накопиченням національного багатства розширювалась сфера соціальної діяльності держави щодо забезпечення економічно пасивних верств населення. По-друге, посилена соціальна роль держави перетворилася на норму. Користувачі соціальних благ, фінансованих державою, почали сприймати їх як належне і невід'ємне. Як численний сектор електорату, вони мають змогу політично перешкоджати проведенню відповідних реформ, особливо у сферах соціального забезпечення і охорони здоров'я. По-третє, виявились помилковими урядові оцінки соціальних параметрів державних бюджетів, у яких не повною мірою були враховані тенденції зростання безробіття, подовження тривалості життя, зниження темпів приросту продуктивності економіки.

Відповідно до класифікації чинників, що призводять до дефіциту державного бюджету, існує чотири категорії дефіцитів (рис. 3.3). Дефіцити першої і другої груп виникають внаслідок дії неекономічних чинників. Третю групу становлять дефіцити, спричинені кризовими процесами в економіці. Першопричини дефіцитів четвертої групи перебувають у політичній площині.

Основною ж причиною виникнення бюджетного дефіциту є випередження темпів зростання бюджетних видатків порівняно зі зростанням доходів бюджету. Тенденція до формування такої невідповідності випливає із закономірності розширення меж державної діяльності, виявленої А. Вагнером. За нею зростання загального рівня реального продукту призводить до збільшення державних витрат, причому останні зростають випереджаючими темпами. Це пояснюється значною еластичністю попиту за доходом на дані послуги.

Відповідно до закону А. Вагнера, зменшення реального продукту (доходу) мало б призвести до зменшення величини державних витрат. Проте, як показує практика, зокрема країн з перехідною економікою, зменшення загального рівня доходу змушує державу брати на себе функції соціального захисту частини населення. При цьому держава ніколи не встигає компенсувати втрати населення від падіння доходів соціальною допомогою з різних причин, зокрема, через інфляцію.

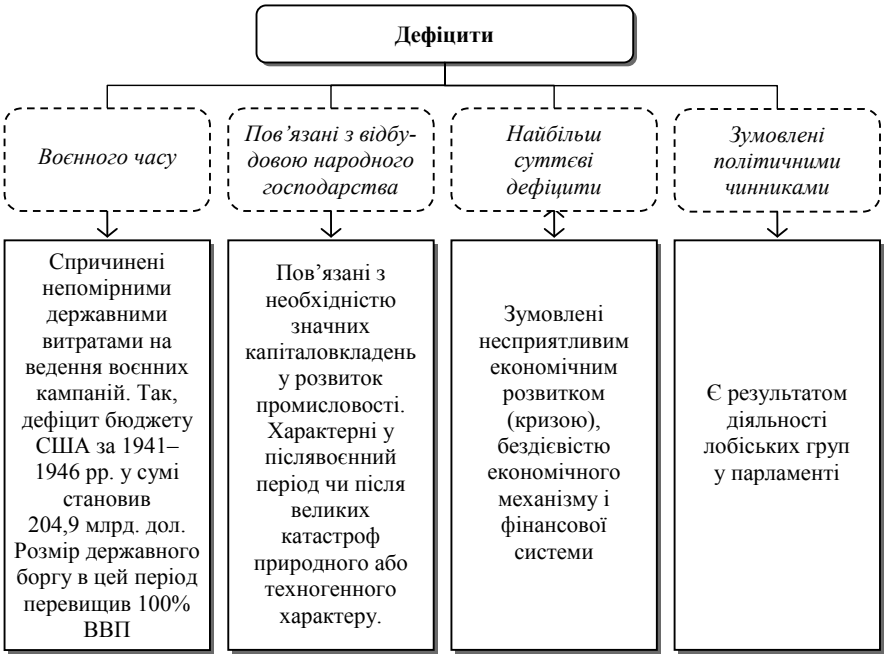


Рис. 3.3. Чинники дефіциту бюджету

Слід зазначити, що закон зростаючих державних видатків А. Вагнера у сучасній фінансовій літературі часто згадується як науковий аргумент на користь такої величини бюджету, що відповідає бажанням суспільства розраховувати на фінансування певного рівня гарантованих урядом потреб.

Визначення причин і типології вітчизняних бюджетних дефіцитів базується на аналізі основних засад фінансової політики СРСР, якій апріорі за ідеологією не властивими були фіскальні дисбаланси. Однак така теза на практиці не завжди мала підтвердження, адже в структурі союзних бюджетів і бюджету СРСР існували надходження, які були засобом покриття бюджетного дефіциту, а не доходами, – різні форми державного кредиту (приріст стабільного залишку вкладів в ощадкасах, надходження за внутрішніми державними запозиченнями). Приховану дефіцитність спричиняли прорахунки в економічній політиці держави, що призвело до розвитку позаекономічних методів перерозподілу фінансів – розкрадання державного майна, приписок, тобто розвитку тіньової економіки. Посилення кризових явищ спонукав і затратний механізм управління бюджетними витратами, у результаті чого з'явилася величезна кількість будов соціально-культурної сфери, житла та об'єктів незавершеного будівництва і невстановленого обладнання.

Ці обставини повною мірою стали характерними і для незалежної України. Дефіцитність бюджетної політики яскраво виявилась у незбалансованості усіх бюджетів держави. Як наслідок, зведений бюджет упродовж 1993–2011 рр. переважно виконувався з дефіцитом, тим самим характеризуючи дисбаланс усієї бюджетної системи країни (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Показники Зведеного бюджету України в 1993–2011 рр.*

Роки	Доходи	% до ВВП	Видатки (з кредитуванням)	% до ВВП	Дефіцит (–), профіцит (+)	% до ВВП
1993	49621,8	33,5	57248,7	38,6	–7626,9	–5,1
1994	523092,6	43,5	630647,0	52,4	–107554,4	–8,9
1995	20689,9	38,0	24302,8	44,6	–3612,9	–6,6
1996	30218,7	37,0	34182,8	41,9	–3964,1	–4,9
1997	28112,0	30,1	34312,7	36,7	–6200,7	–6,6
1998	28915,8	28,2	31195,6	30,4	–2279,8	–2,2
1999	32876,4	25,2	34820,9	26,7	–1944,5	–1,5
2000	49117,9	28,9	48148,6	28,3	969,3	0,6
2001	54934,6	26,9	55528,0	27,2	–593,4	–0,3
2002	61954,3	27,4	60318,9	26,7	1635,4	0,7
2003	75165,4	28,5	75655,3	28,7	–489,9	–0,2
2004	91529,4	26,5	102538,4	29,4	–11009,0	–3,2
2005	134183,2	31,6	141989,5	33,4	–7806,3	–1,8
2006	171811,5	32,0	175512,2	32,6	–3700,8	–0,7
2007	219937,0	30,5	227638,0	31,6	–7702,0	–1,1
2008	297844,6	31,4	312027,6	32,9	–14183,1	–1,5
2009	272967,0	29,8	310225,2	33,9	–37258,1	–4,1
2010	314506,3	28,7	379191,2	34,5	–64684,9	–5,9
2011	398553,6	30,3	421611,5	31,7	–23057,9	–1,8

* Складено за даними Міністерства фінансів України. За 1993–1994 рр. дані вказані у млрд. крб., далі – у млн. грн.

Переважно зміна параметрів зведеного бюджету визначається динамікою показників держаного бюджету. Відповідно до законів про Державний бюджет України доходно-видаткові параметри основного фінансового плану держави були врівноважені лише у 2000 і 2001 р. В усі інші періоди з 1992 р. балансуючою статтею державного бюджету неодмінно ставав дефіцит.

Планова дефіцитність державного бюджету не в усі роки була співвідносною з фактичними показниками, і якщо у перші роки незалежності в умовах гіперінфляції такі паритети є зрозумілими, то у наступні періоди диспропорції очевидні. Так, планово збалансовані бюджети 2000–2001 рр. виконувалися з профіцитом та дефіцитом. Профіцитним виявився і бюджет 2002 р., який був затверджений парламентом з дефіцитом у 8,3% до планових видатків. Упродовж 2004–2007 рр., коли плановий дефіцит становив 9,0–10% від видатків державного бюджету, фактичний дефіцит коливався в межах 2,8–12,9% (табл. 3.2). Загалом практично жодного року фактичні па-

Таблиця 3.2

Відносні показники дефіциту (профіциту) Державного бюджету України в 1993–2011 рр.*

Роки	Дефіцит (-) / Профіцит (+)		
	% ВВП	% до доходів	% до видатків
1993	–6,9	–37,6	–27,3
1994	–9,3	–31,6	–23,9
1995	–6,8	–30,3	–23,2
1996	–4,9	–20,3	–16,9
1997	–6,7	–37,5	–27,3
1998	–2,1	–12,9	–11,5
1999	–1,5	–9,8	–8,9
2000	0,4	1,9	1,9
2001	–0,3	–1,7	–1,7
2002	0,5	2,4	2,5
2003	–0,4	–1,9	–1,9
2004	–3,0	–14,5	12,9
2005	–1,8	–7,5	–7,1
2006	–0,7	–2,8	–2,8
2007	–1,4	–5,9	–5,6
2008	–1,0	–5,4	–5,2
2009	–3,9	–16,9	–14,5
2010	–5,9	–26,7	–21,1
2011	–1,8	–7,5	–7,0

* Складено за даними Міністерства фінансів України.

раметри бюджетного дефіциту не відповідали плановим. Середні процентні відхилення за гривневий період при цьому становлять близько 20%, а в попередні роки вимірюються десятками і навіть сотнями разів.

Глибинними причинами бюджетного дефіциту в Україні стали спад виробництва, зниження ефективності функціонування галузей економіки і підприємств, не виважена соціально-економічна політика, що зумовили спад обсягів валового внутрішнього продукту і національного доходу. Це природно зумовило скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що і відобразилось на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту.

Серед конкретних причин виникнення проблеми бюджетної розбалансованості в Україні варто виокремити: неефективний механізм оподаткування суб'єктів господарювання, посилення фіскальної функції податкової системи; невпорядковану систему соціальних та економічних пільг; низьку якість бюджетного планування; нераціональну структуру бюджетних витрат; значний обсяг тіньової економічної діяльності; недосконалість і часту зміну фінансового законодавства тощо.

Дефіцитна незбалансованість державного бюджету властива і розвинутим країнам. Так, після 2000 р. сукупний бюджет усіх країн ЄС завжди зводився з дефіцитом (табл. 3.3). Стабільну тенденцію формування бюджету на

Таблиця 3.3

Відносні показники бюджетного дефіциту (профіциту) країн Європи та ЄС в 2000–2011 рр., % до ВВП*

Країна	Роки											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ЄС (27 країн)	0,4	–1,1	–2,1	–2,6	–2,5	–2,2	–1,6	–1,3	–2,5	–5,8	–5,6	–3,8
Єврозона (17 країн)	–0,5	–1,7	–2,1	–2,4	–2,4	–2,2	–1,4	–1,2	–2,2	–5,2	–5,1	–3,3
Бельгія	–0,4	–0,9	–0,2	0,4	–0,1	–2,5	0,0	–1,1	–1,6	–4,2	–3,0	–3,4
Болгарія	–1,3	0,1	–1,9	–0,5	1,4	1,4	2,2	1,1	1,8	–3,8	–2,0	–2,3
Чехія	–3,5	–5,2	–5,8	–6,0	–2,6	–3,2	–2,4	–1,5	–2,4	–5,0	–4,1	–2,6
Данія	1,1	0,6	0,4	0,1	2,1	5,5	5,6	5,1	3,7	–1,9	–2,3	–1,9
Німеччина	1,4	–1,3	–1,8	–1,9	–2,3	–2,1	–1,5	–0,8	–0,6	–1,6	–3,2	–1,0
Естонія	0,2	0,6	0,2	1,4	1,7	1,5	2,0	2,3	–2,5	–0,8	–0,5	0,0
Ірландія	4,4	0,7	0,1	–0,1	1,0	1,1	2,3	0,0	–6,8	–12,4	–30,6	–13,1
Греція	–5,7	–6,0	–7,2	–8,1	–9,6	–6,2	–6,1	–6,5	–9,9	–15,3	–11,4	–8,7
Іспанія	–1,0	–0,8	–0,4	–0,7	–1,1	0,5	1,0	1,2	–3,0	–9,3	–5,0	–2,9
Франція	–2,1	–2,1	–3,0	–3,6	–2,6	–2,6	–2,0	–2,6	–3,5	–6,4	–5,8	–4,5
Італія	–1,1	–3,1	–3,0	–3,0	–3,0	–3,9	–2,9	–2,0	–2,6	–4,8	–4,4	–3,8
Кіпр	–5,5	–5,7	–7,2	–9,1	–7,1	–5,3	–3,7	0,5	–2,6	–8,8	–7,8	–8,4
Латвія	–2,0	–1,1	–1,7	–2,3	–2,0	–1,6	–2,1	–2,5	–4,6	–5,6	–5,4	–2,2
Литва	–2,7	–2,7	–2,2	–1,7	–2,3	–1,0	–0,8	–0,6	–2,1	–5,7	–4,7	–3,3
Люксембург	2,8	2,9	–0,4	–1,3	–2,5	–1,2	–0,6	0,9	–0,2	–2,6	–2,6	–2,4
Угорщина	–2,6	–4,6	–7,8	–5,8	–5,9	–7,2	–10,2	–5,7	–3,5	–3,8	–3,5	3,4
Мальта	–6,2	–6,5	–5,9	–9,2	–4,7	–3,0	–2,8	–2,4	–4,6	–3,8	–3,7	–2,7
Нідерланди	0,4	–0,2	–1,2	–2,8	–1,7	0,1	0,9	0,5	0,5	–3,5	–4,0	–2,8
Австрія	–1,7	–0,7	–1,2	–1,6	–4,6	–1,9	–1,5	–0,9	–1,1	–3,2	–3,5	–2,4
Польща	–1,7	–4,5	–4,2	–5,5	–5,2	–4,2	–4,1	–3,0	–3,9	–5,4	–6,4	–4,3
Португалія	–2,7	–3,7	–3,6	–3,7	–4,1	–6,5	–5,0	–3,7	–4,1	–9,6	–9,4	–4,1
Румунія	–5,1	–4,1	–2,2	–1,9	–1,1	–1,2	–3,3	–3,7	–4,5	–7,0	–6,0	–4,6
Словенія	–3,2	–3,7	–2,1	–2,5	–2,1	–2,2	–1,4	–0,1	–1,3	–5,1	–5,2	–6,4
Словаччина	–13,0	–7,2	–8,9	–3,6	–3,1	–2,3	–3,1	–1,9	–2,5	–6,8	–6,8	–5,2
Фінляндія	2,7	1,4	0,9	0,2	0,1	0,2	–0,1	1,0	0,6	–4,5	–5,3	–2,9
Швеція	4,0	7,1	–1,6	–1,6	–0,3	0,8	1,2	2,4	1,3	–0,6	–0,1	0,0
Великобританія	3,9	0,7	–1,9	–3,5	–3,2	–3,1	–2,7	–2,6	–4,8	–11,2	–10,2	–8,1
Хорватія	:	:	–4,2	–4,7	–4,2	–3,9	–2,9	–2,5	–1,4	–3,8	:	:
Туреччина	:	–33,8	–13,8	–12,0	–5,3	–1,4	–0,1	–1,8	–2,3	–5,8	:	:
Ісландія	:	:	:	:	:	4,4	5,3	3,9	–12,9	–8,3	–9,4	:
Норвегія	:	14,2	9,2	8,3	11,7	15,1	18,5	18,1	20,0	11,7	12,3	14,4

* Складено за даними Eurostat.

бездефіцитній основі практикують лише Данія, Естонія, Ірландія та скандинавські країни. Проте їм не вдалось уникнути дефіцитності у зв'язку із негативним впливом світової економічної кризи. У 2009–2010 рр. бюджетні дефіцити в окремих країнах досягли загрозливих для економік розмірів: у Греції – 15,3% від ВВП, Ірландії – 30,6%, Великобританії – 11,2%, Португалії – 9,6%, Ісландії – 9,4%, в Іспанії – 9,3%. Таким чином, дефіцитна розбалансованість бюджету не має асоціюватись винятково з країнами, що розвиваються чи переживають глибоку кризу. Бюджетний дефіцит є невід'ємним атрибутом сучасної фіскальної політики і найбільш економічно розвинутих країн, що підтверджує складну природу цього явища і неоднозначність наслідків.

Вектори впливу бюджетного дефіциту на соціально-економічні процеси у суспільстві різноманітні і подекуди можуть мати позитивне спрямування. Так, за певних обставин бюджетний дефіцит здатен виконувати антикризову функцію, адже ефективне використання дефіцитного фінансування стимулюватиме соціально-економічний розвиток. Однак більшість наслідків бюджетного дефіциту має негативний вплив на соціально-економічний розвиток, що пов'язано з так званим "ефектом витіснення" приватних інвестицій. Його суть полягає у наступному (рис. 3.4).

Для дефіцитного фінансування витрат уряд виходить на грошовий ринок і вступає в конкуренцію з приватним сектором за отримання грошових коштів. Це провокує підвищення процентної ставки за даної пропозиції грошей.

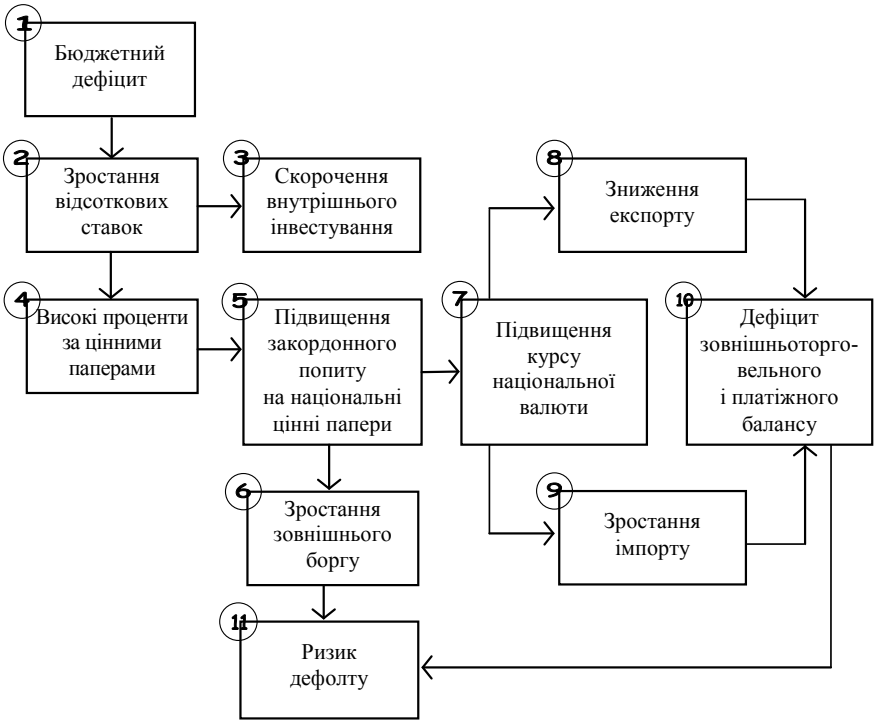
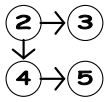
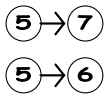


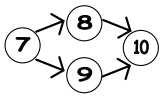
Рис. 3.4. Причинно-наслідкова діалектика бюджетних дефіцитів



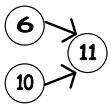
Підвищення ставки процента має два наслідки. По-перше, він знижує приватні внутрішні інвестиції, особливо в довготерміновому плані. Державні кошти використовуються, як правило, на фінансування оборонних і соціальних потреб. По-друге, більш високий рівень процента за урядовими і комерційними цінними паперами робить фінансові інвестиції в країні більш привабливими для іноземців.



Значні інвалютні потоки спричиняють приріст зовнішнього боргу. Придбання високоприбуткових цінних паперів даної країни іноземцями припускає початкове придбання ними її національної валюти. Це підвищує загальносвітовий попит на цю валюту і її курс на світовому ринку.



Зростання міжнародної цінності валюти даної країни зменшує її експорт і стимулює імпорт. Скорочення чистого експорту товарів стримує розвиток експортно орієнтованих галузей.



Спад інвестиційної діяльності спричиняє скорочення акціонерного капіталу, виробничих потужностей, обсягів виробництва. Таке скорочення є причиною зниження рівня продуктивності праці й реального доходу в усіх його формах, що провокує зниження довіри інвесторів, а отже, скорочення іноземних інвестиційних програм і вивіз капіталу за кордон. Як наслідок, надмірний державний борг і дефіцит платіжного й зовнішньоторговельного балансу створює ризик *дефолту* – невиплати країною зобов'язань за державними запозиченнями. Дефолт може призвести до негативних для економіки країни і престижу держави наслідків, зумовлених згортанням інвестицій, збуванням цінних паперів нерезидентами, що спричиняє падіння їхньої вартості і подальше зростання процентних ставок.

Розгляд причинно-наслідкових зв'язків у системі дефіцитного фінансування державної діяльності дає підстави говорити про комплекс макрофінансових ефектів, які дестабілізують економічну ситуацію в країні, а їхній характер безпосередньо залежить від методу покриття бюджетного дефіциту і напрямів використання коштів.

Бюджетний дефіцит має різні вияви, а тому його характеристику варто проводити за різними ознаками (табл. 3.4).

За терміном виникнення розрізняють плановий і звітний бюджетний дефіцит. *Плановий дефіцит* затверджується законом про Державний бюджет України, тобто це дефіцит бюджету відповідно до основного фінансового плану держави. *Звітний бюджетний дефіцит* – це фактичний обсяг дефіциту, який складається у процесі виконання бюджету і фіксується у річному звіті про виконання Державного бюджету України. Величина планового і фактичного дефіцитів, як правило, не збігаються.

За формою вияву розрізняють відкритий і прихований бюджетний дефіцит. *Відкритий дефіцит* – це офіційно зафіксований стан бюджету у законі про Державний бюджет України на плановий рік чи у рішеннях сесій місцевих рад про відповідний місцевий бюджет. *Прихований бюджетний дефіцит* формується в результаті свідомих чи несвідомих (низький рівень

Таблиця 3.4

Класифікація бюджетного дефіциту

Класифікаційна ознака	Види бюджетного дефіциту
За терміном виникнення	Плановий Звітний
За формою вияву	Відкритий Прихований
За причинами виникнення	Вимушений Свідомий
За спрямуванням коштів	Активний Пасивний
За визначенням складових дефіциту	Фактичний Структурний Циклічний
За терміном дії	Тимчасовий (касовий) Стійкий

прогнозно-планової роботи) маніпулювань дохідно-видатковими параметрами бюджету (завищення планових обсягів доходів, вміщення до складу бюджету доходів з недостовірних джерел). На практиці можливе поєднання зазначених видів дефіциту, коли власне дефіцит не виділяється, а бюджет містить статті доходів, що фактично є джерелами його фінансування.

Одним з різновидів прихованого дефіциту бюджету є *квазіфіскальний дефіцит*. Формується у результаті фінансування державними установами, підприємствами, центральним банком програм, що не є економічно необґрунтованими або ж для держави є вимушеними, але водночас збитковими. Такі програми здебільшого є відкладеними у часі бюджетними зобов'язаннями, тобто перенесеними на майбутнє витратами бюджету, які не враховуються в поточній бюджетній звітності. Наявність прихованого дефіциту бюджету є негативним і небезпечним для суспільства явищем, оскільки фальсифікує показники основного фінансового плану країни та можливості держави.

За причинами виникнення бюджетний дефіцит буває вимушеним і свідомим. *Вимушений дефіцит* є наслідком стихійних лих, воєн, економічної кризи, супроводжується дефіцитом фінансових ресурсів, якого уникнути неможливо. *Свідомий бюджетний дефіцит* є результатом проведення державою політики позикового фінансування. За таких обставин відбувається зміщення акцентів у фіскальній політиці в бік державного кредиту, обмеження рівня оподаткування і фінансування частини видатків за рахунок запозичень.

За спрямуванням коштів розрізняють *активний і пасивний* бюджетний дефіцит. Якщо бюджетний дефіцит тяжіє до законів зростання вартості, він об'єктивно набуває активної економічної форми, якщо ж до законів інфляції – пасивної. *Активний бюджетний дефіцит* пов'язаний із збільшенням державних капітальних вкладень. Дає змогу підштовхнути подальший розвиток економіки і зростання капіталу. *Пасивний бюджетний дефіцит* ви-

никає як наслідок різкого зниження курсу національної валюти і сам стає джерелом інфляційних процесів у країні.

За критеріями визначення складових бюджетного дефіциту виділяють: фактичний, структурний і циклічний дефіцити. *Фактичний дефіцит* є зовнішнім виявом розбалансованості дохідної та видаткової частин бюджету, а структурний і циклічний – його внутрішніми складовими. Якщо фактичний дефіцит відображає реальні доходи і видатки бюджету та дефіцит за відповідний рік, то *структурний* – дефіцит за умов повної зайнятості, а *циклічний* – результат дії "вмонтованих стабілізаторів" економіки в умовах зміни фаз ділового циклу.

За термінами дії бюджетний дефіцит поділяється на стійкий і тимчасовий. *Стійкий дефіцит* існує у довгостроковому періоді, а *тимчасовий* – у короткостроковому і, як правило, пов'язаний з касовими розривами у бюджеті.

Отже, бюджетний дефіцит – це складне явище, сповнене причинно-наслідкових зв'язків, що відображає суперечності інтересів окремих соціальних груп. Як наслідок, ставлення до дефіциту не може бути однозначним. Зрозуміло, будь-яка країна прагнула б мати збалансований бюджет. З іншого боку, в умовах коливань ділового циклу та економічної кризи, коли держава змушена стимулювати економічний розвиток, дефіцитне фінансування може бути виправданим.

§ 3.3. Управління бюджетним дефіцитом: фінансово-правові та процедурні аспекти

Питання управління бюджетним дефіцитом можна розглядати у широкому та вузькому значеннях. У широкому розумінні *управління бюджетним дефіцитом* передбачає формування одного з напрямів фінансової політики держави, пов'язаної із забезпеченням динамізму економічного розвитку і макрофінансової стабільності на довгостроковій основі. Така політика потребує комплексного підходу, координації грошово-кредитної (монетарної) та фіскальної політики, узгоджених взаємовідносин уряду та центрального банку з питань дефіцитного фінансування державних потреб. Управління бюджетним дефіцитом у вузькому розумінні варто розглядати як сукупність дій, пов'язаних з прийняттям тактичних фінансових рішень з питань збалансування бюджету, зокрема, щодо визначення абсолютного розміру дефіциту, встановлення бюджетних обмежень та оптимізації джерел його фінансування.

Управління бюджетним дефіцитом є багаторівневою функціональною системою управління державними фінансами. Ефективність такого управління визначається масштабністю та комплексністю реалізації завдань, цілей і методів, які умовно можна поділити на дві групи (рис. 3.5):

- управління бюджетним дефіцитом як складова стратегічного управління державними фінансами;
- управління бюджетним дефіцитом як система заходів щодо збалансування бюджету.

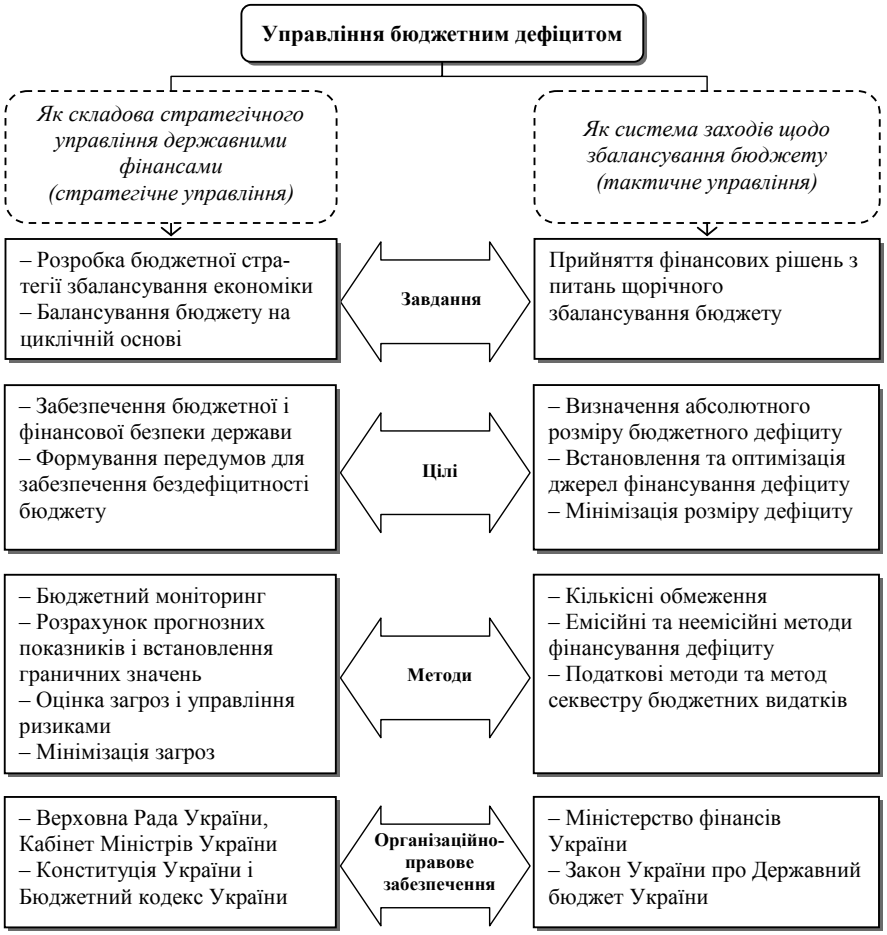


Рис. 3.5. Управління бюджетним дефіцитом

Ефективне управління бюджетним дефіцитом є одним із головних чинників забезпечення макроекономічної стабільності в державі. Від характеру врегулювання цієї проблеми залежить бюджетна дієздатність країни, рівень і масштабність фінансування суспільних потреб, рівень сукупного попиту і безробіття, стабільність національної валюти і рівень інфляції, динаміка процентних ставок та інвестиційна насиченість економіки та ін. Тому управління бюджетним дефіцитом має бути зорієнтоване на застосування ефективної фінансової, в тому числі бюджетної, стратегії, а не базуватися на короткострокових поточних пріоритетах. Лише ефективне управління бюджетним дефіцитом є запорукою фінансової безпеки, зростання економіки, інвестиційної привабливості, фінансової стабільності, подолання безробіття, стимулювання ділової активності та пожвавлення загальної економічної кон'юнктури.

Управління бюджетним дефіцитом здійснюється на відповідних правових та організаційних засадах. *Правове поле* формують основні законодавчі та нормативні акти, які регулюють діяльність органів державної влади й

управління у сфері бюджетної політики, регламентування бюджетного процесу та управління бюджетним дефіцитом. *Організаційну основу* формують інститути, що забезпечують прийняття фінансових рішень з питань збалансування бюджету, встановлення бюджетних обмежень та оптимізації джерел його фінансування.

Система державного нормативно-правового регламентування процесу управління бюджетним дефіцитом має багаторівневий характер, що визначається, з одного боку, повноваженнями окремих державних органів у процесі прийняття фінансових рішень з питань збалансування бюджету та оптимізації джерел його фінансування, а з іншого – пріоритетністю нормативних актів, що приймаються органами державної влади та управління. Відповідно до міжнародної практики правову основу управління бюджетним дефіцитом, як правило, становлять:

- окремі статті в конституції країни або спеціальні закони щодо встановлення фіскальних правил (правила збалансованого бюджету або дефіциту, правила запозичень, боргові та резервні правила), а також бюджетних обмежень;
- положення законів про державний бюджет на певний рік;
- спеціальні статті у законі про центральний банк або законі про банківську систему;
- постанови органів державної влади, які відповідають за виконання бюджету й регулюють фіскальну політику держави.

В Україні порядок визначення абсолютного розміру бюджетного дефіциту та його ухвалення під час прийняття бюджету, встановлення граничних розмірів і порядок регламентування бюджетної збалансованості, визначення джерел фінансування та умов, механізмів і процедур здійснення державних запозичень у межах встановлених лімітів регламентуються такими законами і нормативно-правовими актами (рис. 3.6): Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України про Державний бюджет України, Законом України "Про Національний банк України", Законом України "Про цінні папери та фондовий ринок", постановами Верховної Ради України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України та ін.

Крім зазначених документів, які безпосередньо регламентують діяльність держави щодо управління бюджетним дефіцитом, певні аспекти дефіцитного фінансування відображено в окремих положеннях інших законів і підзаконних актів. Таким чином, фінансово-правові та бюджетно-процедурні засади управління бюджетним дефіцитом регламентуються чинним законодавством України. Правовою основою регулювання бюджетних відносин в Україні, а відповідно і управління бюджетним дефіцитом є Конституція, в якій передбачено, що держава прагне до збалансованості бюджету України. Окрім цього, Конституцією України регламентовано, що виняткові законами України визначаються: будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їхній розмір і цільове використання; порядок утворення і по-

Рис. 3.6. Нормативно-правове забезпечення процесу управління бюджетним дефіцитом в Україні

гашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи. В Конституції України також визначені бюджетні права та обов'язки органів, що забезпечують управління бюджетним дефіцитом і державним боргом.

Правовою першоосновою процедури управління бюджетним дефіцитом є Бюджетний кодекс України. Він визначає такі поняття, як "дефіцит бюджету" і "фінансування бюджету", "державний борг" і "запозичення", містить положення про шляхи та способи фінансування бюджетного дефіциту. Зокрема, у ст. 14 Бюджетного кодексу України визначено, що прийняття Державного бюджету України на відповідний бюджетний період з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту. Згідно з кодексом джерелами покриття дефіциту державного бюджету є внутрішні та зовнішні запозичення, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, в результаті продажу/пред'явлення цінних

паперів, вільний залишок бюджетних коштів (перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду). Емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України.

Абсолютні та відносні параметри бюджетного дефіциту обмежуються встановленням у законі про Державний бюджет України його граничного обсягу в наступному бюджетному періоді. При цьому закон містить дані про обсяги державної заборгованості та планових запозичень, способи залучення нових позик та їхні характеристики, а також можливі заходи з управління державним боргом на поточний рік.

Важливим правовим питанням є законодавче забезпечення відносин між урядом та емісійним банком у процесі фінансування бюджетного дефіциту. Закон України "Про Національний банк України" забороняє надання прямих кредитів як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України. Цей захід спрямований на обмеження інфляційних наслідків розширення дефіцитного фінансування державних потреб.

Не менш важливе значення у процесі управління бюджетним дефіцитом мають постанови Верховної Ради України. Перш за все, йдеться про постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зокрема, враховуючи Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, де містяться сконцентровані пропозиції щодо: граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту; граничного обсягу державного боргу та його структури; показників позикового фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання; видатків на погашення основної суми боргу та його обслуговування, складається проект Державного бюджету України, закладаються його основні параметри, в тому числі граничні обсяги бюджетного дефіциту.

Згідно з Конституцією України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні та уповноважена затверджувати Державний бюджет України і вносити зміни до нього в частині бюджетного дефіциту та джерел його фінансування щодо внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Управління бюджетним дефіцитом здійснюється при тісній взаємодії і співпраці різних міністерств і відомств, які несуть відповідальність за розробку та реалізацію ефективної макроекономічної стратегії держави. В Україні в управлінні бюджетним дефіцитом на різних стадіях бюджетного процесу беруть участь: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України (в тому числі Департамент державного боргу), Національний банк України, Державна казначейська служба України.

Говорячи про управління дефіцитом бюджету, слід розуміти, що цей процес триває як на стадії складання, розгляду, затвердження бюджету, так і під час його виконання. В процесі управління бюджетним дефіцитом важливе значення має визначення його абсолютних і відносних показників. Світова бюджетна практика передбачає різні методи визначення показників

бюджетного дефіциту, кожен з яких має власну аналітичну базу. Найбільш поширеним є традиційний підхід до розрахунку величини бюджетного дефіциту. Для нього властиві такі ознаки:

- теоретичною основою методу є боргова концепція дефіциту;
- показник бюджетного дефіциту розраховується як для сектору загальнодержавного управління, так і для окремих його складових;
- основою його розрахунку є касовий метод обліку державних фінансових ресурсів.

Цей метод розрахунку бюджетного дефіциту реалізований і в Україні. Зокрема, Бюджетний кодекс України визначає дефіцит бюджету як перевищення видатків бюджету над доходами. Таким чином, при розрахунку бюджетного дефіциту необхідно чітко виокремлювати операції, які ведуть до зміни сальдо бюджету, а не фінансують його. В складі доходів – це операції із зарахування до бюджету на безповоротній основі податкових, неподаткових та інших надходжень, справляння яких передбачено законодавством України (в тому числі трансферти, дарунки, гранти). В складі видатків – операції із спрямування коштів на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

Бюджетний дефіцит / надлишок	=	*Поточні і капітальні видатки*	+	*Кредитування мінус погашення*	–	*Доходи*

Розрахунок бюджетного дефіциту ведеться на чистій основі, що передбачає поєднання з видатками бюджету *чистого кредитування (кредитування за вирахуванням погашення)* – операцій, пов'язаних з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операцій, пов'язаних з поверненням цих коштів до бюджету. Виділення операцій з чистого кредитування має винятково аналітичний характер, що створює підстави для порівняння різних статистичних систем.

Розрахунок бюджетного дефіциту на основі традиційного підходу здебільшого базується на *касовому методі*, що передбачає врахування у показнику бюджетного дефіциту тих операції, щодо яких уже проведені грошові виплати, а затримка виконання зобов'язань як з боку держави, так і перед бюджетом не будуть враховані у ньому. Це питання набуло принципового значення через проблеми, що виникають при обслуговуванні державного боргу, – невиплату процентних платежів, реструктуризацію основної суми боргу тощо.

У політиці країн Заходу для оцінювання діяльності сектору державного управління і державного сектору загалом набула поширення практика розрахунку *фіскального дефіциту.* Він є узагальнюючим результатом функціонування державних фінансів, який виявляється у перевищенні державних видатків над державними доходами, що потребує залучення додаткових джерел фінансування. При цьому поняття "дефіцит" стосується не лише

державного бюджету, а й регіональних бюджетів і позабюджетних фондів, за допомогою яких вони реалізують свої функції.

Значного рівня уніфікованості в розрахунках показників державно-фінансової статистики, в тому числі фіскального дефіциту, досягнуто в країнах ЄС, де на основі Системи національних та регіональних рахунків (ESA95) розроблено єдині правила формування статистичних показників.

З методологічної точки зору дефіцит (надлишок) визначається як чисті запозичення / чисте кредитування сектору державного управління країн – членів ЄС, а особливості його визначення полягають у наступному:

- розрахунок охоплює операції сектору державного управління (центральний уряд, регіональні та місцеві органи влади), що здійснюються через бюджет і позабюджетні фонди;
- облік усіх операцій здійснюється не на касовій основі, а відповідно до методу нарахувань, що дає можливість врахувати несвоєчасне виконання або відстрочення виконання зобов'язань уряду;
- під час обліку капіталовкладень відбувається їхнє коригування на амортизацію;
- заощадження, надходження від реалізації основних фондів, запозичення і погашення наданих урядом іншим суб'єктам кредитів не розглядаються як доходи;
- чисті запозичення (дефіцит) показуються зі знаком "–", а надлишок – зі знаком "+".

Розрахунок фіскального дефіциту здійснюється за формулою:

Чисте кредитування (+) / Чисті запозичення (–)	=	*Загальна сума ресурсів сектору державного управління*	+	*Загальна сума видатків сектору державного управління*

При цьому до складу ресурсів належать:

- прямі, непрямі податки та податки на капітал;
- соціальні внески;
- надходження від продажів;
- інші поточні доходи;
- капітальні трансферти та гранти.

Загальні витрати охоплюють:

- проміжне споживання;
- оплату праці;
- процентні виплати;
- субсидії;
- соціальні пільги та допомоги;
- інші поточні виплати;
- капітальні трансферти;
- валові нагромадження і придбання.

З практичної точки зору розрахунок фінансового результату діяльності сектору державного управління можна прослідкувати на прикладі визначення фіскального дефіциту країн – членів Європейського Союзу.

Таблиця 3.5

Розрахунок фіскального дефіциту (чисте кредитування (+) / чисті запозичення (–)) в ЄС (27 країн) у 2011 р.*

№ з/п	Державний сектор	Чисте кредитування (+) / Чисті запозичення (–)	
		% ВВП	Млн євро
1=2=3=4=5	Сектор державного управління (General government)	–4,5	–565 116,7
2	Центральний уряд (Central government)	–3,8	–476 605,3
3	Регіональні органи влади (State government)	–0,5	–67 081,9
4	Місцеве самоврядування (Local government)	–0,2	–26 229,9
5	Соціальні фонди (Social security funds)	0,0	4 800,4

* Складено за даними Eurostat.

Окрім розрахунку бюджетного дефіциту за традиційним підходом і фіскального дефіциту, на практиці використовують скориговані та відносні показники дефіциту, серед них:

1) скориговані показники традиційно розрахованого бюджетного дефіциту:
- бюджетний дефіцит без урахування у складі доходів трансфертів і грантів;
- бюджетний дефіцит, скоригований на суми заборгованості за бюджетними призначеннями та неоплаченими платежами перед бюджетом;
- бюджетний дефіцит без урахування приватизаційних та інших надходжень разового характеру;
- бюджетний дефіцит, визначений з урахуванням у складі видатків платежів бюджету з погашення і обслуговування державного боргу;

2) відносні показники бюджетного дефіциту:
- бюджетний дефіцит відносно ВВП;
- бюджетний дефіцит відносно доходів бюджету;
- бюджетний дефіцит відносно видатків бюджету.

Розрахунок бюджетного дефіциту в Україні та його адекватне відображення в обліково-статистичних звітах є однією з головних проблем у сфері статистики державних фінансів і практики управління ним. Вирішення цієї проблеми методологічного характеру пов'язано з усуненням розбіжностей у вітчизняній та європейській системах обліку доходів і видатків бюджету та визначення абсолютного розміру дефіциту.

Іншими не менш важливими питаннями в сфері управління бюджетним дефіцитом є вибір оптимальних методів його фінансування та розробка стратегічних і тактичних заходів з мінімізації наслідків дефіцитного фінансування державної діяльності, що потребують детального розгляду.

§ 3.4. Поняття "фінансування бюджетного дефіциту" та його джерела

Відповідно до Бюджетного кодексу України *фінансування бюджету* розуміють як надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягу депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту. Фінансування бюджету характеризується такими рисами:

- операції з фінансування бюджету містять як надходження, так і витрачання грошових ресурсів, оскільки пов'язані із бюджетним сальдо;
- у бюджеті операції фінансування відображаються окремо, оскільки не належать ні до доходів, ні до видатків;
- фінансування бюджету розраховується на чистій основі, тобто з обсягів валових надходжень запозичених коштів вираховуються платежі з погашення основної суми боргу;
- розмір бюджетного дефіциту (або надлишку) дорівнює розміру нетто-фінансування (перевищення позитивного фінансування над від'ємним – дефіциту, а інакше – профіциту).

Поняття "фінансування бюджету" і "фінансування бюджетного дефіциту" не є тотожними, адже у фінансуванні бюджету враховуються не тільки залишки готівки, що використовуються для покриття бюджетного дефіциту, а й операції з іншими активами, призначені для управління ліквідністю бюджету (подолання тимчасових касових труднощів, які повинні бути ліквідовані до закінчення бюджетного періоду). Таким чином, фінансування бюджету за своїм змістом є ширшим поняттям, ніж фінансування дефіциту, проте функціональний підхід до групування джерел фінансування в обох випадках є подібним.

Основою визначення і групування джерел фінансування бюджету є бюджетна класифікація. Відповідно до Бюджетного кодексу України, класифікація фінансування бюджету здійснюється за такими ознаками (табл. 3.6):

- фінансування за типом кредитора – за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань;
- фінансування за типом боргового зобов'язання – за засобами, що використовуються для фінансування дефіциту або профіциту.

Класифікаційна ознака фінансування бюджету *за типом кредитора* передбачає, що джерела фінансування поділяються на внутрішні і зовнішні. *Внутрішні джерела* – це надходження від сектору державного управління, тобто обсяг запозичень за рахунок емісії цінних паперів, що здійснює Міністерство фінансів України, надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ та інші внутрішні джерела. *Зовнішні джерела* охоплюють позики, отримані від міжнародних організацій, позики, отримані від іноземних комерційних банків та інші.

Таблиця 3.6

Класифікація фінансування бюджету

Фінансування за типом кредитора	Фінансування за типом боргового зобов'язання
Внутрішнє фінансування: – фінансування за рахунок коштів державних фондів; – фінансування за рахунок позик банківських установ (в тому числі Національного банку України); – інше внутрішнє фінансування; – надходження від приватизації державного майна; – фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ; – зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; – коригування; – фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів; – зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей. **Зовнішнє фінансування:** – позики, надані міжнародними організаціями економічного розвитку; – позики, надані органами управління іноземних держав; – позики, надані іноземними комерційними банками; – позики, надані постачальниками; – позики, не віднесені до інших категорій; – зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; – коригування.	**Фінансування за борговими операціями:** **Запозичення:** – внутрішні запозичення; – довгострокові зобов'язання; – середньострокові зобов'язання; – короткострокові зобов'язання та векселі; – інші зобов'язання; – зовнішні запозичення; – довгострокові зобов'язання; – середньострокові зобов'язання; – короткострокові зобов'язання та векселі; – інші зобов'язання. **Погашення:** – внутрішні зобов'язання; – зовнішні зобов'язання. **Надходження від приватизації державного майна** **Фінансування за активними операціями:** – зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; – зміни обсягів готівкових коштів; – фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка; – зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей.

Класифікація фінансування бюджету *за типом боргового зобов'язання* передбачає, що фінансові зобов'язання держави мають такі види, як облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики та інші державні цінні папери, довгострокові, середньострокові і короткострокові позики та кредити, зміна обсягів готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю щодо внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування.

Такі ознаки мають безпосереднє відношення до класифікації джерел фінансування бюджетного дефіциту як виду фінансових ресурсів і є основою для визначення економічного змісту джерел фінансування бюджетного дефіциту і їхньої класифікації.

Так, за *способом залучення* джерела фінансування бюджетного дефіциту поділяються на емісійні та неемісійні (рис. 3.7). *Емісійні джерела* пов'язані з додатковим залученням грошової маси для покриття державних видатків і супроводжуються емісією грошей. *Неемісійні джерела* відображають взаємовідносини між державою як позичальником і юридичними та фізичними особами, урядами інших країн та міжнародними фінансовими організаціями як кредиторами і не мають безпосереднього відношення до емісії грошей.

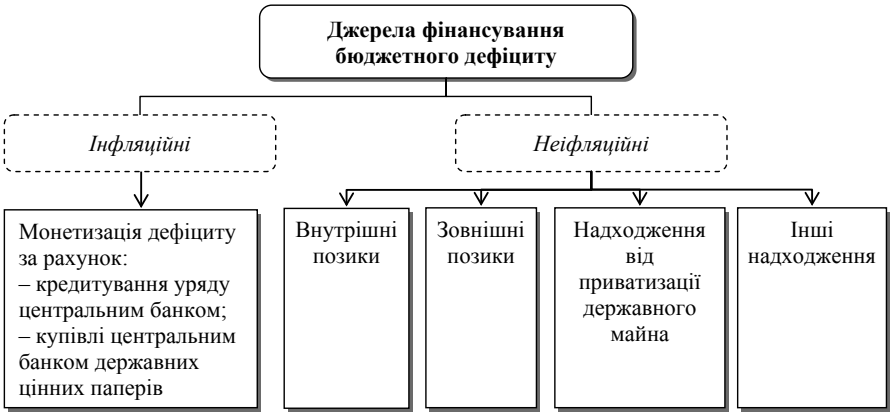


Рис. 3.7. Джерела фінансування бюджетного дефіциту

Продаж державних капітальних активів з метою покриття дефіциту бюджету є явищем доволі рідкісним. Широкомасштабна приватизація – атрибут перехідного періоду. Вона проводиться з метою оптимізації розмірів державного і приватного секторів економіки і не може розглядатись як надійний ресурс для додаткових видатків, оскільки платежі при цьому здійснюються раз і назавжди. Зважаючи на свою обмеженість, адже кількість державного майна не безмежна та й багато об'єктів передавати у приватну власність просто не можна, цей метод не є універсальним.

У ситуації, коли уряд хоче профінансувати ту чи іншу програму, але через дефіцит бюджетних ресурсів йому це не вдається, він може застосувати *додаткову емісію*. При цьому дефіцит коштів ліквідується за рахунок випуску в обіг центральним банком необхідного обсягу грошових коштів. Покриття бюджетного дефіциту емісійним методом реалізується через позики центрального банку уряду додатково емітованих грошових знаків або шляхом реалізації урядом центральному банку державних цінних паперів.

Пряма емісія як метод покриття дефіциту є, мабуть, найпростішим методом, але таїть у собі приховану небезпеку. Додаткова емісія збільшує пропозицію грошей в обігу, що порушує пропорції, описані рівнянням Фішера ($MV=PQ$, де M – пропозиція грошей; V – швидкість обігу грошей; P – середні ціни; Q – пропозиція продукту). У короткостроковому періоді ні швидкість обігу грошей, ні динаміка продукту не можуть компенсувати зростання грошової маси. Тому найбільш оперативно у цьому разі реагують ціни, зростання яких відвернути практично не можливо. Так запускається механізм інфляції. Уряд певний час матиме зиск з цього (*сеньйораж* – дохід від друкування грошей, що виникає за умов перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП), якщо друкуватиме гроші швидше, ніж того сподіваються люди. Проте в міру того, як громадяни будуть позбуватись готівки, щоб "втекти" від інфляції, грошова маса зросте до критичного рівня, а інфляція досягне гіперрозмірів. З огляду на це всі економічні агенти змуше-

ні сплачувані так званий інфляційний податок, який через вищі ціни перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави.

Окрім прямої емісії, для фінансування бюджетного дефіциту використовується механізм *купівлі центральним банком урядових цінних паперів* (прихована емісія). Суттєвою відмінністю цього методу від прямої емісії є необхідність здійснення видатків бюджету на обслуговування утворених зобов'язань.

Кредитна емісія використовувалася в Україні упродовж 1991–1995 рр. і була практично єдиним джерелом фінансування дефіциту державного бюджету. Емісійний характер політики із збалансування бюджету став системним чинником розгортання кризових процесів в економіці країни. Негнучка бюджетна політика і відсутність альтернативних схем управління бюджетним дефіцитом призвели до квазіфіскальних перекосів в економіці, гіперінфляції, дисбалансу у співвідношенні між плановими і фактичними параметрами бюджетів.

Неконтрольоване зростання грошей в обігу та інфляції, а також зниження курсу національної валюти внаслідок емісійного покриття бюджетного дефіциту змусили більшість країн, у тому числі й Україну, на законодавчому рівні заборонити емісію як джерело фінансування дефіциту.

Проблем з інфляцією вдається уникнути, використовуючи як метод покриття дефіциту бюджету *державні запозичення*. Окрім того, держкредит розширює фінансові можливості держави, є ефективним інструментом вилучення зайвих коштів з обороту, психологічно не викликає опору, на відміну від підвищення податків. Проте він перетворює позики, взяті власне урядом, у національний борг. Витісняється частина приватних інвестицій. Державний бюджет обтяжується видатками щодо обслуговування боргу, а критичні його розміри загрожують державі дефолтом.

Державний кредит дає можливість будь-коли залучити кошти для фінансування додаткових програм. Проте при цьому у суспільства виникає оманливе почуття благополуччя, вважання себе багатшими, ніж це є насправді. З іншого боку, історії відомі "податкові бунти" (повстання, яке перетворилося у революційну війну в США, часто датується днем "Бостонського чаювання" (1773 р.), мотивом якого була переконаність у несправедливості мита на чай, яким обкладалися колонії), а позики ніколи не викликали суспільного опору.

Механізм фінансування бюджетного дефіциту за рахунок державних запозичень передбачає реалізацію неемісійних державних цінних паперів на національному і міжнародному фінансових ринках. З цією метою Кабінету Міністрів України в особі Міністерства фінансів України надано право здійснювати *емісію державних облігацій* та *казначейських зобов'язань*.

Державні облігації України поділяються на: облігації внутрішніх державних позик України; облігації зовнішніх державних позик України; цільові облігації внутрішніх державних позик України.

Облігації внутрішніх державних позик України – це державні цінні папери, що розміщуються винятково на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих

облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій.

Цільові облігації внутрішніх державних позик України – це облігації внутрішніх державних позик, емісія яких є джерелом фінансування дефіциту державного бюджету в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік, та в межах граничного розміру державного боргу. Кошти, залучені до Державного бюджету України від розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України, використовуються виняткова для фінансування державних або регіональних програм і проектів на умовах їхнього повернення в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Облігації зовнішніх державних позик України – це державні боргові цінні папери, що розміщуються на міжнародних фондових ринках і підтверджують зобов'язання України відшкодувати пред'явникам цих облігацій їхню номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій.

Казначейські зобов'язання України – це державні цінні папери, що розміщуються винятково на добровільних засадах серед фізичних осіб, посвідчують факт заборгованості Державного бюджету України перед власником казначейського зобов'язання України, дають власнику право на отримання грошового доходу та погашаються відповідно до умов розміщення казначейських зобов'язань України.

Державні облігації України та казначейські зобов'язання *за терміном розміщення* поділяються на: довгострокові (понад 5 років); середньострокові від 1 до 5 років); короткострокові (до 1 року).

Обсяг емісії казначейських зобов'язань України сукупно з емісією державних облігацій внутрішніх державних позик України не може перевищувати граничного обсягу внутрішнього державного боргу та обсягу пов'язаних з обслуговуванням державного боргу видатків, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Винятково за допомогою запозичень покривається дефіцит місцевих бюджетів. При цьому право на здійснення внутрішніх запозичень належить Верховній Раді Автономної Республіки Крим та міським радам. Зовнішні запозичення мають право здійснювати міські ради міст з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч мешканців (за винятком запозичень у формі позик і кредитів від міжнародних фінансових організацій, які мають право здійснювати всі міські ради).

Сучасна практика дефіцитного фінансування державної діяльності переважно базується на борговій концепції. Запозичення, з одного боку, розширюють фінансові можливості держави і є ефективним інструментом вилучення зайвих коштів з обігу. З іншого боку – вони перетворюють взяті урядом позики у національний борг, витісняють частину приватних інвестицій; державний бюджет обтяжується видатками на обслуговування боргу, а критичні його розміри загрожують державі дефолтом.

Таким чином, усі можливі методи фінансування бюджетного дефіциту не позбавлені недоліків, що актуалізує питання обмеження параметрів політики дефіцитного фінансування державної діяльності та пошуку шляхів збалансування бюджету.

§ 3.5. Оптимізація бюджетного дефіциту: фіскальні правила та обмеження в бюджетному процесі

Одним з головних питань, що вирішуються в ході бюджетного процесу, є збалансування основного фінансового плану держави. Складність державної політики врівноваження бюджету полягає в тому, що вона у більшості випадків суперечить філософії суспільних інтересів щодо державних фінансових ресурсів, коли кожен суб'єкт прагне отримати якомога більше бюджетних асигнувань і при цьому сплатити якомога менше податків до державної казни.

Проблема збалансування бюджету начебто не складна – варто скоротити видаткову частину, якщо надходження недостатні, і баланс буде досягнутий. Проте у реальному часі згортати фінансування державних програм не тільки складно, а інколи й недоцільно. Наприклад, з економічної точки зору, не ефективно скорочувати видатки на капітальні чи інноваційні проекти, а з політичної точки зору, – на соціальні програми, екологію, озброєння.

Незначна кількість видатків бюджету залежить від рішень, прийнятих у поточному році. Більша ж їхня частина необхідна для виконання раніше затверджених програм, як наприклад, допомоги учасникам військових дій та інвалідам, участі у довгострокових міжнародних проектах тощо. Крім того, хоч існування захищених статей видатків бюджету і зменшує можливості варіювання фіскальної політики, ці видатки (виплати у зв'язку з безробіттям, субсидії сільському господарству) часто стають стабілізаторами економічного становища в країні.

Можливий й інший варіант – збільшити податкові надходження. Йдеться, зокрема, про рівень агрегованої податкової ставки або норми оподаткування в країні. Від її розмірів залежать як обсяги доходів бюджету, так і динаміка реального продукту.

Питання пошуку оптимальної ставки оподаткування постало давно. Його намагалися вирішити ще в античний період. А відомий французький філософ CVIII ст. Монтеск'є відзначав, що ніщо не вимагає стільки мудрості і розуму, як визначення тієї частини, яку у підданих забирають, і тієї, яку їм залишають.

Теоретичним вирішенням проблеми стали розрахунки американського економіста А. Лаффера, які втілилися у теорію, названу на його честь. Вона доводить, що існує безпосередній зв'язок між розмірами податків і доходами бюджету. Коли висота податкових ставок досягає певного критичного рівня, подальше підвищення норми оподаткування спричинятиме не збільшення, а навпаки, зменшення податкових надходжень. Найбільші надходження до

бюджету будуть за середніх податкових ставок, а надто високі чи низькі податкові ставки зменшують ці надходження. Саме встановлення цих низьких і частіше надвисоких норм оподаткування приводить до зниження надходжень до бюджету, а отже, потенційно впливає на збільшення дефіциту.

Отже, підвищення податків має свої межі, а практика встановлення високих норм оподаткування засвідчує свою неефективність. Платники податків погоджуються сплачувати податки, еквівалентні усередненим ставкам. Їхнє підвищення спонукатиме платників до ухилення від оподаткування, призведе до зростання доходів тіньової економіки, згортання легального бізнесу, а заодно й до скорочення податкової бази.

Представники теорії "економіки пропозиції" свого часу відстоювали ідею про те, що зниження податкових ставок через дію стимулювального ефекту приведе до підвищення частки податкових надходжень у доходах бюджету. Теоретично обґрунтована і життєво приваблива пропозиція щодо зниження податків наробила багато галасу в США у 80-х рр. XX ст. Вона займала чільне місце в стратегії правління Р. Рейгана. Зумовлена безпрецедентними воєнними затратами при одночасному зниженні податків, політика бюджетних дефіцитів ("рейгономіка") дала змогу економці США розкрити свій потенціал, результати чого можна спостерігати сьогодні. Проте в цьому і виражається вся проблема. Ефекту від зниження податків слід очікувати занадто довго, а проблеми балансування бюджету потребують ефективних тактичних рішень.

Таким чином, політика щодо зниження податків у контексті збалансування бюджету може розглядатися швидше у довгостроковому періоді, ніж бути моментальним вирішенням проблеми. До того ж у процесі розробки і затвердження бюджету внести кардинальні зміни в податкове законодавство і одночасно їх врахувати у бюджеті практично неможливо. Це означає, що маніпуляції з податковим законодавством під час бюджетного процесу не можуть допомогти збалансувати бюджет, хоча вони активно впливатимуть на економічну динаміку і величину податкових надходжень у плановому періоді. Отже, якщо видаткову частину не скорочувати, балансуючою статтею бюджету може стати дефіцит.

Сучасна політика дефіцитного фінансування державної діяльності ґрунтується на активному використанні позикових ресурсів при здійсненні бюджетних видатків. Розширення державних запозичень наприкінці XX ст. призвело до формування критичного розміру державних боргів, що в загальносвітовому масштабі загрожують сталому соціально-економічному розвитку і фінансовій стабільності, формують загрози довгострокового характеру для національної та міжнародної фінансової безпеки.

Проблема дефіцитної незбалансованості бюджету змушує сьогодні більшість країн вживати кардинальних заходів для її подолання. Обмеженість державної політики зі скорочення бюджетних витрат і стимулювання додаткових надходжень спонукає уряди і парламенти багатьох країн встановлювати законодавчі норми – специфічні фіскальні правила та бюджетні обмеження, які б оптимізовували розмір дефіциту або забороняли його.

Фіскальні правила та *бюджетні обмеження* – це вмонтовані в бюджетний процес процедури у вигляді законодавчих норм, які визначають характер політичних і адміністративних рішень у сфері фіскальної політики щодо величини та розподілу державних видатків і джерел їхнього фінансування. У сфері фіскальних правил немає уніфікованих вимог. Кожна країна сама встановлює свої фінансові обмеження, виходить із власних потреб і враховує особливості свого бюджетного процесу.

Практика встановлення обмежень і відповідних правил у бюджетному процесі для України є новою. Разом з тим, вітчизняне законодавство, зокрема, Бюджетний кодекс України, закони про Державний бюджет України містять окремі фіскально-дисциплінарні норми, які регламентують процедуру затвердження дефіцитного (профіцитного) бюджету, а також параметри його фінансування і спрямовані на підвищення фінансової дисципліни органів державної влади та місцевого самоврядування. Серед таких фіскальних правил і бюджетно-процедурних обмежень можна виокремити:

- недопущення дефіциту місцевих бюджетів (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів);
- затвердження місцевого бюджету з дефіцитом за загальним фондом лише у разі використання вільного залишку бюджетних коштів;
- затвердження місцевого бюджету з профіцитом за спеціальним фондом за необхідності погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів;
- ухвалення бюджетного дефіциту під час прийняття закону про державний бюджет лише у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування;
- заборону використовувати емісійні кошти НБУ як джерело фінансування дефіциту;
- встановлення граничного розміру державного (місцевого) боргу;
- здійснення державних запозичень у межах встановлених граничних розмірів державного боргу.

Ці та інші норми регламентують порядок збалансування бюджетів та обмеження деяких джерел фінансування, а також заходів щодо дотримання затверджених параметрів сальдо бюджету упродовж бюджетного періоду. Разом з тим, за рівнем жорсткості у регламентуванні та обмеженні бюджетного дефіциту вони поступаються фіскальним обмеженням, що діють, наприклад, в ЄС чи Сполучених Штатах Америки.

Загалом усі фіскальні правила і бюджетні обмеження в політиці формування дефіцитного бюджету можна розділити на три групи: правила збалансованого бюджету, правила запозичень, боргові та резервні правила (рис. 3.8). Основою *правил збалансованого бюджету* є так зване "золоте правило" державних фінансів, що визначає необхідність балансування дохідної та видаткової статей бюджету. *Правила запозичень* стосуються обмежень або заборони використання окремих джерел державних запозичень. *Боргові та резервні правила* стосуються обмежень рівня державного боргу і порядку формування резервного фонду бюджету.

Рис. 3.8. Фіскальні правила та бюджетні обмеження щодо формування дефіцитного бюджету

У контексті законодавчого регламентування параметрів державних фінансів важливим є досвід Сполучених Штатів Америки, де, починаючи з середини 70-х рр. XX ст. уряд ініціював прийняття конгресом ряду законів, що регламентували бюджетний процес і встановлювали контроль за дефіцитом.

Так, з метою посилення суспільного контролю за бюджетом частину бюджетних повноважень було передано від президента парламенту (наприкінці 1990-х рр. цей порядок виявив свою неефективність, що змусило чиновників повернутись до попередньої системи розподілу владних функцій). У 1985 р. було прийнято закон Гремма–Рудмена–Холлінгза, який передбачав обов'язковий секвестр видатків (окрім захищених), якщо ті перевищують доходи бюджету. Відповідно до Закону "Про контроль за бюджетом", яким було визначено граничні показники дефіциту, встановлювався принцип, що давав змогу зменшувати бюджетні доходи чи збільшувати видатки тільки за відповідного скорочення інших видатків чи збільшення доходів. Спрямований на подолання майже 300-мільярдного дефіциту федерального бюджету, введений у 1994 р. Закон "Про загальні бюджетні узгодження" ініціював скорочення непродуктивних військових витрат і збільшення прибуткових податків для 1,2% населення з найвищим рівнем доходів. Ці законодавчі нововведення привели до подолання бюджетних дефіцитів і дали змогу США 1998 фінансовий рік уперше за чверть століття закінчити з профіцитом.

Проте уже нові виклики третього тисячоліття у вигляді миротворчих війн та широкомасштабної боротьби з тероризмом змусили Сполучені Штати Америки знову зануритись у боргову яму та багатомільярдні дефіцити. Це

спричинило відновлення гострої внутрішньополітичної боротьби та науково-теоретичної полеміки про доцільність встановлення конституційної заборони на прийняття дефіцитного бюджету. Одним з ідеологів та прихильників внесення до конституції США поправки про обов'язкову бездефіцитність федерального бюджету став М. Фрідмен. На його думку, запровадження обов'язкового збалансування бюджету є єдиним способом виправити недоліки демократичного бюджетного процесу, що змусить владу обмежувати саму себе, зробить її більш відповідальною та економною.

Подібні законодавчі контролюючі норми дефіцитного фінансування існують сьогодні і в об'єднаній Європі. Фіскально-бюджетні "критерії конвергенції", викладені в Маастрихтському договорі і Пакті про стабільність і зростання, змушують національні уряди країн – учасниць ЄС дотримуватися збалансованої бюджетної позиції, а також встановлюють окремі обмеження параметрів бюджетного дефіциту.

Зокрема, Маастрихтським договором для країн ЄС встановлено два основних критерії, які стосуються державних фінансів – державний борг не має перевищувати 60% ВВП, а бюджетний дефіцит – 3% ВВП. Відповідно до цього всі країни ЄС розробили і реалізували програми з фіскальної консолідації, центральним завданням яких було досягнення встановлених обсягів боргу і дефіциту.

Підписаний у 1997 р. країнами ЄС Пакт про стабільність і зростання регламентує необхідність скорочення бюджетного дефіциту і досягнення у довготерміновому періоді такої бюджетної позиції, яка була б близькою до балансу чи надлишку. При цьому може допускатися поява дефіциту в результаті дії вбудованих автоматичних стабілізаторів, але у розмірі не більше 3% ВВП. Таким чином, бюджетна позиція кожної країни має бути збалансованою упродовж економічного циклу, а якщо перед країною постала загроза критичного зростання державного боргу, уряд мусить вживати заходів для формування бюджету з профіцитом.

Аналіз світової практики оптимізації дефіцитного фінансування державної діяльності засвідчує тенденцію до посилення законодавчого контролю над бюджетом та встановлення обмежувальних правил і жорстких процедур, що деталізували б бюджетний процес і дисциплінували його учасників. США, багато країн Європи з розвинутою демократією в такий спосіб намагаються обмежити і мінімізувати крайні її вияви. Запровадження подібних законодавчих обмежень в Україні сприяло б підвищенню політичної культури, мінімізації суб'єктивних впливів на бюджетний процес, додержанню системних заходів з економії бюджетних коштів, посиленню суспільного контролю над бюджетом. Значну увагу при цьому необхідно приділити запровадженню у бюджетне законодавство норм і правил, які б дали змогу:

- визначити граничний розмір бюджетного дефіциту у відсотках до ВВП;
- передбачити методику розрахунку і статистичного відображення дефіциту (профіциту) сектору державного управління;

– регламентувати параметри системи моніторингу параметрів бюджетного дефіциту і державного боргу;
– деталізувати порядок накладення дисциплінарних санкцій та обмежень за порушення урядом параметрів дефіцитного фінансування державної діяльності.

Важливе значення у процесі удосконалення політики управління бюджетним дефіцитом має вирішення питань визначення абсолютного розміру дефіциту і вибору оптимальних методів його покриття. Перша проблема методичного характеру і пов'язана з розбіжностями у вітчизняній та європейській системах обліку доходів і видатків бюджету та визначення абсолютного розміру дефіциту. Вирішення проблеми неможливе без адаптації українського бюджетного законодавства до вимог Європейського Союзу, вступ до якого на сьогодні декларується як пріоритетна мета зовнішньої політики України.

Друга проблема в сучасних умовах не має однозначного вирішення. Вибір способу фінансування дефіциту бюджету є складним, оскільки пов'язаний з ризиками і не дає змоги уникнути негативних наслідків. Мінімізація останніх має бути одним з головних принципів при формуванні дефіцитного бюджету. При цьому уряду необхідно керуватись національними інтересами, щоб не допустити негативних впливів на стан фінансової безпеки держави (надавати пріоритет внутрішнім запозиченням над зовнішніми, вибирати більш "дешеві" джерела фінансування тощо).

Поряд з оптимізаційними заходами у сфері управління бюджетним дефіцитом бюджетна політика у стратегічному аспекті має регламентувати принципи збалансованості. При розробці стратегічних напрямів подолання стійких бюджетних дефіцитів необхідно враховувати, що, по-перше, подолання дефіциту в умовах недостатньо розвинутої економіки приречене на невдачу; по-друге, бюджетний дефіцит не завжди є злом, яке необхідно викорінювати; по-третє, за будь-яких умов бажано уникати емісії грошової маси для фінансування дефіциту.

Отже, питання балансування бюджету на бездефіцитній основі може успішно вирішуватись винятково в контексті розвитку соціально-економічної системи держави. Саме міцна економічна основа є запорукою фінансової стабільності країни, джерелом зростання фінансових ресурсів, а отже, формування стабільної дохідної бази бюджету. Лише розвиток і зміцнення ринкових відносин, реалізація економічних, адміністративних і соціальних реформ можуть створити підґрунтя для раціонального скорочення сфери державної економіки, оптимізації сектору державного управління.

Таким чином, бюджетний дефіцит є специфічним соціально-економічним явищем зі складною причинно-наслідковою природою і водночас уже звичним атрибутом сучасної бюджетної політики як розвинутих країн, так і тих, що розбудовують власні економіки за ринковими принципами. Негативні ефекти бюджетної розбалансованості є очевидними, що автоматично за стійкими бюджетними дефіцитами закріплює роль загрози економічному розвитку і фінансовій безпеці. Разом з тим, неприпустимим є прагнення

до штучної бездефіцитності бюджету, оскільки це обмежує варіабельність і гнучкість державної політики, що в умовах циклічних коливань економіки загрожує макрофінансовій стабільності країни.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Бюджет, бюджетний дефіцит, бюджетний профіцит, баланс бюджету, фінансування бюджету, державний борг, дефіцитне фінансування, управління бюджетним дефіцитом, фіскальний дефіцит, монетизація бюджетного дефіциту, державні запозичення, фіскальні правила та бюджетні обмеження.

Контрольні запитання і завдання

1. Якими показниками визначається баланс бюджету?
2. Що таке бюджетний дефіцит, які фактори його визначають?
3. Охарактеризуйте підходи до регулювання бюджету з позиції його балансування.
4. Обґрунтуйте особливості наукових поглядів на економічну природу дефіциту бюджету в контексті історичної ретроспективи.
5. Аргументуйте вплив закону зростаючих державних видатків на параметри дефіциту бюджету.
6. Які причини визначили стійку дефіцитність державного бюджету в Україні в 1990-х рр.?
7. Чи властива незбалансованість державного бюджету розвинутим країнам?
8. Охарактеризуйте причинно-наслідкові зв'язки механізму дефіцитного фінансування бюджетних витрат, назвіть основні наслідки бюджетного дефіциту.
9. Здійсніть видову класифікацію дефіциту бюджету.
10. Які ключові елементи є основою системи управління бюджетним дефіцитом?
11. Дайте оцінку нормативно-правовому забезпеченню процесу управління бюджетним дефіцитом в Україні.
12. Обґрунтуйте специфіку різних методів визначення показників бюджетного дефіциту.
13. Що таке фіскальний дефіцит, які особливості його розрахунку?
14. У чому полягає суть економічної природи фінансування бюджетного дефіциту та як класифікуються джерела фінансування?
15. Поясніть причинно-наслідковий механізм емісійного покриття бюджетного дефіциту.
16. Охарактеризуйте метод фінансування бюджетного дефіциту за допомогою державних запозичень.
17. У чому полягає проблема збалансування бюджету?
18. Що таке фіскальні правила та бюджетні обмеження, яка їх роль у подоланні бюджетного дефіциту?
19. Назвіть приклади сучасної світової практики оптимізації дефіцитного фінансування державної діяльності.
20. Поясніть сутність проблем визначення абсолютного розміру дефіциту бюджету і вибору оптимальних методів його покриття.

РОЗДІЛ 4
БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ ТА ПОБУДОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

§ 4.1. Основи бюджетного устрою та поняття "бюджетна система України"

Бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структура, розподіл доходів і видатків між окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, встановлення характеру взаємовідносин між бюджетами, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається державним устроєм та адміністративно-територіальним поділом нашої країни.

Доцільно розрізняти поняття "державний устрій" і "територіальний устрій". *Державний устрій* слід розуміти як політико-територіальну організацію держави, характер взаємовідносин держави загалом та її складових. Відповідно до Конституції України за формою державного устрою наша країна є унітарною державою. Це означає, що Україна – єдина централізована держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Особливість державного устрою України в тому, що до її складу як невід'ємна складова входить адміністративна автономія – Автономна Республіка Крим.

Адміністративно-територіальний устрій України – це обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на адміністративно-територіальні одиниці. Конституцією України визначено такі основні засади територіального устрою нашої держави:

- єдність та цілісність державної території;
- поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що означає розподіл компетенції між вищими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, культурних та інших особливостей.

Доцільно зазначити, що адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль у державі:

- з урахуванням його особливостей побудована система державних органів і місцевого самоврядування;

– він сприяє ефективному управлінню економікою і соціально-культурним будівництвом на певній території та забезпеченню збалансованості соціально-економічного розвитку областей;
– дає змогу враховувати побажання населення у вирішенні питань територіального поділу та здійснення управління на місцях.

Щоб зрозуміти суть бюджетної системи України, необхідно в історичному аспекті проаналізувати специфічні процеси її формування. Для нашої держави, враховуючи шлях здобуття незалежності в сучасних умовах та перспективи розвитку, слід у теоретичному та методологічному аспектах сформулювати і визначити місце кожної конкретної ланки бюджетної системи в суспільно-економічних процесах.

Проблеми формування сучасної бюджетної системи мають свої особливі нетрадиційні корені. Так, наприклад, у IX–X ст. ні одна держава світу, крім України, не змогла сформувати прототип бюджетної системи, яку за станом на сьогодні використовують усі розвинуті країни. Зміст цього підходу полягає в тому, що бюджет князівської сім'ї був відділений від держави. На місцях були створені відповідні служби, які забезпечували функціонування держави на низовому рівні. З розпадом Київської Русі та завоюванням її монголо-татарами бюджетна система в первісному її зародженні втратила свій зміст і форми існування.

Після возз'єднання України з Росією ще майже півстоліття Україна зберігала всі атрибути державності. На початку XVII ст. уряд Російської імперії перебрав значні фінансові повноваження у своє розпорядження. З цього часу настав період повної залежності України від Російської імперії. Україна змушена була відраховувати свої кошти на імперські потреби, які формували понад чверть національного доходу.

У Російській імперії перший розпис державних доходів і видатків був складений на 1723 р. З 1802 р. ці розписи стали складатися щорічно, але лише з 1811 р. починається складання бюджету в Російській імперії. Проте цей бюджет мав формальний характер, оскільки кожне міністерство розпоряджалося цими фінансовими ресурсами безконтрольно. Такий порядок у Російській імперії був встановлений ще з XVI ст., за якого кожен наказ мав свої власні джерела доходів.

Через важкий стан державних фінансів у Російській імперії імператор Олександр I був вимушений безпосередньо зайнятися проблемами бюджету. Він доручив М. М. Сперанському скласти розпис доходів і видатків на 1810 р. і сформулювати основні критерії бюджетного законодавства. Це доручення було зумовлене, перш за все, тим, що в 1809 р. державні доходи становили 125 млн. крб., а видатки – 230 млн. крб. Дефіцит бюджету дорівнював 105 млн. крб., або близько 55% від дохідної частини. Випуск незабезпечених асигнацій досяг 600 млн. крб., що фактично зробило Російську імперію банкрутом.

Величезним внеском у розвиток вітчизняної системи державних фінансів стала робота "План фінансів" видатного державного діяча XIX ст. М. М. Сперанського, в якій він обґрунтував основні принципи побудови

бюджетної системи. М. М. Сперанський реформував фінансове управління, базуючись на ідеях європейських економістів. Він запросив на роботу відомого європейського фахівця М. А. Балуг'янського. Через два місяці був представлений "План фінансів", який складався з двох частин: устрій фінансів на 1810 р.; устрій фінансів з 1810 р. на майбутнє.

Частина перша мала дві складові: у першій описувалися причини, що визначають вживання заходів, пропонованих у "Плані фінансів"; у другій були обґрунтовані самі заходи і способи їхньої реалізації. Частина друга містила чотири складові: видатки; доходи; монетну і кредитну системи управління.

Пропозиції М. М. Сперанського загалом охоплювали систематизацією накопиченого знання і наявного досвіду в управлінні фінансами. Організаційно-управлінське впорядкування дій органів влади стало безперечним пріоритетом у фінансових починах М. М. Сперанського. Він надавав першорядне значення формуванню законодавчої бази державних фінансів. Одним з головних завдань він визначав систематизацію нормативних актів про бюджетну систему. На відміну від європейських держав того часу, в Російській імперії державний бюджет не мав сили закону, був таємницею і не публікувався.

У своїй роботі М. М. Сперанський виділив найбільш актуальні фінансово-бюджетні проблеми і запропонував шляхи їхнього вирішення. Він вважав, що для санації фінансів Російської імперії доцільно виконати дві найголовніші вимоги: платити борги і вирівнювати доходи з видатками. Зокрема, потрібно було провести такі заходи:

- встановити принцип раціонального витрачання державних коштів;
- фінансувати державні видатки "за доходами";
- збільшити доходи шляхом вдосконалення податкової системи;
- надати державному бюджету статусу закону;
- забезпечити гласність у затвердженні і виконанні бюджету.

Практично всі вищевикладені принципи побудови бюджетної системи М. М. Сперанського відображені і в сучасній бюджетній системі України.

З 1862 р. у результаті формування бюджетного устрою під керівництвом одного з головних фахівців того часу В. О. Татаринова фінансові ресурси міністерств стали концентруватися в руках держави за принципом єдності каси. Державний бюджет в Російській імперії не публікувався і утримувався у суворій таємниці. Навіть члени Державної ради не знали фактичного стану фінансів Російської імперії. З 1894 р. державні доходи і видатки Росії стали поділяти на звичайні і надзвичайні. До надзвичайних належали військові видатки, доходи і видатки по залізниці і позики.

Подальші історичні події супроводжувалися суперечностями у формуванні бюджетної системи України. Особливі підходи до формування бюджетної системи нашої держави можна прослідкувати на початку XX ст. (Українська Народна Республіка).

З утворенням СРСР Україна насильно була приєднана до цієї держави, що негативно вплинуло на організацію бюджетної системи протягом більше 70 років. Так, до 1991 р. основною ланкою бюджетної системи СРСР був союзний

бюджет. Бюджетна система СРСР об'єднувала бюджети 15 союзних республік, у тому числі і Української РСР, 20 автономних республік і більше 50 тис. місцевих бюджетів. Формування бюджетної системи колишнього СРСР здійснювалось на основі принципів: демократичного централізму, національної політики і єдності. В умовах тоталітарної системи управління ні один із цих принципів не мав реального втілення. Так, наприклад, близько 70% доходів зараховувалось у союзний бюджет, а більше 70% видатків проводилось за рахунок місцевих бюджетів. Така ситуація сприяла посиленню негативних тенденцій між центром і союзними республіками, яка в світовій практиці не застосовувалась і світовою наукою оцінювалась негативно. Такі суперечності призвели в 1991 р. до розпаду СРСР як держави і утворення нових незалежних державних формувань.

У зв'язку з проголошенням незалежності України в 1991 р. був прийнятий Верховною Радою України Закон "Про бюджетну систему України" з подальшим його доповненням у 1995 р., що мало б відповідати вимогам розбудови Української незалежної держави. Згідно з цим законом бюджетна система України будувалася на основі бюджетного устрою держави.

Бюджетна система – це сукупність самостійних, відокремлених, взаємопов'язаних між собою ланок, у межах яких функціонують бюджетні відносини. Основні засади бюджетної системи України, її структура, принципи побудови та правові аспекти функціонування в даний час визначені у Бюджетному кодексі України (2001 р., 2010 р.).

У Бюджетному кодексі України бюджетна система трактується як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Держава використовує бюджетну систему для здійснення територіального, внутрішнього і міжгалузевого розподілу та перерозподілу ВВП з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню. У Бюджетному кодексі України проголошується, що бюджетна система нашої країни базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Економічною основою бюджетної системи України є господарський комплекс країни, правовою основою – Бюджетний кодекс України та інші законодавчі акти. Ресурси суспільного сектору перебувають у розпорядженні як центральних, так і територіальних органів. Для здійснення своїх повноважень кожен з них має власний бюджет.

Побудова бюджетної системи держави зумовлюється її державним устроєм і може бути двохланковою (в унітарних країнах), або триланковою (у федеративних країнах). Бюджетна система як сукупність окремих ланок, юридично пов'язаних між собою, базується на загальноприйнятих принципах. В унітарних країнах бюджетна система має 2 ланки: центральний і місцевий бюджети. У федеративних країнах (США, Німеччина, Росія) до цих ланок додаються бюджети членів федерації.

У федеративних країнах суб'єкти федерації користуються широкими бюджетними правами, в унітарних державах (до яких належить Україна) права адміністративно-територіальних утворень, як правило, не такі значущі. Деяка самостійність, якщо не у визначенні джерел доходів, то в алокації, тобто раціональному розподілі видатків властива всім рівням і моделям місцевого самоврядування. Саме можливість у визначених межах розпоряджатися ресурсами загальносуспільного сектору загалом та бюджетної системи зокрема робить владу місцевих органів реальною. Разом з тим, значна частина загальносуспільних ресурсів зосереджена у центральних виконавчих та законодавчих владних структурах. Рішення, які приймаються на загальнодержавному рівні, мають суттєвий вплив на бюджетну політику регіонів.

Взаємовідносини між ланками бюджетної системи є доволі складними та мають формуватись за принципами ефективності. Бюджетна система України як складова фінансової системи розбудовується з урахуванням особливостей державного устрою за принципами бюджетного федералізму, що властиві фінансовим системам розвинених країн. Федералізм у цьому разі передбачає наявність відокремлених регіональних ланок бюджетної системи держави. Він передбачає чітке розмежування функцій між різними рівнями системи. Схематично структуру бюджетної системи можна зобразити таким чином (рис. 4.1).

Сукупність усіх бюджетів, які належать до складу бюджетної системи України, є *Зведеним бюджетом України*. Зведений бюджет України використовується для реалізації засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України, оскільки дає повне уявлення про обсяг доходів і видатків усієї бюджетної системи. Зведений бюджет держави містить показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя.

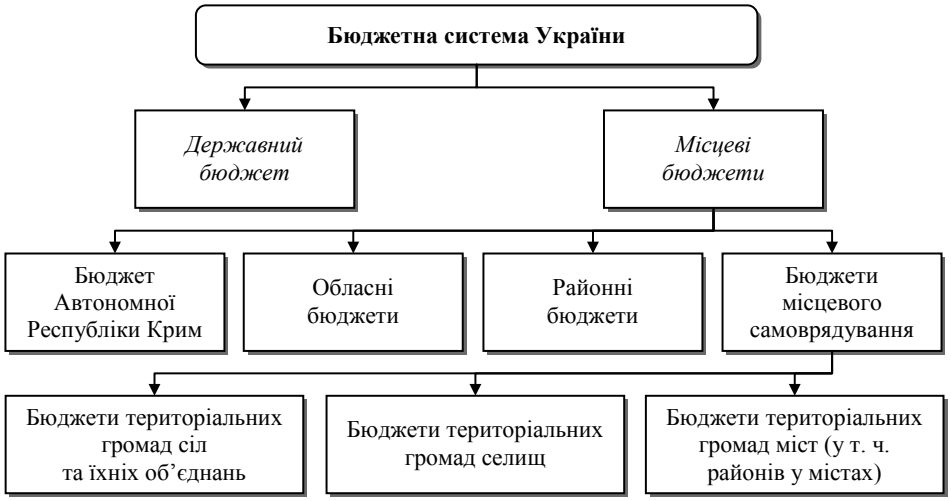


Рис. 4.1. Склад бюджетної системи України

Відповідно зведений бюджет Автономної Республіки Крим охоплює показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів і бюджетів міст республіканського значення.

Зведений бюджет області вміщає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області.

Зведений бюджет району містить показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних і сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом охоплює показники міського бюджету та бюджетів районів, що належать до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті вміщує показники бюджетів цих міст, селищ і сіл.

Склад основних ланок бюджетної системи України та їхній взаємозв'язок представлений на рис. 4.2.

Взаємозв'язок між усіма ланками бюджетної системи забезпечується через систему зведених бюджетів. Показники бюджетів об'єднань територіальних громад, що створюються згідно із законом, вміщають у відповідних зведених бюджетах.

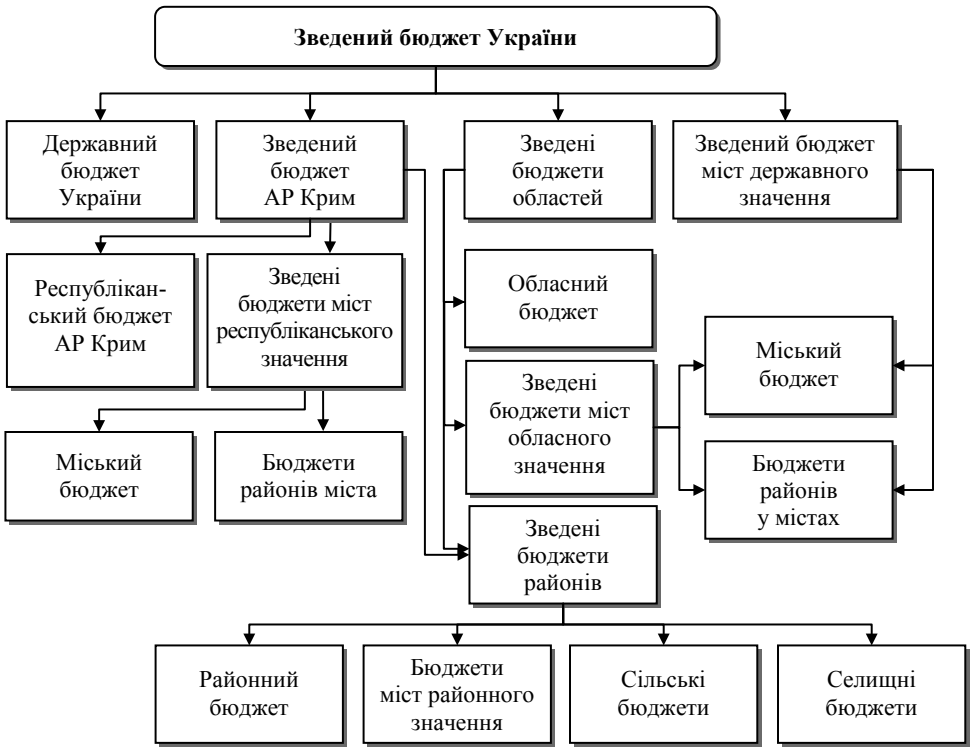


Рис. 4.2. Склад ланок бюджетної системи України та їхній взаємозв'язок

Отже, бюджетна система України охоплює чотири рівні, які відповідають адміністративно-територіальному поділу держави:

– загальнодержавний;
– Автономна Республіка Крим, обласний та міський міст державного значення (Києва і Севастополя);
– міський міст обласного значення і районний;
– базовий – міський міст районного значення, сільський і селищний.

Найбільшим за обсягом є Державний бюджет України, за рахунок якого фінансується близько 70% видатків усієї бюджетної системи, причому спостерігається стабільна тенденція до збільшення цієї частки.

§ 4.2. Принципи побудови бюджетної системи України

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) *єдності бюджетної системи України* – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиними правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин і бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Акумуляція коштів бюджетів усіх рівнів на єдиному казначейському рахунку свідчить про єдність коштів у межах бюджетної системи України. Загальне визначення бюджетного процесу, його стадій, бюджетної класифікації, що застосовується до всіх ланок бюджетної системи, забезпечують її єдність. Матеріальний зміст цього принципу посилюється і відображається в Конституції України щодо встановлення державного бюджету, бюджетної системи України винятково законами України;

2) *збалансованості* – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період. Цей принцип дає змогу деталізувати одне з положень Конституції України, базуючись на раціональному співвідношенні обсягу доходів і витрат, забезпеченні фінансування окремих функцій і завдань за рахунок фактично мобілізованих коштів від податків та інших податкових надходжень. Дотримання цього принципу створює умови для уникнення дефіциту та профіциту бюджету;

3) *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 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 напрямків використання коштів відповідно до за-

конодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати і затверджувати відповідні бюджети;

4) *повноти* – зарахуванню до складу бюджетів підлягають усі надходження до бюджетів і витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає облік та зарахування до бюджету всіх без винятку доходів і витрат, які мають акумулюватись на єдиному казначейському рахунку та інших бюджетних рахунках згідно з бюджетною класифікацією. Принцип повноти застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу, але не виключає і певної спеціалізації використання коштів, цільової спрямованості їхнього використання;

5) *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 і правил. Формування бюджетних показників проводиться на підставі затверджених постановою Верховною Радою України Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період, а також затверджених постановою Кабінету Міністрів України стратегічних напрямків розвитку бюджетної системи на середньострокову перспективу, які містять найбільш суттєві обґрунтовані бюджетні показники;

6) *ефективності* – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути до досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та до отримання максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Відповідно принцип спрямований на досягнення найбільш повної та своєчасної реалізації завдань держави. Його додержання дає змогу перейти до контролю за досягненням кінцевого результату при витрачанні бюджетних коштів, забезпечити їх ефективне використання, найбільш повне задоволення потреб за рахунок централізованих грошових фондів;

7) *субсидіарності* – розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватись на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача. Цей принцип формує засади найбільш ефективного надання суспільних послуг безпосередньо споживачам. Децентралізація видатків у бюджетах забезпечує найбільш точне закріплення ресурсів відповідного бюджету за отримувачами бюджетних коштів, ефективне виконання видаткових повноважень на місцях. Метою розмежування видатків між ланками бюджетної системи є підвищення ефективності їхнього використання. Однаковий рівень бюджетної забезпеченості на різних рівнях зумовлюється закріпленням відповідних доходів за ланками бюджетної системи та наданням міжбюджетних трансфертів;

8) *цільового використання бюджетних коштів* – бюджетні кошти використовуються лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бю-

джетними асигнуваннями. Тобто бюджетні кошти використовуються їхніми розпорядниками та одержувачами для чітко визначеної мети, на яку спрямовані бюджетні видатки. За нецільове використання бюджетних коштів, бюджетні правопорушення встановлена фінансова та адміністративна відповідальність для розпорядників коштів;

9) *справедливості та неупередженості* – бюджетна система України базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. За рахунок бюджетної системи гарантується та забезпечується однаковий доступ усіх громадян України до соціальних програм, освіти, охорони здоров'я незалежно від місця їхнього проживання як на стадії формування надходжень доходів відповідних бюджетів, так і при розподілі трансфертів, збалансуванні бюджетів;

10) *публічності та прозорості* – принцип передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного і місцевих бюджетів.

§ 4.3. Державний бюджет України та його призначення

Центральною ланкою бюджетної системи, а також державних фінансів і одним із найголовніших інститутів економічного суверенітету держави виступає державний бюджет. Він забезпечує не тільки акумулювання коштів, необхідних для фінансування діяльності держави, використовується не лише для часткового перерозподілу доходів із метою підтримання сприятливого соціального становища у державі, а й активно впливає на економічні, соціальні, національні, регіональні процеси у суспільстві та реалізацію вищими органами влади відповідної національної стратегії розвитку, спрямованої на зміцнення державної безпеки.

Державний бюджет охоплює систему фінансових параметрів, які відображають створення й використання фінансових ресурсів у всіх секторах економіки держави. У ньому в найбільш загальній формі фінансово обґрунтовується прогноз економічного та соціального розвитку держави. Державний бюджет, віддзеркалюючи обсяг ресурсів, що мобілізуються за певний період, і їхнє використання, своїми результатами засвідчує загальне збалансування фінансових ресурсів та їхнє витрачання. Державний бюджет конкретизує напрямки використання фінансових ресурсів за одержувачами коштів, територіями, галузями і секторами економіки.

Відповідно до входження виробничих структур у ринкові відносини роль державного бюджету діалектично трансформується. З одного боку, його значення підвищується з позиції функціонування економічного механізму, а найголовніше – форми і методи перерозподілу коштів за допомогою державного бюджету створюють складну і одночасно ефективну систему впливу на весь процес розширеного відтворення.

З іншого боку, роль державного бюджету змінюється. Це пов'язано із прозорістю прогнозування та суворим виконанням передбачуваних розмірів мобілізації коштів, які спрямовуються у чітко відведені сфери. Сама організація залучення коштів та їхній розподіл (терміни, розміри, перерахування, контроль за надходженням та використанням) сприяють зміцненню демократичних принципів державотворення. В цьому аспекті особливого значення набуває питання прозорості розподілу і витрачання бюджетних коштів, а також створення в суспільстві ефективного механізму фінансового контролю, в тому числі з боку громадськості.

Державному бюджету належить провідна роль у фінансовій системі. Це зумовлено тим, що його функціонування визначає кількісні й якісні параметри як відтворювального процесу, так і соціально-економічних явищ, а також кінцеві результати діяльності суб'єктів господарювання. Крім того, державний бюджет тісно пов'язаний з усіма ланками фінансової системи. У фінансовій системі в процесі її функціонування формується сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою фінансових потоків, що утворюються в різних сферах виробничої та невиробничої діяльності, в процесі вартісного розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою формування, розподілу і використання грошових ресурсів для розширеного відтворення. У державному бюджеті, з одного боку, відбувається акумуляція коштів, з іншого – державний бюджет є джерелом фінансування певних потреб і заходів.

Досліджуючи державний бюджет у системі планів, слід зазначити, що він посідає центральне місце. Це зумовлюється тим, що державний бюджет, будучи центральною ланкою фінансової системи, має забезпечувати всі розподільчі та перерозподільчі процеси в країні. Тобто бюджет як основний фінансовий план має забезпечувати мобілізацію грошових коштів держави, здійснювати їхній розподіл за основними напрямами на відповідні цілі згідно з соціально-економічною політикою держави.

Специфіка бюджету як економічної категорії полягає саме в тому, що він безпосередньо зумовлений рухом вартості. В ньому переплітається величезна гамма інтересів і суперечностей. У першу чергу, це інтереси суб'єктів господарювання зі створення централізованого фонду фінансових ресурсів. Порядок створення і використання цього фонду встановлюється законодавством. Проте необхідність його існування – явище об'єктивне і суть проблеми полягає в тому, наскільки повно необхідність та відповідні розміри бюджету знайшли відображення в законодавчих актах, прийнятих владою. У процесі створення і використання централізованого фонду фінансових ресурсів здійснюються відносини між суб'єктами його створення і використання. Ця система відносин має складну та ієрархічну структуру, в ній виявляються суперечливі інтереси кожного із суб'єктів. Ступінь гармонізації таких інтересів забезпечується нормативними актами держави, їхнім практичним втіленням в життя і насамперед розробленою фінансовою доктриною.

Економічне оновлення країни об'єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля ефективного розвитку суспільного гос-

подарства, що прагне до соціально орієнтованої економіки. Тобто держава має здійснити ефективний розподіл доходів і видатків між центральним і місцевим рівнями влади.

На кожному етапі розвитку цивілізованої держави органи державної влади й управління мають розробити такий бюджетний механізм, який забезпечив би втілення визначених завдань. За умов розбудови Української держави реалізація специфічних завдань потребує нетрадиційних підходів до розробки бюджетного механізму. Бюджетний механізм має відображати спрямованість бюджетних відносин при вирішенні економічних і соціальних завдань на певному етапі розвитку держави.

Державний бюджет є інструментом виконання урядом своїх економічних та соціальних зобов'язань, він відіграє інтегруючу роль у фіскальній політиці, особливо при управлінні сукупним попитом для зниження рівня безробіття та скорочення темпів інфляції.

Необхідність в існуванні державного бюджету зумовлюється природою держави, яка за своїм призначенням має виконувати загальносуспільні завдання та функції, а також об'єктивно існуючим законом вартості, наявністю товарно-грошових відносин та іншими чинниками.

Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Всеохоплюючий характер бюджетних відносин пов'язаний з головним призначенням бюджету – фінансовим забезпеченням виконання державою її основних функцій з управління, оборони, регулювання економіки, соціального забезпечення тощо.

§ 4.4. Місцеві бюджети, їхній склад і призначення

До складу бюджетної системи, крім державного бюджету, належать місцеві бюджети, яких у нашій країні близько дванадцять тисяч. Через місцеві бюджети щорічно перерозподіляється 7% валового внутрішнього продукту країни, в них зосереджується близько 25% ресурсів бюджетної системи і здійснюється фінансування понад 40% бюджетних видатків. Особлива роль місцевих бюджетів пов'язана з тим, що вони є фінансовою базою місцевого самоврядування, основним важелем проведення державної регіональної політики, здійснення фінансового вирівнювання. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, тобто всі ті витрати, які безпосередньо стосуються інтересів широких верств населення.

І тому, наскільки раціонально побудована система місцевих бюджетів, як формуються їхні доходи, на які потреби використовуються кошти, залежить ефективність функціонування всієї бюджетної системи, успішне здійснення державної фінансової політики. Закономірно, що проблеми виконання місцевих бюджетів, правильність розрахунків дохідної та видаткової частин, досягнення їхньої збалансованості набувають особливої актуальності у сучасних умовах.

Порядок формування та використання місцевих бюджетів зазнав суттєвих змін разом із введенням у дію Бюджетного кодексу України (2001 р.). Так, 8 липня 2010 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Бюджетного кодексу України. До основних позитивних змін, які мають вплив на функціонування місцевих бюджетів, зумовлених ухваленням цих документів, слід зарахувати: встановлення чіткого переліку доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів; визначення внутрішньої будови місцевих бюджетів; встановлення джерел формування та напрямків використання бюджету розвитку; зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку власних доходів; формування елементів зацікавленості місцевої влади у додатковому одержанні доходів; визначення основних підходів до здійснення місцевих запозичень; запровадження прозорої процедури міжбюджетних відносин; систематизація видів бюджетних трансфертів та засад їхнього надання; формульний порядок розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету); регламентація процедур бюджетного процесу; визначення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу, а також контрольних повноважень владних органів.

Згідно з Бюджетним кодексом України, до місцевих бюджетів належать: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Відповідно бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) (табл. 4.3).

Місцевий бюджет – це фінансовий план, який містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного місцевого бюджету.

Бюджетний кодекс України передбачає, що внутрішня будова як державного, так і місцевих бюджетів може складатися із загального та спеціального фондів. У *загальному фонді* акумулюються кошти, які мають загальнодержавний характер і підлягають подальшому перерозподілу. У *спеціальному*

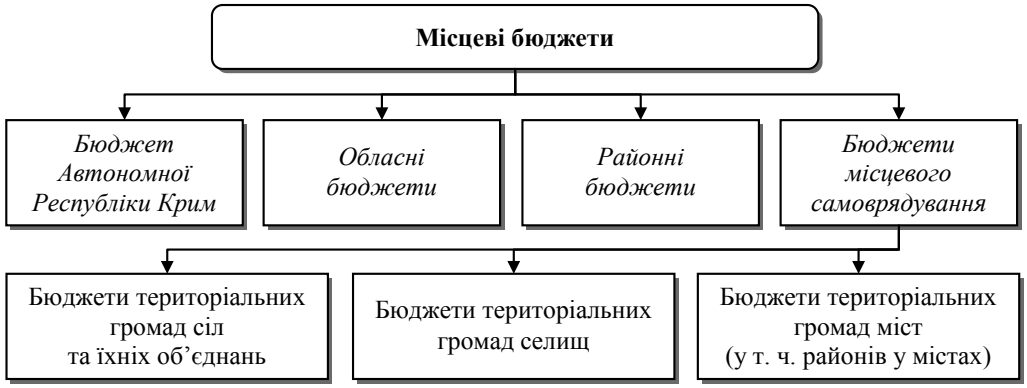


Рис. 4.3. Склад місцевих бюджетів України

фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні, державних цільових фондів та інші надходження, які не підлягають перерозподілу і використовуються за визначеним цільовим призначенням. Складовою спеціального фонду місцевих бюджетів є *бюджет розвитку*.

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження і, перш за все, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної власності, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий дохід, плата за воду). Податок на доходи фізичних осіб є найважливішим із закріплених доходів місцевих бюджетів, його фіскальна роль характеризується тим, що за рахунок цього податку формується близько 75% податкових надходжень місцевих бюджетів України. Надходження від податку розподіляються між місцевими бюджетами різних видів, що дає підставу вважати його регулюючим податком.

Місцеві податки і збори не відіграють значної фіскальної ролі, їхня питома вага становить близько 1,5% від сукупних доходів місцевих бюджетів України. Для структури дохідної частини місцевих бюджетів більшості адміністративно-територіальних одиниць характерною є висока питома вага трансфертів, які надаються з Державного бюджету України. Структура доходів місцевих бюджетів України представлена в табл. 4.1.

У контексті бюджетного регулювання місцеві бюджети формуються за рахунок *власних* і *закріплених доходів*, а також *трансфертів*. Надходження власних доходів не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам (дотацій вирівнювання). Такий порядок встановлює безпосередню зацікавленість органів місцевого самоврядування у нарощуванні дохідної бази. Закріплені доходи місцевих бюджетів становлять основу для визначення податкової спроможності території, їхні обсяги впливають на розміри дотацій вирівнювання, які надаються з державного бюджету. Співвідношення закріплених і власних доходів у доходах загального фонду місцевих бюджетів України протягом останніх років становило відповідно 85% і 15%.

Таблиця 4.1

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2001–2011 рр.*

(%)

Групи доходів	Роки			
	2001	2005	2010	2011
Податкові надходження	59,3	43,9	42,4	40,3
Неподаткові надходження	8,3	6,6	5,5	6,0
Доходи від операцій з капіталом	0,5	3,9	1,6	1,0
Цільові фонди	2,7	2,1	1,0	0,5
Трансферти	29,2	43,5	49,5	52,2
Всього	100	100	100	100

* Складено на основі даних Державної казначейської служби України.

З метою акумуляції коштів, призначених для здійснення інвестицій та інновацій, у місцевих бюджетах формується *бюджет розвитку* як складова спеціального фонду місцевих бюджетів; його надходження утворюються за рахунок:

– єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
– дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;
– плати за надання місцевих гарантій;
– коштів від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
– 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;
– субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);
– коштів від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету, та відсотків, сплачених за користування ними;
– місцевих запозичень, здійснених у встановленому порядку;
– коштів, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради.

Бюджет розвитку призначений для фінансування потреб Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, пов'язаних із розвитком відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Чинним законодавством встановлено, що капітальні видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, термін впровадження яких більш довготривалий, ніж бюджетний період,

визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку у складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього терміну впровадження таких об'єктів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом належать:

- погашення місцевого боргу;
- капітальні видатки, в тому числі капітальні трансферти іншим бюджетам (крім капітальних видатків, що здійснюються за рахунок надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів, які не є надходженнями бюджету розвитку і мають визначене цільове спрямування);
- внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
- підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах і проведення таких торгів.

Бюджет Автономної Республіки Крим і бюджети міст Києва та Севастополя мають особливості у формуванні надходжень і здійсненні видатків, які пов'язані зі специфічним статусом цих адміністративно-територіальних одиниць. Доходи та витрати бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Києва та Севастополя формуються в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням Закону України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим", Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" та нормативних актів, які визначають особливий статус міста Севастополя.

Склад доходів і видатків бюджетів районів у містах визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом та бюджетами районів у місті здійснюється у порядку, затвердженому міською радою. Якщо району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища або села, склад доходів та видатків бюджетів таких міст, селищ або сіл, обсяги міжбюджетних трансфертів визначаються у порядку, затвердженому міською радою, з урахуванням повноважень відповідних місцевих рад.

Зміни, зумовлені введенням у дію Бюджетного кодексу України як у редакції 2001 р., так і 2010 р., загалом позитивно вплинули на функціонування місцевих бюджетів. Разом з цим, залишається низка не вирішених проблем, які стосуються порядку формування дохідної бази місцевих бюджетів:

- спостерігається зменшення частки податкових надходжень і в тому числі місцевих податків і зборів, що є свідченням послаблення дохідної бази місцевих бюджетів;

– посилюється залежність органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги з центру, що виявляється у збільшенні питомої ваги трансфертів в доходах місцевих бюджетів;
– місцеве самоврядування не має впливу на процес формування доходів місцевих бюджетів, відсутні дієві стимули до збільшення надходжень;
– органи державної влади не компенсують втрату доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг щодо загальнодержавних податків і зборів.

З метою подолання цих негативних тенденцій необхідно провести суттєве зміцнення дохідної бази органів місцевого самоврядування, створити дієві механізми стимулювання податкових зусиль членів територіальної громади, реально втілювати у бюджетну практику принцип публічності і прозорості, запровадити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів. Збільшенню доходів місцевих бюджетів сприятиме: розвиток місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств; створення сприятливого середовища для малого і середнього бізнесу; легалізація заробітної плати; активне використання місцевих позик.

Основне призначення місцевих бюджетів найбільш яскраво виявляється у складі та структурі видатків, які, зокрема, засвідчують їхню переважно соціальну спрямованість: на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт) витрачається понад 80% від усіх коштів місцевих бюджетів України.

Не менш важливим напрямком витрачання коштів місцевих бюджетів є видатки, пов'язані з економічною діяльністю місцевої влади: капітальні вкладення у промислові об'єкти комунальної власності, агропромисловий комплекс, електроенергетику та інші галузі, обслуговування комунальної сфери, роботи щодо благоустрою, земельної реформи та землевпорядкування.

Обсяги видатків на розвиток економіки є недостатніми в сучасних умовах для нормального функціонування комунального, житлового, побутового господарства, яке входить до складу місцевого господарства. Потребує ремонту, а отже, значних капіталовкладень велика частина житлового фонду, автошляхів, каналізаційних і очисних споруд. Вирішення усіх проблем, які виникають при функціонуванні органів місцевого самоврядування, виконанні покладених на них повноважень, неможливе без зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, пошуку нових альтернативних надходжень, а також проведення радикальних реформ, які би сприяли розвитку вітчизняного виробництва.

Чинним законодавством допускається можливість затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом або профіцитом окремо за загальним фондом та спеціальним фондом. Причому легітимізація дефіциту за загальним фондом і спеціальним фондом або профіциту за загальним фондом відбувається шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період. Бюджетним кодексом визначено, що місцевий бюджет може затверджуватися з:

– дефіцитом за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів;
– профіцитом за загальним фондом у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів;
– дефіцитом за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ;
– профіцитом за спеціальним фондом у разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів.

§ 4.5. Засади розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи

Розподіл доходів між бюджетами – це законодавче розмежування дохідних джерел наповнення бюджетів різних рівнів: державного бюджету та місцевих бюджетів, а сукупно місцевих бюджетів – між їхніми окремими видами. Основною метою розподілу доходів є забезпечення необхідними бюджетними ресурсами здійснення видатків, передбачених бюджетами, а також досягнення збалансованості кожного бюджету.

Розподіл бюджетних доходів визначається багатьма чинниками, перш за все, тим, як розмежовані функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. На органи державної влади покладено виконання функцій держави, пов'язаних із обороною та державною безпекою країни, захистом її суверенітету і територіальної цілісності, здійсненням зовнішньополітичної діяльності, охороною навколишнього природного середовища, соціальним захистом громадян та ін. Органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, зумовлені необхідністю забезпечення функціонування місцевого господарства, проведення благоустрою населених пунктів, задоволення потреб населення територіальної громади в освіті, охороні здоров'я, культурі, мистецтві тощо. Для виконання конституційних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування бюджети відповідних рівнів і видів забезпечуються необхідними дохідними джерелами.

При розподілі доходів між бюджетами враховується також значення, відомча підпорядкованість і територіальне розташування закладів та заходів, фінансування яких передбачається здійснювати за рахунок бюджетних коштів. Крім того, ставиться вимога встановлення зацікавленості як у державних органів, так і в органів місцевого самоврядування щодо виконання у повному обсязі планових показників надходжень до державного та місцевих бюджетів.

Головним видом доходів, які формують бюджети, є податки. В унітарній державі вони поділяються на загальнодержавні та місцеві. Загальнодержавні податки і збори переважно зараховуються до державного бюджету, крім того, вони можуть повністю або у певних частинах надходити до місцевих бюджетів з метою їхнього збалансування, а також фінансового забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Місцеві податки і збори у повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів.

Децентралізація влади, яка відбувається в Україні, супроводжується передачею дедалі більшої частини фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів на місцевий рівень відповідно до розширення завдань органів місцевого самоврядування. Децентралізація зумовлена необхідністю підвищення ефективності державного сектору та якості надання суспільних послуг населенню. Фінансовою складовою децентралізації влади є бюджетна децентралізація, яка передбачає: додаткові можливості у формуванні місцевих доходів; певну свободу у використанні коштів місцевою владою; більшу відповідальність за вирішення місцевих проблем; ефективну трансфертну політику; фінансове вирівнювання територій. Протягом останніх років в Україні відбувається розширення переліку доходів місцевих бюджетів, що супроводжується зміцненням їхньої дохідної бази.

Основним нормативним документом, який визначає склад доходів бюджетів усіх рівнів та видів, є Бюджетний кодекс України.

Доходи місцевих бюджетів у контексті бюджетного регулювання поділяються на закріплені та власні. Запроваджено поняття "кошик доходів місцевих бюджетів" як доходів загального фонду, закріплених Бюджетним кодексом України на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Бюджетний кодекс України визначає перелік закріплених доходів для бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, який має забезпечити реалізацію спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад. Так, для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм Автономної Республіки Крим, територіальних громад *до доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*, належать:

- 25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на відповідній території;
- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;
- 50% збору за спеціальне водокористування (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;
- 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення;

– плата за використання інших природних ресурсів;
– акцизний збір із вироблених в Україні товарів (крім збору, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету згідно із законом про Державний бюджет України), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;
– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями;
– плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);
– плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
– плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад до *доходів районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*, віднесено:
– 50% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення;
– плату за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

– реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється відповідними районними державними адміністраціями.

Поділ доходів місцевих бюджетів на закріплені і власні має важливе економічне значення. Власні доходи є джерелом фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування; цими доходами місцеві ради та їхні виконавчі органи розпоряджаються на власний розсуд для задоволення місцевих потреб. Надходження власних доходів не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, що сприяє встановленню безпосередньої зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази.

У Бюджетному кодексі України визначено перелік власних доходів окремо щодо загального і спеціального фондів місцевих бюджетів.

§ 4.6. Засади розмежування видатків між окремими ланками бюджетної системи

У Бюджетному кодексі України визначено склад видатків державного та місцевих бюджетів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень. Позитивним надбанням стало обґрунтування критеріїв розмежування бюджетних видатків, які можуть бути трьох видів:

– видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню;
– видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі принципу субсидіарності;
– видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Видатки першого виду здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Видатки другого та третього виду здійснюються з місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з Державного бюджету України. Органи державної влади забезпечують здійснення видатків першого виду. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад, сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують здійснення видатків другого та третього видів.

Розмежування видатків між бюджетами проведено на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих вимог у фінан-

суванні бюджетних установ та заходів з місцевих бюджетів виділяють такі групи видатків:

- перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і розташовані найближче до споживачів;
- друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;
- третя група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

До видатків Державного бюджету України належать видатки на:

1) *державне управління*:
   - законодавчу владу;
   - виконавчу владу;
   - Президента України;
2) *судову владу*;
3) *міжнародну діяльність*;
4) *фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення*;
5) *національну оборону* (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);
6) *правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій*;
7) *освіту*:
   - загальну середню освіту: спеціалізовані школи (у тому числі школи-інтернати) державної власності; загальноосвітні школи соціальної реабілітації;
   - професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності);
   - вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності);
   - післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності);

– позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;
– інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

8) *охорону здоров'я*:
– первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції);
– спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки);
– санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Законів України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про жертви нацистських переслідувань", та інвалідів, загальнодержавні реабілітаційні установи та комплекси для інвалідів);
– санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);
– інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

9) *соціальний захист та соціальне забезпечення*:
– виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом;
– державні програми соціальної допомоги;
– державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;
– державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
– державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
– державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

– забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів;
– інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

10) *культуру і мистецтво*:
– державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);
– державні театрально-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи й ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва);
– державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;
– державні програми розвитку кінематографії;
– державну архівну справу;

11) *державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств*;

12) *фізичну культуру і спорт*:
– державні програми підготовки резерву і складу національних команд та забезпечення їхньої участі у змаганнях державного і міжнародного значення (утримання центральних спортивних шкіл вищої спортивної майстерності, формування національних команд, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань державного значення з визнаних видів спорту; підготовку та участь національних збірних команд у міжнародних змаганнях з олімпійських і неолімпійських видів спорту (в тому числі Олімпійські ігри та Всесвітні ігри з неолімпійських видів спорту), фінансову підтримку баз олімпійської підготовки);
– державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів (центри державного значення з фізичної культури і спорту інвалідів, проведення навчально-тренувальних зборів, всеукраїнських змагань з видів спорту для інвалідів, заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, утримання національних збірних команд з видів спорту для інвалідів, забезпечення їхньої підготовки та участі в міжнародних змаганнях (у тому числі Паралімпійські та Дефлімпійські ігри), фінансова підтримка паралімпійського руху та баз паралімпійської і дефлімпійської підготовки);
– державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості;

13) *державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки*;

14) *програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення*;

15) *державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики*;
16) *державні інвестиційні програми* (проекти);
17) *державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха*;
18) *створення та поповнення державних запасів і резервів*;
19) *обслуговування державного боргу*;
20) *проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів*;
21) *інші програми, які мають виняткове державне значення.*

У Бюджетному кодексі України в контексті нового механізму організації міжбюджетних відносин видатки місцевих бюджетів поділяються на дві групи: видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Перша група видатків місцевих бюджетів відповідає повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, а друга група видатків - власним повноваженням місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, уніфіковані та розмежовані між такими групами місцевих бюджетів: 1) бюджети сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення; 2) районні бюджети, бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення; 3) бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети.

До *видатків бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення*, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:
1) *органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення*;
2) освіту:
   – дошкільну освіту;
   – загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад" за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – I ступеня);
3) сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки.

До *видатків районних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення,* які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховано видатки на:
1) *державне управління*:
   – органи місцевого самоврядування міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення;
   – органи місцевого самоврядування районного значення;

2) *освіту*:

- дошкільну освіту (у містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення);
- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі загальноосвітні навчальні заклади всіх ступенів, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад";
- навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70% від кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї;
- інші державні освітні програми;
- вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);
- позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми);

3) *охорону здоров'я*:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);
- програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

4) *соціальний захист та соціальне забезпечення*:

- державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70% від кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району); територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

– державні програми соціального захисту:
  а) допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям;
  б) додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) і батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту і ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, хворобою або вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України, працівникам міліції, особам начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони; пенсіонерам з числа слідчих прокуратури; дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їхньому утриманні; звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами під час проходження служби; реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; суддям у відставці; пенсіонерам з числа спе-

ціалістів із захисту рослин відповідно до частини четвертої ст. 20 Закону України "Про захист рослин";

в) громадянам відповідно до пункту "ї" частини першої ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частини четвертої ст. 29 Основ законодавства України про культуру, частини другої ст. 30 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу", абзацу першого частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту"; особам, які мають таке право згідно із ст. 48 Гірничого закону України; ветеранам праці; дітям війни; багатодітним сім'ям, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого);

г) компенсації особам, які згідно із ст. 43 та 48 Гірничого закону України мають право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення;

д) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

е) виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною";

– державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
– районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді;

5) *державні культурно-освітні та театрально-видовищні програми* (театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, у тому числі заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних, зоопарки загальнодержавного значення державної власності);

6) *державні програми розвитку фізичної культури і спорту*: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До *видатків бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів,* що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховано видатки на:

1) *державне управління*:

– представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

– обласні ради;

2) *освіту*:

– загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);
– професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності, видатки на що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів у державному бюджеті);
– вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у вищих навчальних закладах комунальної власності, а також на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності);
– післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);
– позашкільну освіту (заходи республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);
– інші державні освітні програми;

3) *охорону здоров'я*:

– консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення);
– спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, в тому числі стоматологічні центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);
– санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);
– інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, регіональні заходи з реалізації державних програм, інші програми і заходи);

4) *соціальний захист та соціальне забезпечення*:

– державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання

та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів;

– республіканські (Автономної Республіки Крим) та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
– інші державні соціальні програми;

5) *культуру і мистецтво*:

– державні культурно-освітні програми (республіканські (Автономної Республіки Крим) та обласні бібліотеки, музеї та виставки, в тому числі заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);
– державні театрально-видовищні програми (філармонії, музичні колективи і ансамблі, театри, палаци та будинки культури республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва, в тому числі заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);
– інші державні культурно-мистецькі програми;

6) *фізичну культуру і спорт*:

– державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення);
– державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів (центри республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення з фізичної культури і спорту інвалідів, дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів усіх типів; проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення з фізичної культури і спорту інвалідів).

Особливої уваги заслуговують видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, оскільки саме вони відображають склад власних повноважень органів місцевого самоврядування. До них належать видатки на:

1) *місцеву пожежну охорону*;

2) *позашкільну освіту*;
3) *соціальний захист та соціальне забезпечення*:
   – програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
   – місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
   – програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
   – заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
   – компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
   – компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
   – надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
4) *відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги*, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво (надання);
5) *місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів*;
6) *культурно-мистецькі програми місцевого значення*, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;
7) *програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації* місцевого значення;
8) *місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту*;
9) *типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури* місцевого значення;
10) *транспорт, дорожнє господарство*:
   – регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;
   – експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами);
   – будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
11) *заходи з організації рятування на водах*;
12) *обслуговування місцевого боргу*;
13) *програми природоохоронних заходів* місцевого значення;
14) *управління комунальним майном*;
15) *регулювання земельних відносин*;
16) *заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру* в межах повноважень, встановлених законом;

17) *заходи та роботи з мобілізаційної підготовки* місцевого значення;
18) *проведення місцевих виборів* у випадках, передбачених законом, та республіканських (Автономної Республіки Крим) і місцевих референдумів;
19) *членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань*;
20) *підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад*;
21) *інші програми*, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

§ 4.7. Бюджетні права в Україні, їхня характеристика

В економічній літературі широко застосовується термін "бюджетні права" для характеристики статусу органів державної влади й управління щодо бюджетного процесу. В цьому разі йдеться про права особливого змісту, що за юридичними властивостями відрізняються від прав, якими наділені суб'єкти інших галузей права (наприклад, цивільного). Ці особливості полягають у тому, що бюджетні права за юридичними характеристиками зближуються з обов'язками, значною мірою одночасно є й обов'язками (наприклад, право затверджувати бюджет, право розподіляти бюджетні кошти). Отже, в більшості випадків бюджетне право і обов'язок об'єднані в одному повноваженні, що відображає нерозривність прав і обов'язків суб'єктів бюджетного права.

Бюджетне право – це сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади й управління щодо складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету. Основу бюджетно-правового статусу державних органів влади і їхніх територіальних підрозділів становить право на самостійний бюджет. Бюджетно-правовий статус державних і місцевих органів влади узагальнено становить сукупність таких прав:

- право на власний бюджет;
- право на отримання бюджетних доходів і зарахування їх до складу цього бюджету;
- право на використання бюджетних коштів на потреби держави, місцевих органів влади за призначенням;
- право розподілу бюджетних доходів між бюджетами певної території;
- право утворення і використання в межах бюджету цільових або резервних фондів.

Отже, основними способами правового регулювання є такі:

- *дозвіл* – надання особам права на власні активні дії;
- *заборона* – покладання на осіб обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду;
- *позитивне зобов'язування* – покладання на осіб обов'язку до активної поведінки.

Наука бюджетного права виконує такі функції: загальнотеоретичну, аналітичну, критичну, конструктивну і виховну.

Загальнотеоретична функція полягає в її призначенні сприяти розвитку юридичної науки і науки про суспільство, державу і економіку (наприклад, сприяти розвитку науки державного управління, загальної теорії фінансів).

Аналітична функція науки бюджетного права полягає в класифікації та систематизації діючих правових норм.

Значення *критичної* функції науки бюджетного права полягає у виявленні недоліків чинного законодавства та прогалин позитивного права у сфері фінансової діяльності, встановлення невідповідності правових норм реаліям економічної дійсності, завданням державного регулювання економіки та інтересам держави. У широкому значенні слова ця функція спрямована на підвищення ефективності норм чинного законодавства.

Нарешті *конструктивна* функція науки бюджетного права сприяє утворенню нових норм і правових інститутів, а *виховна* дисциплінує учасників бюджетного процесу.

Всі функції бюджетного права взаємозалежні і випливають одна з одної. Крім того, наука бюджетного права розвивається в рамках юридичної науки, тому тісно взаємопов'язана і активно використовує передові наукові досягнення теорії права і держави, фінансового, банківського, адміністративного, конституційного, цивільного, підприємницького права та інших галузей права.

Бюджетна ініціатива – це право членів законодавчого органу вносити зміни в представлений виконавчою владою проект бюджету. Користуються такими правами народні депутати, депутати місцевих рад і Президент України.

Бюджетні права органів державної влади та управління розподілені таким чином:

- Верховна Рада України як найвищий орган законодавчої влади ухвалює закони, в тому числі із фінансових питань, приймає Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за його виконанням, визначає перелік податків і зборів, а також засади внутрішньої та зовнішньої політики України;
- Президент України як голова держави створює у межах коштів, передбачених Державним бюджетом, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, підписує закони, ухвалені Верховною Радою, в тому числі з фінансових питань має право вето щодо ухвалених Верховною Радою законів із подальшим їхнім поверненням на повторний розгляд у Верховну Раду.

Рахункова Палата Верховної Ради України здійснює:

- організацію і контроль за своєчасним виконанням дохідної та видаткової частин Державного бюджету України, за витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів державних цільових фондів за обсягами, структурою та їхнім цільовим призначенням;

– контроль за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргів України;
– визначення ефективності та доцільності використання державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів.

Отже, Рахункова Палата Верховної Ради України виступає в ролі експертного органу Верховної Ради України, даючи відповідні висновки і рекомендації з питань фінансової діяльності органів управління.

Кабінет Міністрів України як найвищий орган виконавчої влади:
– забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
– організовує розробку проекту закону про Державний бюджет на відповідний рік і забезпечує його виконання;
– приймає рішення про використання коштів Резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів як центральний орган виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України, виконує такі функції:
– складає проект Державного бюджету України;
– організовує виконання Державного бюджету України;
– проводить методичну роботу з питань бюджетного планування;
– розробляє стратегію щодо внутрішніх і зовнішніх запозичень держави, погашення та обслуговування державного боргу;
– контролює виконання Державного бюджету України, складає звіт про його виконання;
– розробляє пропозиції щодо удосконалення податкової політики тощо.

Державна фінансова інспекція України здійснює державний контроль за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів, а також розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у майбутньому.

Державна казначейська служба України здійснює:
– організацію касового виконання Державного бюджету України і місцевих бюджетів та контроль за цим процесом;
– управляє наявними коштами державного і місцевих бюджетів, у тому числі в іноземній валюті, та коштами державних позабюджетних фондів у межах видатків, установлених на відповідний період;
– фінансує видатки Державного бюджету України і місцевих бюджетів;
– веде облік касового виконання державного і місцевих бюджетів та складає звіт про їхнє виконання;
– управляє державним внутрішнім та зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;

– здійснює розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;
– розробляє нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ і організацій, що використовують бюджетні кошти.

Правове призначення та функціонування бюджету полягає в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, можливість вищого постійного керівництва в галузі фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування, контролю виконавчих і розпорядчих органів влади, які складають і виконують бюджет.

§ 4.8. Бюджетна класифікація

Бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Таке групування проводиться за однорідними ознаками з чіткою системою розташування і присвоєння окремим підрозділам бюджету певних найменувань й порядкових номерів, що дає змогу одержати необхідні уявлення про структуру бюджету, джерела його доходів, склад платників, цільове призначення бюджетного асигнування тощо.

Бюджетна класифікація застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу щодо доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація сприяє реалізації принципу єдності при регулюванні бюджетної діяльності, забезпечує єдину базу щодо систематизації показників доходів, видатків, фінансування, боргу для всіх бюджетів, що формують бюджетну систему України. Тобто бюджетна класифікація є систематизованим вичерпним групуванням за певними ознаками доходів, видатків, фінансування бюджету, державного боргу, які розташовані та закодовані у певному порядку.

Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їхнє виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу відповідно до доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Міністерство фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України. Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетна класифікація має такі складові:

– класифікація доходів бюджету;
– класифікація видатків і кредитування бюджету;
– класифікація фінансування бюджету;
– класифікація боргу.

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

– податкові надходження;
– неподаткові надходження;
– доходи від операцій з капіталом;
– трансферти.

Податковими надходженнями визнаються встановлені Податковим кодексом України загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Їхнє групування подано у табл. 4.2.

Неподатковими надходженнями визнаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; надходження від штрафів і фінансових санкцій; інші неподаткові надходження тощо. Їхнє групування подано у табл. 4.3.

Доходи від операцій з капіталом охоплюють надходження від: продажу основного капіталу; реалізації державних запасів товарів; продажу землі та нематеріальних активів тощо. Їхнє групування подано у табл. 4.4.

Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі. Їхнє групування подано у табл. 4.5.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

1) бюджетними програмами – *програмна класифікація* видатків і кредитування бюджету. Ця класифікація використовується в разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків і кредитування державного бюджету (місцевого) формується Міністерством фінансів (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах. Програмна класифікація видатків і кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків і кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України;

2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів – *відомча класифікація* видатків і кредитування бюджету. Ця класифікація містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків

Таблиця 4.2

Податкові надходження до бюджету згідно з бюджетною класифікацією

Код	Найменування
10000000	**Податкові надходження**
11000000	*Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості*
11010000	Податок на доходи фізичних осіб
11020000	Податок на прибуток підприємств
12000000	*Податки на власність*
13000000	*Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів*
13010000	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів
13020000	Збір за спеціальне використання води
13030000	Плата за користування надрами
13050000	Плата за землю
13070000	Плата за використання інших природних ресурсів
14000000	*Внутрішні податки на товари та послуги*
14010000	Податок на додану вартість
14020000	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)
14030000	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)
14050000	Податки на окремі категорії послуг
15000000	*Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції*
15010000	Ввізне мито
15020000	Вивізне мито
15040000	Інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності
16000000	*Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів*
16010000	Місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 р.
17000000	*Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси*
17010000	Рентна плата
17050000	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками
17060000	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності
18000000	*Місцеві податки і збори*
18010000	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки
18020000	Збір за місця для паркування транспортних засобів
18030000	Туристичний збір
18040000	Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності
18050000	Єдиний податок
19000000	*Інші податки та збори*
19010000	Екологічний податок
19040000	Фіксований сільськогосподарський податок
19050000	Збір за забруднення навколишнього природного середовища
19060000	Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства
19070000	Збір за користування радіочастотним ресурсом України
19090000	Податки та збори, не віднесені до інших категорій

Таблиця 4.3

Неподаткові надходження до бюджету згідно з бюджетною класифікацією

Код	Найменування
20000000	**Неподаткові надходження**
21000000	*Доходи від власності та підприємницької діяльності*
21020000	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України "Про Національний банк України"
21030000	Відрахування коштів, отриманих від проведення державних грошових лотерей
21040000	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету
21050000	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів
21080000	Інші надходження
21110000	Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
22000000	*Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності*
22010000	Плата за ліцензії
22020000	Плата за утримання дітей у школах-інтернатах
22050000	Надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах
22060000	Кошти, отримані за вчинення консульських дій
22070000	Виконавчий збір
22080000	Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном
22090000	Державне мито
22100000	Митні збори
22110000	Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України
22120000	Плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення
22130000	Плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення
24000000	*Інші неподаткові надходження*
24010000	Кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду
24020000	Плата за адміністративні послуги
24030000	Надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув термін позовної давності
24040000	Кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення, що належить Державному космічному агентству України
24060000	Інші надходження
24090000	Портовий (адміністративний) збір
24110000	Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій
24140000	Збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій
24160000	Концесійні платежі
25000000	*Власні надходження бюджетних установ*
25010000	Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством
25020000	Інші джерела власних надходжень бюджетних установ

Таблиця 4.4

Доходи від операцій з капіталом до бюджету згідно з бюджетною класифікацією

Код	Найменування
30000000	**Доходи від операцій з капіталом**
31000000	*Надходження від продажу основного капіталу*
31010000	Кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі
31020000	Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння
31030000	Кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває в комунальній власності
32000000	*Надходження від реалізації державних запасів товарів*
32010000	Надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву
32020000	Надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву
33000000	*Кошти від продажу землі і нематеріальних активів*
33010000	Кошти від продажу землі
33020000	Надходження від продажу нематеріальних активів
34000000	*Податки на фінансові операції та операції з капіталом*

і кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. На основі відомчої класифікації Державна казначейська служба України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;

3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету, – *функціональна класифікація* видатків і кредитування бюджету. Функціональна класифікація має такі рівні деталізації:

- розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;
- підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки і кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування (табл. 4.6);

4) видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їхньому проведенні – *економічна класифікація*, згідно з якою видатки поділяються на поточні та капітальні.

Таблиця 4.5

Офіційні трансферти до бюджету згідно з бюджетною класифікацією

Код	Найменування
40000000	**Офіційні трансферти**
41000000	*Від органів державного управління*
41010000	Кошти, що надходять з інших бюджетів
41020000	Дотації
41030000	Субвенції
42000000	*Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій*

Таблиця 4.6

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету

Код	Найменування
1	**2**
0100	*Загальнодержавні функції*
0110	Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність
0120	Економічна допомога зарубіжним країнам
0130	Інші загальні функції державного управління
0140	Фундаментальні дослідження
0150	Дослідження і розробки у сфері державного управління
0160	Проведення виборів та референдумів
0170	Обслуговування боргу
0180	Міжбюджетні трансферти
0200	Оборона
0210	Військова оборона
0220	Цивільна оборона
0230	Військова допомога зарубіжним країнам
0240	Військова освіта
0250	Дослідження і розробки у сфері оборони
0260	Інша діяльність у сфері оборони
0300	*Громадський порядок, безпека та судова влада*
0310	Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону
0320	Протипожежний захист та рятування
0330	Судова влада
0340	Кримінально-виконавча система та виправні заходи
0350	Діяльність у сфері безпеки держави
0360	Нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді
0370	Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади
0380	Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади
0400	*Економічна діяльність*
0410	Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність
0420	Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство
0430	Паливно-енергетичний комплекс
0440	Інша промисловість та будівництво
0450	Транспорт
0460	Зв'язок, телекомунікації та інформатика
0470	Інші галузі економіки
0480	Дослідження і розробки в галузях економіки
0490	Інша економічна діяльність
0500	*Охорона навколишнього природного середовища*
0510	Запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища

Продовження таблиці 4.6

1	2
0520	Збереження природно-заповідного фонду
0530	Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища
0540	Інша діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища
0600	*Житлово-комунальне господарство*
0610	Житлове господарство
0620	Комунальне господарство
0630	Дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства
0640	Інша діяльність у сфері житлово-комунального господарства
0700	*Охорона здоров'я*
0710	Медична продукція та обладнання
0720	Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога
0730	Лікарні та санаторно-курортні заклади
0740	Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади
0750	Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я
0760	Інша діяльність у сфері охорони здоров'я
0800	*Духовний та фізичний розвиток*
0810	Фізична культура і спорт
0820	Культура та мистецтво
0830	Засоби масової інформації
0840	Дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку
0850	Інша діяльність у сфері духовного та фізичного розвитку
0900	Освіта
0910	Дошкільна освіта
0920	Загальна середня освіта
0930	Професійно-технічна освіта
0940	Вища освіта
0950	Післядипломна освіта
0960	Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми
0970	Програми матеріального забезпечення навчальних закладів
0980	Дослідження і розробки у сфері освіти
0990	Інші заклади та заходи у сфері освіти
1000	*Соціальний захист та соціальне забезпечення*
1010	Соціальний захист на випадок непрацездатності
1020	Соціальний захист пенсіонерів
1030	Соціальний захист ветеранів війни та праці
1040	Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді
1050	Соціальний захист безробітних
1060	Допомога у вирішенні житлового питання
1070	Соціальний захист інших категорій населення
1080	Дослідження і розробки у сфері соціального захисту
1090	Інша діяльність у сфері соціального захисту

Класифікація кредитування бюджету дає змогу систематизувати кредитування бюджету за типом позичальника та розподілити операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

Класифікація кредитування бюджету

Код	Найменування
4000	**Кредитування**
4100	*Внутрішнє кредитування*
4110	Надання внутрішніх кредитів
4111	Надання кредитів органам державного управління інших рівнів
4112	Надання кредитів підприємствам, установам, організаціям
4113	Надання інших внутрішніх кредитів
4120	Повернення внутрішніх кредитів
4121	Повернення кредитів органами державного управління інших рівнів
4122	Повернення кредитів підприємствами, установами, організаціями
4123	Повернення інших внутрішніх кредитів
4200	*Зовнішнє кредитування*
4210	Надання зовнішніх кредитів
4220	Повернення зовнішніх кредитів

У складі витрат (видатків) бюджету виділяють витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і передбачає напрямки витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Фінансування бюджету класифікується за:

- типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);
- типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Класифікація боргу дає змогу систематизувати інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста. Борг класифікується за типами кредитора та боргового зобов'язання.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Бюджетний устрій; державний устрій; адміністративно-територіальний устрій; фінансова система; бюджетна система; зведений бюджет; державний бюджет; місцеві бюджети; принципи побудови бюджетної системи; загальний фонд бюджету; спеціальний фонд бюджету; поточний бюджет; бюджет розвитку; власні доходи; закріплені доходи; регулюючі доходи; трансферти; бюджетне право; бюджет-

на ініціатива; бюджетна класифікація; класифікація доходів бюджету; класифікація видатків і кредитування бюджету; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу; податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти; програмна класифікація видатків і кредитування бюджету; відомча класифікація видатків; функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету; економічна класифікація видатків.

Контрольні запитання і завдання

1. Охарактеризуйте термін "бюджетний устрій держави".
2. Який, на вашу думку, взаємозв'язок між бюджетним устроєм та державним й адміністративно-територіальним устроєм України?
3. Дайте визначення бюджетної системи України та поясніть його.
4. Що є економічною і правовою основою бюджетної системи України?
5. Охарактеризуйте ланки бюджетної системи України та взаємозв'язок між ними.
6. На яким принципах ґрунтується бюджетна система України?
7. Яке місце у бюджетній системі займає Державний бюджет України і чому?
8. Яке місце у бюджетній системі відведено місцевим бюджетам і чому?
9. Що означає термін "місцеві бюджети" та яке їхнє призначення?
10. За рахунок чого формуються місцеві бюджети?
11. Які є джерела формування бюджету розвитку?
12. За якими напрямами використовують кошти бюджету розвитку?
13. Які вам відомі засади розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи?
14. Охарактеризуйте закріплені доходи бюджету АРК, обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
15. Які надходження належать до доходів районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
16. Які вам відомі засади розмежування видатків між окремими ланками бюджетної системи?
17. Які видатки належать до видатків Державного бюджету України?
18. Які видатки належать до видатків місцевих бюджетів?
19. Охарактеризуйте термін "бюджетне право".
20. Яким чином розподілені бюджетні права між органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування?
21. Що означає поняття "бюджетна класифікація"?
22. Яку роль відіграє бюджетна класифікація у бюджетному процесі?
23. Які складові має бюджетна класифікація?
24. Охарактеризуйте класифікацію доходів бюджету.
25. Як класифікують видатки та кредитування бюджету?
26. Охарактеризуйте програмну, відомчу, функціональну та економічну класифікацію видатків та кредитування бюджету.
27. Дайте характеристику класифікації фінансування бюджету і боргу.

РОЗДІЛ 5
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

§ 5.1. Характеристика бюджетного процесу в Україні та його стадій

Оптимальне пояснення сутності бюджету як багатогранного фінансового інституту потребує врахування як статичних, так і динамічних, процедурних аспектів його функціонування. Якщо поняття "бюджетний механізм" розкриває проблематику організації бюджету щодо його складових і підсистем, то поняття "бюджетний процес" демонструє процедурні моменти функціонування бюджету. Воно акцентує увагу на виділенні послідовності етапів та процедур, що пронизують сукупність бюджетних відносин у країні, деталізуючи їх у вимірі законодавчих норм, застосовуваних процедур прийняття бюджетних рішень та реально діючих механізмів їхнього виконання. Саме тому бюджетний процес є тим механізмом, за допомогою якого на практиці забезпечується реалізація багатогранного соціально-економічного та суспільно-політичного феномену – бюджету.

Суть поняття "процес" розкривається через сукупність послідовних подій, етапів розвитку явищ, зміни характеристики об'єктів у часі. Це стосується і бюджетного процесу, який найбільш оптимально трактувати як послідовність етапів або стадій організації бюджетних відносин. Відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

У цьому визначенні відображена логічна послідовність етапів бюджетного процесу. Однак за економічним змістом найбільш оптимальним є виділення чотирьох основних стадій бюджетного процесу:

- складання бюджету;
- розгляд та затвердження бюджету;
- виконання бюджету;
- звітність про виконання бюджету.

Саме таку послідовність виокремлює Бюджетний кодекс України, визначаючи такі стадії бюджетного процесу:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

– виконання бюджету, в тому числі внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
– підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Тривалість стадій бюджетного процесу різна в окремих країнах, але в більшості випадків весь процес триває в середньому близько 2 років. Переважно бюджет складається на рік. Цей період має назву бюджетного періоду, він в Україні збігається з календарним роком. Проте є ряд держав, в яких бюджетний рік не збігається з календарним. Наприклад, у США бюджетний рік триває з 1 жовтня по 30 вересня, у Швеції – з 1 липня по 30 червня, у Великобританії та Японії – з 1 квітня по 31 березня.

На стадіях бюджетного процесу відбувається втілення всіх детермінант бюджету і вияв його функціонального впливу на соціально-економічні процеси. Вихідним етапом є планування показників майбутнього бюджету у контексті практики його складання. Однак глибинні логічні передумови бюджетного процесу полягають у тих етапах, що йому передують та зумовлюють його подальшу ефективність. У демократичній державі складання, розгляд, затвердження та виконання бюджету перебуває у зв'язку із суспільним волевиявленням, оскільки здійснюється або знаходиться під прямим контролем політичних інститутів, що мають представницьку природу – обираються народом у процесі виборів. Такими політичними інститутами є парламент, інститут президентства, політичні інститути місцевого самоврядування і т. ін.

У фінансовій науці Заходу цей процес називається суспільним вибором, який слід розуміти як механізм формування влади, яка у подальшому реалізує суспільні потреби, втілюючи їх у бюджетній політиці держави. З таких позицій бюджетний процес є завершальною ланкою більш складного механізму суспільного погодження щодо прийняття фінансових рішень.

У найбільш абстрактно-теоретичному розумінні бюджетний процес охоплює два, відмінні за своєю суттю та завданнями, етапи. Набір процедур та стадій, що передують прийняттю бюджету, можна розглядати єдиним актом щорічного бюджетного вибору, яке робить суспільство та влада, в процесі якого сукупність суб'єктивних та об'єктивних детермінант втілюється в бюджетних параметрах. Після цього постають якісно відмінні проблеми дотримання обраного курсу, повного, своєчасного та контрольованого з боку суспільства його виконання. Тобто бюджетний процес у концептуальному вимірі є складовою двох різних за суттю етапів: здійснення бюджетного вибору та практичної його реалізації. Відрізняються й завдання кожного з етапів: для першого головною метою є раціональність, реальність, оптимальне представлення суспільних інтересів. Для другого – законність, ефективність руху фінансових ресурсів, дотримання термінів, прозорість та контрольованість.

Процедура, за якою відбувається бюджетний процес, визначається бюджетним регламентом. Бюджетний регламент – це документ, в якому вста-

новлюється порядок, терміни складання, розгляду та затвердження бюджету, а також організація його виконання. Бюджетний регламент визначає:

– чітке розмежування функцій між органами державної влади та державного управління;
– форми документів, що використовуються у бюджетному процесі;
– особливий порядок виконання бюджету в разі його несвоєчасного затвердження;
– відповідальність органів влади за порушення бюджетного регламенту.

Бюджетний регламент затверджується Верховною Радою України та є основою для організації бюджетного процесу.

Велика роль у бюджетному процесі відводиться бюджетному плануванню, яке охоплює складання проектів бюджетів, їхній розгляд і затвердження, оскільки від правильного визначення планових показників бюджету залежить якість його виконання.

Складання проекту бюджету є першою і дуже важливою стадією бюджетного процесу загалом і бюджетного планування зокрема. В теоретичному аспекті бюджетне планування проходить три етапи:

– аналіз показників виконання бюджету за попередній період;
– розрахунки показників за кожним видом доходів і видатків;
– збалансування дохідної та видаткової частин бюджету.

Такі етапи характерні для процесу складання кожного бюджету, що є обов'язковою умовою та запорукою успішної організації бюджетного планування загалом. Так, на першому етапі фінансові органи аналізують звітні дані про виконання державного та місцевих бюджетів за попередній звітний період, виявляють тенденції у виконанні дохідної і видаткової частин бюджетів, визначають чинники, які вплинули на їхні показники, розраховують очікувані дані. При цьому детально аналізуються надходження кожного виду податків, неподаткових платежів, їхній вплив на виконання дохідної частини бюджетів, визначаються резерви збільшення доходів. Аналогічно аналізується виконання видаткової частини бюджетів щодо підрозділів бюджетної класифікації, визначаються резерви скорочення витрат. Другий етап пов'язаний із розрахунками конкретних видів доходів і видатків. Ці розрахунки здійснюються щодо підрозділів бюджетної класифікації з вибором та використанням найбільш оптимальних способів і прийомів проведення розрахунків (предметно-цільового, прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, статистичних, економіко-математичних тощо). На третьому етапі здійснюється збалансування дохідної і видаткової частин залежно від результатів розрахунків на другому етапі. У разі, якщо дохідна частина бюджету перевищує видаткову, суми перевищення формують ресурс для можливого додаткового фінансування окремих витрат бюджету. При рівності дохідної і видаткової частин ніяких додаткових розрахунків не проводиться і бюджет приймається у розрахованих обсягах. Однак найбільш часто при збалансуванні складається ситуація, коли видаткова частина перевищує дохідну частину бюджету. В такому разі з метою збалансування бюджету виконуються послідовно такі розрахунки:

спочатку вишукуються резерви збільшення доходів, потім вивчаються можливості збільшення обсягів трансфертів та інших джерел, при нестачі коштів для збалансування бюджету скорочуються окремі суми видатків.

Формуванню проекту бюджету держави передує аналітична робота, що проводиться Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України, Національним банком України, іншими органами управління, за такими напрямками:

- розробка основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період;
- аналіз виконання бюджету у минулому році та очікуване виконання в поточному бюджетному періоді;
- визначення загального рівня доходів і видатків бюджету, оцінювання обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій щодо проекту Державного бюджету України;
- методично-нормативна робота щодо особливостей складання розрахунків до проекту бюджету на наступний рік;
- визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Друга стадія бюджетного процесу – розгляд і затвердження бюджету здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Не пізніше, ніж через п'ять днів після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України, міністр фінансів доповідає його на пленарному засіданні Верховної Ради України. Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону про Державний бюджет України вимогам Кодексу, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. У разі відхилення проекту закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України зобов'язаний у тижневий термін з дня набуття чинності рішенням про відхилення подати проект закону про Державний бюджет України на повторне подання з обґрунтуванням внесених змін, пов'язаних з відповідним рішенням Верховної Ради України. Міністр фінансів повторно представляє проект закону про Державний бюджет України не пізніше трьох днів після його повторного подання до Верховної Ради України. Представлений проект Закону до 1 жовтня підлягає попередньому розгляду комітетами Верховної Ради України. Після цього проект розглядається у трьох читаннях на пленарних засіданнях Верховної Ради України і приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому. Закон України про державний бюджет на відповідний рік та постанова Верховної Ради України про порядок введення його в дію публікуються в пресі для загального відома.

Третя стадія бюджетного процесу охоплює виконання бюджету. Виконанням бюджетів слід розуміти як забезпечення своєчасного і повного надходження запланованих доходів, а також повного і неперервного фінансу-

вання передбачених бюджетом заходів. Участь у виконанні бюджетів беруть підприємства, організації та установи всіх форм власності, а також населення, яке пов'язано з доходами і видатками бюджетів. Виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування Державного і місцевих бюджетів України, яка передбачає здійснення Державною казначейською службою України:

- операцій з коштами державного бюджету;
- розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань і проведенні платежів;
- бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного і місцевих бюджетів.

Складання і затвердження звітності про виконання бюджетів є завершальним етапом бюджетного процесу. Тому бюджетну звітність відносять до вищого етапу узагальнення інформації про виконання бюджетів. За характером показників бюджетна звітність є сукупністю упорядкованих взаємопов'язаних даних, що характеризують умови, кількісні та якісні результати виконання бюджетів. Показники звітності базуються на інформації поточного бухгалтерського обліку, тобто на таких даних, які зумовлюють їхню реальність та достовірність.

Важлива роль на усіх стадіях бюджетного процесу відводиться бюджетному контролю, який має забезпечити не лише дотримання бюджетного законодавства, а й оцінити ефективність управління бюджетними коштами.

Характерною особливістю бюджетного процесу в Україні (особливо впродовж перших років незалежності) є доволі часте порушення бюджетної дисципліни як на етапах прийняття, так і виконання бюджету. Аналізуючи окремі стадії бюджетного процесу в Україні (підготовка проекту бюджету, розгляд та ухвалення проекту бюджету Верховною Радою України), можна констатувати факт недотримання термінів прийняття бюджету Верховною Радою України. Навіть у разі формального своєчасного першого подання проекту терміни розгляду й прийняття бюджету у минулому виходили за законодавчо встановлені терміни. Спостерігалось також систематичне невиконання запланованих показників дохідної та видаткової частин бюджету.

Практика бюджетного процесу в незалежній Україні свідчить про наявність актуальних проблем, що потребують першочергової уваги:

- існують значні розходження між значеннями показників бюджету, які обґрунтовуються Кабінетом Міністрів України у проекті, і тими, що приймаються Верховною Радою України;

– макроекономічні показники, які є підґрунтям бюджетних розрахунків (валовий внутрішній продукт, рівень інфляції, валютний курс тощо), демонструють дуже великий розрив між прогнозними значеннями і фактичними;
– пріоритетним завданням є підвищення ефективності використання бюджетних коштів на основі проведення ретельного аудиту та аналізу соціально-економічної віддачі від фінансування бюджетних програм.

§ 5.2. Бюджетне планування, його зміст, завдання, принципи та етапи

Велика роль у бюджетному процесі відводиться бюджетному плануванню – діяльності, яка охоплює складання проектів бюджетів, їхній розгляд і затвердження з метою отримання якісного бюджетного плану.

За економічною сутністю бюджетне планування можна охарактеризувати як науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованих фондів грошових коштів.

За змістом бюджетне планування – це особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері бюджету щодо фінансового забезпечення запланованих заходів, тобто це специфічна сфера управління. За формою бюджетне планування є процесом складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану державного бюджету.

Важливими аспектами, що розкривають суть бюджетного планування, є його об'єкт, мета, суб'єкти та предмет. Так, об'єктом бюджетного планування є фінансова діяльність держави, пов'язана з виконанням покладених на неї функцій. Мета – складання та затвердження державного бюджету і місцевих бюджетів, що становлять бюджетну систему України. Суб'єктами бюджетного планування є органи державної влади та місцевого самоврядування, які беруть безпосередню участь у процесі складання, розгляду і затвердження бюджетів. Предметом бюджетного планування виступають грошові відносини, що виникають у процесі розподілу, а також перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу та безпосередньо пов'язані з формуванням, використанням централізованих фондів грошових коштів на всіх рівнях управління.

Особливостями бюджетного планування є те, що держава використовує його для визначення рівня централізації фінансових ресурсів у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу, методів мобілізації грошових коштів до централізованого фонду, напрямів використання бюджетних коштів відповідно до засад економічної політики держави. Саме за допомогою бюджетного планування можна забезпечити належне функціонування бюджетної системи держави, поступове зростання темпів соціально-економічного розвитку, якщо таке передбачено соціально-економічною стратегією.

Недооцінювання ролі бюджетного планування, як правило, супроводжується негативними наслідками, зокрема, посиленням податкового тиску, зниженням рівня економічної активності та скороченням матеріальної бази бюджету у майбутньому, безконтрольним використанням державних коштів тощо.

Бюджетне планування ґрунтується на таких принципах:

- наукової обґрунтованості, згідно з яким розрахунок планових показників бюджету має базуватися на основі певних методик з урахуванням попереднього досвіду, використанням економіко-математичних методів, які передбачають багатоваріантність розрахунків і вибір найбільш оптимального з них;
- комплексності, який полягає в єдності фінансової політики та бюджетної політики держави, єдиній методології бюджетних розрахунків;
- неперервності, який передбачає взаємозв'язок перспективних, поточних і оперативних планів;
- стабільності, що означає незмінність показників бюджетних планів;
- оптимальності, який потребує найбільш раціонального використання усіх бюджетних ресурсів.

Результатом бюджетного планування є розрахунок фінансових показників, які відображають формування, розподіл і використання бюджетних ресурсів та втілюються у спеціальних документах.

У концептуальному плані бюджетне планування охоплює:

- бюджетне прогнозування (перспективне планування) – дослідження та розробка на довготермінову перспективу ймовірних шляхів розвитку ситуації у сфері бюджетних ресурсів держави, які забезпечують стабільне фінансове становище держави у майбутньому (перспективні плани складають на період, що становить більш ніж рік);
- поточне бюджетне планування – процес визначення майбутніх доходів та напрямів використання бюджетних ресурсів, що має на меті реалізацію бюджетної стратегії в більш короткостроковому періоді);
- оперативне бюджетне планування – процес синхронізації у часі грошових надходжень і витрат бюджету з метою реалізації поточних бюджетних планів і конкретизації їхніх показників.

Завдання бюджетного планування:

- комплексний підхід до визначення основних параметрів економічного і соціального розвитку у взаємозв'язку з наявними бюджетними можливостями;
- органічний зв'язок бюджетного планування з планами соціально-економічного розвитку держави та регіонів, між прогнозними та поточними бюджетними планами;
- демократизація бюджетних відносин, тобто під час планування необхідно враховувати оптимальні зв'язки між державним і місцевими бюджетами, а також між ланками місцевих бюджетів;

– пріоритетне значення бюджетного планування у сукупності фінансових планів;
– наукове обґрунтування планів, що передбачає реальність прогнозних розрахунків, їхню економічну обґрунтованість;
– застосування єдиної методології щодо проведення бюджетних розрахунків;
– раціональне визначення джерел мобілізації бюджетних ресурсів і оптимальний їхній перерозподіл через ланки бюджетної системи;
– створення необхідних резервів для забезпечення неперервності бюджетного процесу.

У процесі здійснення бюджетного планування необхідно:
– забезпечити необхідні макроекономічні пропорції розвитку держави;
– виявляти реальні джерела надходжень за усіма напрямами та платниками податків і зборів щодо всіх бюджетних рівнів;
– ефективно розподілити за напрямами та між регіонами бюджетні видатки;
– сприяти найбільш ефективному використанню бюджетних коштів галузями національної економіки;
– забезпечити мінімальний рівень соціальних потреб;
– утворити необхідні соціальні резерви, які використовуються на планові й позапланові заходи;
– передбачити в системі здійснення бюджетних платежів можливість прозорого бюджетного контролю.

У процесі бюджетного планування виявляється загальна потреба держави у грошових коштах, необхідних для виконання заходів соціально-економічного розвитку суспільства.

Основними чинниками, які впливають на можливості формування доходів бюджетів і безпосередньо враховуються при їхньому плануванні, є такі:
– номінальний розмір ВВП і прогнозні рівні його зростання;
– індекс споживчих цін та індекс цін виробників;
– середньомісячна заробітна плата;
– сальдо торговельного балансу та валютний курс;
– доходи населення.

Планування доходів бюджету здійснюється за допомогою таких методів: прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, аналітичного, екстраполяції. Основою кожного з цих методів є економічний аналіз, завдяки якому визначається рівень виконання бюджетних показників за минулі періоди та чинники, що впливали на них.

Метод прямого розрахунку полягає у здійсненні детальних планових розрахунків кожного елементу доходів бюджету. Планування ведеться за алгоритмом, який відображає формування цього показника. Наприклад, планування акцизного податку передбачає здійснення розрахунків за кожним видом підакцизних товарів. Метод прямого розрахунку є доволі тру-

домістким, потребує значного інформаційного забезпечення, але саме він є найбільш надійним і достовірним. Як правило, саме цей метод використовується при плануванні проекту бюджету на рік.

Нормативний метод передбачає планування окремих показників на основі встановлених нормативів. Однак використання лише цього методу не є досконалим, оскільки встановлені нормативи потребують постійного перегляду й уточнення.

Сутність аналітичного методу полягає в тому, що визначається не загальна величина того чи іншого показника, а його зміна в плановому періоді під впливом певних чинників порівняно з базовим періодом. Такий метод має відносно точний характер і не потребує значних витрат часу.

Метод екстраполяції ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їхнього розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюється на основі досягнутого рівня в попередньому періоді і його коригування на стабільний розвиток країни. У процесі щорічного бюджетного планування екстраполяцію використовують як допоміжний засіб для попередніх розрахунків, оскільки цей метод має значні недоліки. По-перше, він не дає змоги врахувати можливості значного збільшення чи зменшення бюджетних доходів, різне зростання чи зменшення виробничих показників, зміни у податковому законодавстві. По-друге, він негативно впливає на економічне використання бюджетних коштів, оскільки їхнє планування здійснюється відповідно до досягнутого в попередньому році рівня.

§ 5.3. Порядок складання проекту Державного бюджету України

Складання проекту бюджету є першою стадією бюджетного процесу. Від якості роботи на цьому етапі значною мірою залежать результати виконання бюджету, оскільки необ'єктивні прогнози доходів бюджету можуть призвести до недовиконання планових показників дохідної частини, а недоліки планування видатків зумовлять необхідність подальшого внесення змін до бюджету або спричинять недофінансування окремих сфер.

Розробку проекту закону про Державний бюджет України здійснює Кабінет Міністрів України. При цьому основна діяльність у цій сфері покладається на Міністерство фінансів України, яке відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Підґрунтям формування показників проекту бюджету є прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України. Міністерство фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим

два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України. Цей документ покликаний уже на ранніх етапах бюджетного процесу, ще фактично до складання проекту державного бюджету, узгодити інтереси, підходи та пріоритети виконавчої та законодавчої гілок влади, що в подальшому сприяє більш швидкому та злагодженому прийняттю самого бюджетного закону. У світовій практиці такий механізм попереднього узгодження бюджетних пріоритетів та встановлення вимог і параметрів, які мають бути витримані у бюджетному законі, також широко використовується. А документ, який при цьому приймається, отримав назву бюджетна резолюція.

Національний банк України до 15 березня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогнозні монетарні показники на наступний рік та до 1 квітня року, що передує плановому, – проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік, які використовуються для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і в триденний термін подає до Верховної Ради України. Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку і містить положення щодо:

- основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття);
- основних завдань бюджетної політики, зокрема, граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через Зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;
- пріоритетних завдань податкової політики;
- реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;

– взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, в тому числі обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України;
– інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством фінансів України. Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів, з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та в порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу, в тому числі на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, міністр фінансів приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України подає Кабінету Міністрів України для розгляду проект закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України. Кабінет Міністрів України до схвалення проекту закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проект закону за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України. Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.

Разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, подаються:
– пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України;

– прогнозні показники Зведеного бюджету України (в тому числі оцінка Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;
– перелік пільг з податків і зборів (обов'язкових платежів) із розрахунком втрат доходів бюджету від їхнього надання;
– переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які вміщені головними розпорядниками коштів державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України;
– зведення та структура державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, у тому числі обсяг видатків на обслуговування державного боргу;
– план державних запозичень на наступний бюджетний період, а також перелік інвестиційних програм (проектів), під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді. План державних запозичень на наступний бюджетний період має містити перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, терміну і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів;
– прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
– доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;
– пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України на підставі бюджетних запитів за формою, визначеною Міністерством фінансів України (подаються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);
– протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування;
– інформація щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до проекту закону про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України (з вмотивованим обґрунтуванням);
– інформація щодо залучення довгострокових (більше одного року) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями державними підприємствами, у тому числі господарськими товариствами, у статутному фонді яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв);
– інші матеріали.

§ 5.4. Розгляд та затвердження Державного бюджету України

Після подання проекту до парламенту розпочинається не менш важливий етап – робота законодавчого органу над бюджетом. Еволюція парламентської бюджетної процедури нараховує кілька століть, а її вплив на стан бюджету був колосальним. Історично першим був "витратний підхід" до парламентської процедури розгляду і голосування бюджету. Згідно з ним верховенство віддавалось видатковим питанням, а доходи потрібно було пристосовувати до наявних потреб у витрачанні коштів. Державні видатки розглядалися як дещо неминуче, викликане загальним інтересом. Тому потрібно було збирати необхідні ресурси, щоб покрити ці видатки. Золотим правилом державних фінансів вважалось таке: є видатки, потрібно їх покрити. Збалансування досягалось введенням нових податків, підвищенням ставок, прийняттям рішень про залучення внутрішніх і зовнішніх позик.

Цей підхід знаходив відображення і в парламентській процедурі голосування, передусім на затвердження виносились видаткові програми. Зрозуміло, що це сукупно з широкою депутатською ініціативою призводило до неконтрольованого розростання державних витрат. Частими були бюджетні колізії, коли не вдавалось узгодити видаткові вимоги парламенту з дохідними можливостями, оскільки депутати обіцяли своїм виборцям не встановлювати нових податків. Витратна процедура спричинювала конфлікти і стимулювала збільшення державного боргу.

На зміну витратному прийшов "ресурсний підхід" формування бюджету – доходи першими почали голосуватись парламентом, що посприяло, у першу чергу, контрольованості бюджетних витрат. Наприклад, у Франції бюджетну процедуру було змінено лише у 1959 р. Навпаки, в Англії вже тривалий період функціонував ресурсний підхід і наслідки для бюджету були більш сприятливі.

Вітчизняна практика теж свідчить, що бюджетна ініціатива парламенту на етапі розгляду-затвердження бюджету здатна здійснювати негативний вплив на перебіг бюджетного процесу. Здатність неконтрольованої ініціативи може приводити до появи нераціональних рішень, потребує рішучих заходів щодо її обмеження навіть за допомогою використання конституційних обмежень. У світовій практиці виділяють три варіанти вирішення цієї проблеми: модель переважно урядової ініціативи; змішана, конкуруюча ініціатива уряду і парламенту; винятково парламентська ініціатива. Кожна з систем визнає необхідність обмеження бюджетної ініціативи певними етапами, правилами та процедурами. Це особливо актуально щодо ініціативи законодавчого органу. Так, у ФРН підвищення видатків або зниження доходів можливе лише за згоди федерального уряду. У Франції депутати зобов'язані утримуватись від пропозицій про нові видатки без відповідних джерел покриття. Такі заходи забезпечують певну недоторканість проекту після його подання.

В Україні проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік надається народним депутатам для ознайомлення не пізніше, ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді України. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді України представляє на її пленарному засіданні міністр фінансів не пізніше, ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про схвалення і прийняття його до розгляду або рішення про його відхилення у разі:

- внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік без подання всіх документів, передбачених Бюджетним кодексом України;
- невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетним кодексом України.

У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний термін з дня набуття чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік для його повторного представлення з урахуванням пропозицій Верховної Ради України або обґрунтуванням їхнього відхилення.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань. У разі порушення Кабінетом Міністрів України термінів подання до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також порушення термінів подання його на друге читання терміни розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік обчислюються з дня його фактичного подання Кабінетом Міністрів України.

Після прийняття Верховною Радою України до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік народні депутати, комітети не пізніше 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до

розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, формують свої пропозиції до проекту закону і скеровують їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету (комітету Верховної Ради України з питань бюджету).

Пропозиції народних депутатів, комітетів не пізніше 15 жовтня (20 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) розглядаються бюджетним комітетом спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України та за участі ініціаторів внесення пропозицій. Причини відхилення пропозицій обґрунтовуються у висновках комітету.

За результатами розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік комітет готує висновки і пропозиції, порівняльну таблицю та проект відповідної постанови Верховної Ради України. Порівняльна таблиця, проект постанови Верховної Ради України, висновки і пропозиції комітету та супровідні документи надаються народним депутатам не пізніш як за п'ять днів до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Верховна Рада України розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня (25 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому. У разі, якщо бюджетний період не збігається з календарним роком, терміни розгляду встановлюються за процедурним рішенням Верховної Ради України.

Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні проводиться за процедурою повного обговорення з урахуванням особливостей, передбачених у цій статті. Після завершення розгляду законопроекту в першому читанні ставляться на голосування загалом висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлені бюджетним комітетом.

Висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вважаються прийнятими, а проект закону – прийнятим у першому читанні, якщо на їхню підтримку проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Схвалені Верховною Радою України висновки та пропозиції бюджетного комітету набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу в першому читанні Кабінет Міністрів України у 14-денний термін, але не пізніше 3 листопада (8 листопада, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, подає до бюджетного комітету проект закону

про Державний бюджет України на наступний рік, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльну таблицю щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Бюджетний комітет протягом трьох днів після дня внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого Кабінетом Міністрів України до другого читання, готує висновок щодо пропозицій та поправок, запропонованих до другого читання Кабінетом Міністрів України, з відповідним обґрунтуванням щодо них.

Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді міністра фінансів щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України проекту закону. Після закінчення виступів представників депутатських фракцій Верховна Рада України переходить до постатейного голосування поданого на друге читання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

За результатами постатейного голосування проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада України може прийняти рішення про прийняття його в другому читанні або скерування до Кабінету Міністрів України для підготовки на повторне друге читання. Під час розгляду в другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада України затверджує загальний обсяг дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету України, розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на наступний бюджетний період, обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів. Не прийняті під час голосування в другому читанні статті проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік переносяться на розгляд у третьому читанні.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет ВРУ з питань бюджету, не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, готує його до третього читання з урахуванням пропозицій, підтриманих Верховною Радою України у другому читанні.

Комітет ВРУ з питань бюджету готує висновки і пропозиції щодо розбіжностей у визначенні доходів, видатків, а також дефіциту Державного бюджету України, які виникли в результаті внесення змін до проекту закону в другому читанні, і готує порівняльну таблицю. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні внесення до нього нових пропозицій та поправок не допускається, їхній розгляд не проводиться.

Третє читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету ВРУ з питанньь бюджету, та співдоповіді міністра фінансів щодо:

1) висновків щодо тих статей законопроекту, які були змінені після врахування при підготовці до третього читання не прийнятих у другому читан-

ні статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і врахування яких привело до необхідності внесення змін до інших статей проекту закону, прийнятих у другому читанні;

2) пропозицій комітету ВРУ з питань бюджету, щодо уточнення статей проекту закону, до яких пропонується внести зміни з метою збалансування доходів і видатків для досягнення затвердженого дефіциту Державного бюджету України на наступний рік.

У разі, якщо рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік із запропонованими пропозиціями комітету ВРУ з питань бюджету, загалом не прийнято, проводиться голосування щодо кожної пропозиції, запропонованої комітетом.

У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік загалом цей проект закону за рішенням Верховної Ради України скеровується на повторне третє читання з визначенням термінів його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Якщо таке рішення не прийнято, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається відхиленим. У такому випадку, а також у разі неприйняття зазначеного законопроекту у повторному третьому читанні Верховна Рада України приймає рішення (з установленням термінів) щодо підготовки Кабінетом Міністрів України нового проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

§ 5.5. Порядок складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів

Вихідною стадією бюджетного процесу на місцевому рівні є складання проектів місцевих бюджетів. Зазначений процес проходить швидше, ніж планування державного бюджету, та згідно із Бюджетним кодексом України охоплює такі етапи:

- встановлення граничних обсягів загальних видатків;
- доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій щодо формування бюджетних запитів;
- підготовка бюджетних запитів;
- зведення та аналіз бюджетних запитів;
- підготовка проекту рішення про місцевий бюджет і документів до нього;
- подання проекту місцевого бюджету відповідній раді на розгляд і затвердження.

Процес складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів, надання повноважень учасникам бюджетного процесу, розподіл функцій між ними регламентуються чинною законодавчою базою, зокрема, Конституцією України (1996 р.), Бюджетним кодексом України (2010 р.), Податковим кодексом України (2010 р.), Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.), Законом України "Про місцеві державні адміністрації" (1999 р.), 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 (наприклад, Європейською хартією місцевого самоврядування (1985 р.)), та іншими документами.

Організацію роботи зі складання проектів місцевих бюджетів здійснюють Рада Міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад. Безпосередні розрахункові процедури та координування дій на місцевому рівні проводять Міністерство фінансів АР Крим, головні фінансові управління обласних і Київської міської державних адміністрацій, фінансові управління Севастопольської міської та районних державних адміністрацій, фінансові управління (відділи) виконавчих органів міських рад, виконавчі органи сільських, селищних та міських міст районного підпорядкування рад.

Місцеві бюджети розробляють на основі чинного законодавства з урахуванням засад бюджетної політики на місцевому рівні, яка формується до початку складання проекту бюджету і охоплює: визначення основних проблем та напрямів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці; визначення головних проблем розвитку дохідної бази та підвищення ефективності використання бюджетних коштів; аналіз виконання соціальних програм; вивчення реальних потреб населення в бюджетних послугах та коригування структури бюджетних послуг відповідно до цих потреб; реформування мережі бюджетних установ і структури послуг, які вони надають; визначення напрямів розвитку підприємств комунальної власності та підвищення ефективності управління ними; внесення коректив у довготермінові та середньотермінові програми, розгляд і прийняття нових програм; визначення напрямів ефективного використання бюджетних коштів.

Процес розробки місцевих бюджетів має відповідати загальнодержавним засадам формування бюджету, напрямам бюджетної політики держави, враховувати макроекономічну ситуацію та перспективи соціально-економічного розвитку.

Для формування місцевих бюджетів особливе значення мають такі складові загальнодержавної бюджетної політики:

- особливості взаємовідносин державного та місцевих бюджетів у наступному бюджетному періоді;
- частка обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету, значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- перелік захищених видатків бюджету;
- зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави.

Перед процесом складання проектів місцевих бюджетів Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступ-

ний бюджетний період. Зазначена інформація стосується переважно обсягів міжбюджетних трансфертів, які передбачатимуться у державному бюджеті.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію (вона стосується мережі бюджетних установ, контингенту дітей, учнів тощо):

- Міністерству фінансів України – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів, які плануються місцевим бюджетам у державному бюджеті, та інших показників;
- комітету Верховної Ради України з питань бюджету – для розгляду цих розрахунків.

Для відображення у проектах місцевих бюджетів пропозицій щодо обсягів бюджетних коштів, необхідних для забезпечення функціональної діяльності розпорядників бюджетних коштів, місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів за типовою формою, визначеною Міністерством фінансів України.

В Інструкції з підготовки бюджетних запитів містяться основні вимоги щодо обсягу, змісту інформації, яка подається у бюджетному запиті, та основні принципи, яких має дотримуватись розпорядник коштів при його складанні.

Метою видання такої інструкції є запровадження організаційних, фінансових та інших обмежень, яких зобов'язані дотримуватись усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів для забезпечення єдиного підходу до формування показників проекту бюджету.

Після цього головні розпорядники бюджетних коштів організовують розроблення бюджетних запитів у встановленому порядку для подання місцевим фінансовим органам у визначені ними терміни. Так, на підставі перевірених та узагальнених бюджетних запитів, отриманих від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, головні розпорядники бюджетних коштів складають і подають до місцевих фінансових органів бюджетні запити на наступний бюджетний рік. Вони відповідальні за своєчасність, достовірність та зміст поданих бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів. Якщо бюджетний запит складено із порушеннями або несвоєчасно подано до фінансового органу, до головного розпорядника бюджетних коштів застосовуються заходи, передбачені Бюджетним кодексом України за порушення бюджетного законодавства.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів аналізують бюджетний запит, поданий головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про вміщення бюджетного запиту до пропозиції про-

екту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Після проведеного аналізу бюджетних запитів виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі формують та подають пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів відповідно районним або міським фінансовим органам.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ у порядку передачі коштів між місцевими бюджетами, визначеному ст. 92 і 93 Бюджетного кодексу України, на здійснення видатків, пов'язаних з виконанням власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

У тижневий термін з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України (постанова про схвалення має бути прийнята вищим органом виконавчої влади не пізніше 15 вересня року, що передує плановому) Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їхнього визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення). Зазначені місцеві органи опрацьовують отриману інформацію та починають складати проекти місцевих бюджетів.

У тижневий термін з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні (Верховна Рада України має це зробити не пізніше 20 листопада року, що передує плановому) Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (у тому числі обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів.

У подальшому при затвердженні місцевих бюджетів Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

У триденний термін з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконав-

чим органам міських (міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Перераховані вище процедури дають змогу Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад скласти проекти місцевих бюджетів і підготувати проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Підготовлений проект рішення про місцевий бюджет разом із пакетом супровідних документів перед їхнім розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради.

У рішенні про місцевий бюджет визначаються загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди); граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій; розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету; додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

У додатках до рішення про місцевий бюджет конкретизуються за бюджетною класифікацією доходи; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку; фінансування місцевого бюджету; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів.

До проекту рішення про місцевий бюджет додаються такі документи:

1) пояснювальна записка, яка має містити:

- інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету;
- оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;
- пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, у тому числі аналіз пропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення містять бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди щодо класифікації видатків та кредитування бюджету;
- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів);
- інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

2) прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, який вміщає індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм (проектів).

3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

4) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних програм (проектів), що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація таких програм (проектів) триває більше одного бюджетного періоду;

5) перелік інвестиційних програм (проектів) на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;

6) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Затвердження місцевих бюджетів є компетенцією представницьких органів влади (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті (у разі їхнього створення), селищних, сільських рад). Зазначений процес починається із представлення бюджетної пропозиції місцевій раді. Місцевий бюджет вважається затвердженим, якщо на пленарному засіданні сесії відповідної місцевої ради депутати приймають рішення про місцевий бюджет.

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України рішення про місцевий бюджет – це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду

Бюджетне законодавство визначає терміни прийняття місцевих бюджетів:

– бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) бюджети, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим,

відповідної місцевої ради не пізніше, ніж у двотижневий термін з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України;

– міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їхнього створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти) на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної у місті, селищної або сільської ради не пізніше, ніж у двотижневий термін з дня затвердження районного чи міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) бюджету. Вищезазначені місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування таких місцевих бюджетів), затверджені при прийнятті рішення про районний чи міський (міста Києва та Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) бюджет.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються згідно з обсягами відповідних бюджетних асигнувань.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують у повному обсязі цільові кошти, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Обсяги таких коштів зменшенню не підлягають.

§ 5.6. Організація роботи з виконання бюджетів

Зусилля щодо узгодження різнобічних інтересів і пошук компромісного рішення, яких потребують процедури ухвалення бюджету, можуть виявитись марними, якщо відсутні механізми ефективної реалізації та дотримання обраного курсу. Адже реально ефективним бюджетом є лише такий, що не тільки оптимально представляє інтереси суспільства у затвердженому законі, а й виконується у повній відповідності із закладеними пріоритетами.

Тому механізм організації виконання бюджету є однією з головних умов його ефективності. Виконання бюджету постає складною послідовністю етапів-процедур, що потребує злагодженої роботи великої кількості державних органів, установ, окремих людей, інституційних механізмів, діяльність яких

пов'язана із надзвичайно багатогранним колом питань: від початку обліку податкових зобов'язань до складання звіту про виконання бюджету. При дослідженні цього етапу бюджетного процесу фінансова наука об'єктивно постає перед необхідністю застосування підходів управлінської, правової науки, з метою виконання складного завдання – вдосконалити мистецтво управління бюджетом.

На етапі виконання бюджету надмірна бюрократизація, складність виконавських процедур відкривають специфічні можливості для вияву політико-владних, суб'єктивних чинників. За умови неефективності публічного контролю, невдалого інституційного регулювання виконавських процедур він створює загрозу оптимальному функціонуванню державних фінансів.

Після затвердження бюджету повністю змінюється сама суть бюджетного процесу. В першу чергу, це виявляється у зміні задіяних механізмів: публічно-демократичні (плебісцитарні) процедури етапу розгляду-затвердження бюджету поступаються місцем виконавсько-бюрократичним процедурам. Відмінні також завдання, що постають перед кожним з етапів.

Рішення, прийняті парламентом і закріплені у законодавстві, не можуть регламентувати всі аспекти їхньої практичної реалізації. Користуючись правом напрацювання інструктивного матеріалу, виконавча влада володіє значною свободою дій у рамках затверджених правил, що не завжди йде на користь справі. Як показує вітчизняна практика, підзаконні акти нерідко мають суперечливий характер і неоднозначне трактування.

Виконання бюджетів розуміється як забезпечення своєчасного і в повному обсязі надходження запланованих доходів загалом і за кожним джерелом, а також своєчасного, повного і неперервного фінансування передбачених бюджетами заходів. Виконання бюджету має за мету забезпечити надходження доходів і фінансування видатків у межах затверджених бюджетних програм.

Виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України (ст. 42 Бюджетного кодексу України), місцевих бюджетів – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) (ст. 78 Бюджетного кодексу України). Загальну організацію та управління виконанням державного та місцевих бюджетів, координацію діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджетів забезпечують відповідно Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи.

Третю стадію бюджетного процесу, яка охоплює виконання бюджету, забезпечує Кабінет Міністрів України. Загальну організацію та управління виконанням державного бюджету та координацію діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету здійснює Міністерство фінансів України.

При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Державна казначейська

служба України, що діє у складі Міністерства фінансів України, забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

- розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
- здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

В органах казначейства бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.

Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується міністром фінансів відповідно до бюджетних призначень у місячний термін з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Державного бюджету України міністр фінансів затверджує тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період. Примірник затвердженого розпису Державного бюджету України передається до Рахункової палати та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни, зумовлені внесенням змін до закону про Державний бюджет України.

Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

У процесі виконання Державного бюджету України за доходами діяльність фінансових органів розмежована таким чином:

- Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального податкового органу про розстрочення або відстрочення податкових зобов'язань на термін, що виходить за межі одного бюджетного періоду, щодо загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів);
- Державна казначейська служба України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету;
- органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету

податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) рад координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном). Забороняється проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах, за винятком операцій, пов'язаних з державним боргом, та випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням є:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- взяття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт і послуг;
- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;
- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Відповідно до затвердженого розпису бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ встановлює Кабінет Міністрів України. Державна казначейська служба України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету. Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур та вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами казначейства.

Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бю-

джетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі).

Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їхню оплату та надає доручення на здійснення платежу органу казначейства, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством, визначеним пунктом 5 частини першої ст. 4 Бюджетного кодексу України.

Державна казначейська служба України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

§ 5.7. Бюджетний розпис, порядок його складання та затвердження

Зафіксовані у законі про Державний бюджет України та рішеннях про місцеві бюджети показники для їхньої подальшої практичної реалізації потребують конкретизації у часовому вимірі. З цією метою використовується більш деталізований документ, що здійснює розмежування фінансових ресурсів за термінами їхнього надходження та фінансування – бюджетний розпис.

Відповідно до Бюджетного кодексу, розпис бюджету – це документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації. Розпис Державного бюджету України на відповідний рік має бути збалансованим. Він охоплює:

- розпис доходів державного бюджету – річний розпис доходів загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячний розпис доходів загального фонду державного бюджету;
- розпис фінансування державного бюджету – річний розпис фінансування загального і спеціального фондів державного бюджету за типом боргового зобов'язання та помісячний розпис фінансування загального фонду державного бюджету за типом боргового зобов'язання;
- розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) – річний розпис асигнувань державного бюджету загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету;

– розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, що поділяється на річний розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду державного бюджету та надання кредитів із загального фонду державного бюджету;
– річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень; помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

Розпис складається відповідно до бюджетних призначень, установлених у законі про Державний бюджет України, та затверджується міністром фінансів у місячний термін з дня прийняття цього закону. До затвердження розпису затверджується тимчасовий розпис на відповідний період.

Складання розпису починається зі складання розпису доходів, розпису фінансування та розпису повернення кредитів до державного бюджету.

Розпис доходів складається Департаментом доходів Міністерства фінансів України за участю інших структурних підрозділів Мінфіну та головних розпорядників. Розпис фінансування складається Департаментом державного боргу за участю Департаменту фінансів підприємств державного сектору економіки, майнових відносин та підприємництва Мінфіну та за погодженням з Департаментом державного бюджету Мінфіну з урахуванням необхідності забезпечення своєчасності і повноти платежів з погашення основної суми державного боргу, можливостей щодо обсягів і термінів залучення державних запозичень, графіків проведення приватизації державного майна, а також потреб покриття помісячних касових розривів загального фонду державного бюджету.

Розпис повернення кредитів до державного бюджету складається відповідними структурними підрозділами Мінфіну.

На основі складених розписів доходів, фінансування та повернення кредитів до державного бюджету розраховуються граничні помісячні обсяги асигнувань та надання кредитів із загального фонду державного бюджету.

Після цього головним розпорядникам визначаються помісячні обсяги асигнувань загального фонду щодо бюджетних програм або загалом головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які належать до компетенції відповідного структурного підрозділу, та разом із лімітними довідками надають їх Департаменту державного бюджету Мінфіну, який зводить отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складає узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником з визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику загалом та доводить усі лімітні довідки до кожного головного розпорядника.

Головні розпорядники за участю розпорядників нижчого рівня згідно з отриманими лімітними довідками уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету)

загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а для вищих навчальних закладів і наукових установ – планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів, і подають відповідним структурним підрозділам Мінфіну зведені проекти цих документів для перевірки їхньої відповідності показникам лімітних довідок.

Затверджений розпис передається Державній казначейській службі України, до Рахункової палати та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни, зумовлені внесенням змін до закону про Державний бюджет України.

Міністерство фінансів України надає Державній казначейській службі України також помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами згідно із затвердженим розписом державного бюджету, крім міжбюджетних трансфертів, розподіл яких здійснюється відповідно до окремого рішення відповідного органу. Державна казначейська служба України доводить його до територіальних органів Державної казначейської служби України, які відповідно доводять до Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, головних фінансових управлінь обласних державних адміністрацій, головного фінансового управління виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та фінансового управління Севастопольської міської державної адміністрації.

Державна казначейська служба України протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів для вищих навчальних закладів і наукових установ.

Внесення змін до розпису здійснюється у разі:

– необхідності перерозподілу бюджетних асигнувань щодо економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету;
– прийняття нормативного акта про передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого головного розпорядника;
– прийняття рішення щодо передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в законі про Державний бюджет України мету між головними розпорядниками;

– прийняття рішення про зменшення бюджетних призначень головним розпорядникам на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням;
– прийняття рішення щодо перерозподілу видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями;
– необхідності збільшення бюджетних асигнувань спеціального фонду державного бюджету;
– необхідності внесення змін до розпису доходів, до розпису фінансування або до розпису кредитування;
– внесення змін до закону про Державний бюджет України.

У разі виникнення такої необхідності головний розпорядник подає до відповідного структурного підрозділу Мінфіну лист з обґрунтованими пропозиціями щодо внесення змін до розпису.

Зміни до помісячного розпису мають відповідати таким вимогам:
– бути збалансованими за місяцями, тобто не порушувати загального обсягу показників загального або спеціального фонду державного бюджету на місяць, якого стосуються такі зміни;
– не змінювати загального обсягу показників загального або спеціального фонду державного бюджету на рік, за винятком внесення змін до закону про Державний бюджет України;
– враховувати фактично виділені асигнування за попередній період (при внесенні змін до розпису асигнувань та розпису кредитування), фактичні надходження коштів за період з початку року;
– проводитися переважно за відсутності зареєстрованої в органах Держказначейства на момент внесення змін до розпису асигнувань кредиторської заборгованості за тим кодом економічної класифікації видатків, бюджету та класифікації кредитування бюджету, за яким передбачається зменшення асигнувань;
– відповідати вимогам закону про Державний бюджет України та інших нормативно-правових актів;
– вноситися на поточний та наступні періоди.

Внесення змін до розпису за спеціальним фондом за іншими надходженнями здійснюється у порядку, встановленому для внесення змін до розпису за загальним фондом, за яким після внесення відповідних змін до розпису складаються довідки про внесення змін до кошторису. У разі, коли загальна сума інших надходжень спеціального фонду, які надійшли на відповідну мету, з урахуванням залишку коштів на початок року перевищує передбачену розписом на відповідний період, Мінфін за поданням головних розпорядників збільшує планові показники за спеціальним фондом шляхом внесення змін до розпису. Для цього головний розпорядник має надати Мінфіну детальні обґрунтовані розрахунки розпорядників на підставі довідки про підтвердження надходжень (крім коштів, отриманих за вчинення консульських дій за межами України) на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Державної казначейської служби, та належні пояснення щодо необхідності внесення змін до розпису.

У разі перевищення показників розпису спеціального фонду за окремим видом надходжень у межах загального обсягу надходжень, які надійшли на відповідну мету, зміни до розпису не вносяться.

Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду державного бюджету виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, міністр фінансів може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету.

Департамент доходів Мінфіну, Департамент державного боргу разом із Департаментом фінансів підприємств державного сектору економіки, майнових відносин та підприємництва Мінфіну розраховують уточнений помісячний прогноз надходжень доходів загального фонду, державних запозичень, надходжень від приватизації державного майна, повернення кредитів на фінансування загального фонду державного бюджету і подають Департаменту державного бюджету Мінфіну не пізніше 15 числа місяця, що настає за місяцем, в якому відбулося недоотримання доходів, державних запозичень або надходжень від приватизації державного майна на фінансування державного бюджету.

Департамент державного бюджету Мінфіну за участю відповідних структурних підрозділів Мінфіну на підставі уточненого помісячного прогнозу надходжень доходів та повернення кредитів до загального фонду, державних запозичень і надходжень від приватизації державного майна на фінансування загального фонду державного бюджету розробляє пропозиції щодо внесення відповідних змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету з урахуванням інформації Державної казначейської служби України про виділені асигнування та подає на розгляд міністру фінансів.

На підставі наданої інформації міністр фінансів приймає рішення про внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету. Розпорядники бюджетних коштів приводять бюджетні зобов'язання у відповідність до бюджетних асигнувань з урахуванням змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету.

Виконання розпису здійснюється зростаючим підсумком з початку року. Зведення, складання та надання звітності про виконання державного бюджету здійснюються Державною казначейською службою України:

– щодо доходів – ураховуючи розпис доходів зростаючим підсумком з початку року;
– щодо фінансування – враховуючи розпис фінансування зростаючим підсумком з початку року;

– щодо видатків – ураховуючи розпис асигнувань зростаючим підсумком з початку року;
– щодо розпису повернення кредитів та надання кредитів – ураховуючи розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету зростаючим підсумком з початку року.

У звіті про виконання державного бюджету за спеціальним фондом відображаються планові показники, враховані при затвердженні закону про Державний бюджет України, та уточнені планові показники з урахуванням змін, внесених до кошторисів.

Звіт про виконання розпису за спеціальним фондом державного бюджету складається за бюджетними програмами головних розпорядників щодо джерел надходжень, ураховуючи розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень (підгрупами власних надходжень бюджетних установ та надходжень спеціального фонду).

§ 5.8. Виконання дохідної частини бюджетів

Виконати бюджет за доходами означає мобілізувати надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) і розподілити їх за рівнями бюджетної системи відповідно до чинного законодавства. Система виконання бюджетів за доходами в Україні ґрунтується на комплексі послідовних і взаємоузгоджених операцій, що проводяться органами державної влади та місцевого самоврядування.

Прогнозування та аналіз доходів державного та місцевих бюджетів здійснюють відповідно Міністерство фінансів України і місцеві фінансові органи. Бухгалтерський облік усіх надходжень у розрізі кодів бюджетної класифікації ведуть органи Державної казначейської служби України. Наявність інформації про обсяг ресурсної бази відповідних бюджетів, рух бюджетних коштів та деталізація їхнього обліку надає органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування великі можливості для маневрування ресурсами й оперативного контролю за ними.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне і в повному обсязі надходження до державного та місцевих бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства.

Залежно від послідовності здійснення операцій з бюджетними надходженнями діяльність учасників бюджетного процесу щодо виконання бюджетів за доходами передбачає реалізацію основних напрямків роботи.

Розпочинається процес виконання бюджетів з відкриття та забезпечення належного функціонування бюджетних рахунків для зарахування надходжень до бюджетів усіх рівнів. Від якості проведеної роботи з відкриття рахунків значною мірою залежить рівень організації всіх інших напрямків діяльності щодо виконання бюджетів за доходами.

Державна казначейська служба України щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети та бюджетної класифікації централізовано відкриває бюджетні рахунки для зарахування надходжень до державного та місцевих бюджетів. Інформація про відкриті рахунки доводиться до територіальних органів казначейства для подальшого інформування податкових, митних і фінансових органів.

На підставі інформації про відкриті рахунки та даних, отриманих від податкових, митних і фінансових органів, управління державної казначейської служби складають переліки видів надходжень державного і місцевих бюджетів, що не мобілізуються на відповідній території, та службові записки щодо відкриття бюджетних рахунків за надходженнями. Зазначені документи подаються головним управлінням державної казначейської служби, на балансі яких відкриваються бюджетні рахунки для зарахування надходжень та проводиться блокування рахунків за тими видами надходжень, за якими не передбачено мобілізації коштів на відповідній території. Застосування такого режиму відкриття рахунків дає змогу органам казначейства своєчасно реагувати на появу нового платежу на певній території та відповідно зменшити кількість помилково зарахованих до бюджетів платежів.

Про відкриття та закриття рахунків для зарахування доходів до бюджетів органи казначейства повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування, фінансові органи та органи державної податкової та митної служб і доводять до них реквізити відкритих рахунків. Інформація про відкриті рахунки надається також іншим учасникам бюджетного процесу, які здійснюють контроль за справлянням окремих видів платежів. Наприклад, управлінню екології та природних ресурсів, яке забезпечує надходження на рахунки місцевих бюджетів сум штрафних санкцій за порушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління земельних ресурсів тощо.

Податкові органи повідомляють реквізити відкритих у головних управліннях державної казначейської служби рахунків для зарахування надходжень до державного і місцевих бюджетів платникам податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Всі рахунки для зарахування надходжень до державного та місцевих бюджетів відкриваються в головних управліннях Державної казначейської служби України за видами бюджетів і кодами класифікації доходів бюджету на ім'я районних (міських) управлінь казначейства. У зв'язку з цим у кожному з головних управлінь державної казначейської служби на відповідне управління формуються особові справи, які містять картку зі взірцями підписів та відбитком печатки і заяви про відкриття рахунків в розрізі бюджетів відповідного адміністративно-територіального утворення.

На відкриті рахунки зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі до державного та місцевих бюджетів, що сплачуються юридичними і фізичними особами у безготівковій або готівковій формах. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються,

підприємства поштового зв'язку та установи Ощадного банку за місцезнаходженням платників.

При безготівковій формі оплати розрахункові документи на перерахування платежів до бюджетів подаються платниками податків до установ банків, де їм відкриті поточні рахунки. Подані платниками податків платіжні документи на перерахування податків та інших платежів приймаються установами банків до виконання. Через систему електронних платежів Національного банку України банківські установи, що обслуговують платників податків, перераховують кошти на рахунки для зарахування надходжень до бюджетів.

Сплачені платниками до державного та місцевих бюджетів податки, збори, обов'язкові платежі та інші види доходів зараховуються на рахунки за надходженнями третього класу "Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів", які відкриваються в головних управліннях державної казначейської служби відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного і місцевих бюджетів.

При цьому деякі види доходів підлягають безпосередньому зарахуванню до бюджету, інші мають бути розподілені згідно з затвердженими чинним законодавством нормативами між державним і місцевими бюджетами, загальним і спеціальним фондами. Тому окремо відкриваються рахунки:

- призначені для прямого зарахування платежів до бюджетів, що відкриваються за відповідними балансовими рахунками третього класу;
- для розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами бюджетів, між рівнями місцевих бюджетів.

Зарахування сплачених платниками сум до державного та місцевих бюджетів відображається за кредитом цих рахунків. Крім цього, для відображення в обліку сум надходжень до бюджетів наростаючим підсумком з початку року у головних управліннях державної казначейської служби відкриваються рахунки за балансовими рахунками 6 класу – "Доходи бюджету", для ведення управлінського обліку – рахунки 8 класу, а для ведення позабалансового обліку – 9 класу Плану рахунків.

Зарахування податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів здійснюється щоденно і підтверджується випискою за кожним рахунком, яка формується у вигляді електронного реєстру розрахункових документів. На кінець операційного дня залишки коштів, що сформувалися на відповідних дохідних рахунках, перераховуються на котлові рахунки (рахунки для акумуляції надходжень).

Закумульовані суми коштів, зараховані на котлові рахунки, розподіляються за встановленими нормативами. У цей самий день суми дотацій місцевим бюджетам перераховуються на рахунки місцевих бюджетів. Кошти, що підлягають перерахуванню до державного бюджету, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті у Державній казначейській службі України (центральний рівень).

У бюджетній практиці бувають випадки помилкового або надмірного зарахування коштів до бюджету. Операції щодо повернення платникам податків

надміру або помилково перерахованих сум здійснюються з відкритих у головних управліннях державної казначейської служби рахунків для зарахування надходжень бюджетів шляхом оформлення платіжних доручень. Підставою для повернення помилково та надміру сплачених до бюджету платежів є відповідні документи органів податкової служби (висновки), судових органів (рішення), інших органів, яким відповідно до чинного законодавства надано право стягнення до бюджету податків і обов'язкових платежів, інших видів доходів.

На підставі зазначених документів органи казначейства здійснюють повернення помилково або надміру зарахованих до бюджетів платежів, які можуть перераховуватися за такими напрямками:

– на погашення податкового зобов'язання або податкового боргу за іншими податками і обов'язковими платежами, що підлягають зарахуванню до бюджетів (за винятком податку на додану вартість);
– на поточний або вкладний рахунок платника податків в установі банку;
– на рахунки підприємств поштового зв'язку. В цьому разі оформляються поштові перекази на ім'я відповідних громадян – одержувачів коштів;
– шляхом повернення готівковими коштами за чеком з рахунку, відкритого в установі банку за балансовим рахунком 2571 Плану рахунків бухгалтерського обліку установ банків України на ім'я відповідного територіального органу казначейства.

Повернення платникам податків помилково або надміру сплачених податків, зборів (обов'язкових платежів) здійснюється з того бюджету, до якого зараховується платіж.

Усі податки та інші платежі, які надійшли на бюджетні рахунки за надходженнями, мають бути розподілені відповідно до затверджених нормативів. Перелік податків, що підлягають розподілу, визначається Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України і податковим законодавством.

За встановленими нормативами за допомогою програмного забезпечення головними управліннями державної казначейської служби щоденно проводиться розмежування надходжень, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами державного та місцевих бюджетів, між рівнями бюджетів.

Для обліку доходів, які підлягають розподілу, в органах казначейства відкриваються аналітичні рахунки за балансовими рахунками третього класу. За результатами проведеного розподілу доходів органами казначейства щоденно формуються платіжні доручення на перерахування коштів із зазначених рахунків.

Результати розподілу податків, зборів (обов'язкових платежів) знаходять відображення у відповідних відомостях розподілу платежів, які надійшли на розподільчі рахунки з обліку доходів, записи в яких проводяться щоденно згідно з надходженнями. Відомості містять інформацію про суми платежів, що надійшли, і підлягають перерахуванню до бюджетів різних рівнів за поточний день і зростаючим підсумком з початку року.

Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету. Ці надходження визнаються зарахованими до державного бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок (ст. 45 Бюджетного кодексу України).

Після одержання та відображення в обліку доходів від головних управлінь Державної казначейської служби України на центральному рівні здійснюється розподіл асигнувань між головними розпорядниками на здійснення видатків розпорядниками коштів державного бюджету. Згідно з розподілами головні розпорядники розподіляють кошти між установами й організаціями, які отримують кошти з бюджету.

Заключним етапом процесу виконання бюджетів є ведення обліку доходів бюджетів та складання звітності про надходження коштів до бюджетів. У процесі формування інформації про виконання бюджетів за доходами використовуються дані про рух коштів на рахунках, на підставі яких у головних управліннях державної казначейської служби щоденно формуються виписки з рахунків за кожним видом платежу. Засобами електронного зв'язку виписки у вигляді електронного реєстру розрахункових документів надсилаються до органів казначейства, департаменту фінансів управління та обласної державної податкової адміністрації. Вони є підтвердженням про зарахування або списання коштів за відповідними дохідними рахунками бюджетів.

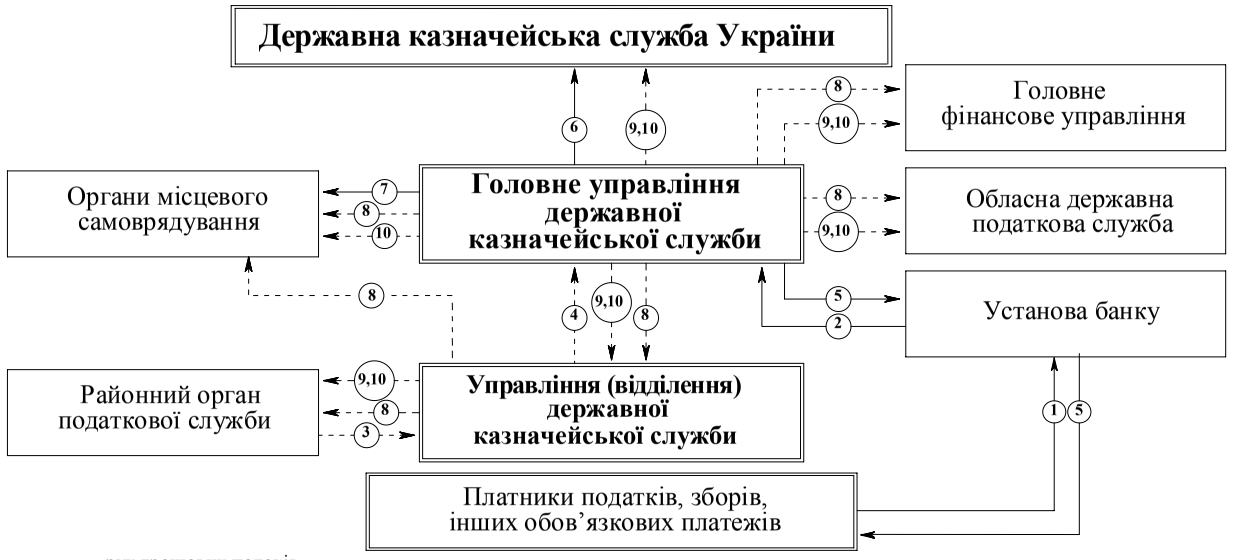
Щомісячно органами казначейства проводиться звірка даних щодо надходження податків, зборів, інших платежів до бюджетів з відповідними даними фінансових органів та органів податкової служби. Результати взаємозвірки оформляються актом.

На підставі даних про рух коштів на аналітичних рахунках з обліку доходів бюджету щоденно в кінці операційного дня головними управліннями державної казначейської служби формуються звіти про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами щодо кожного з місцевих бюджетів відповідного регіону, а також зведених бюджетів районів та областей. Дані звітів за останній робочий день місяця є підставою для складання місячної звітності про виконання дохідної частини бюджетів.

Інформація про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами кожного робочого дня, наступного за звітним, передається органами казначейства відповідним органам місцевого самоврядування, фінансовим і податковим органам.

Основним принципом складання форм фінансової звітності є використання економічних показників безпосередньо із баз даних казначейства. Згідно з цим принципом Державна казначейська служба встановлює конкретні форми звітності на підставі значень економічних показників, які містяться у базах даних.

Порядок проходження платежів та формування інформації про касове виконання бюджетів за доходами органами казначейства наведено на рис. 5.1.



1 – сплата платниками податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів;
2 – перерахування коштів на бюджетні рахунки за надходженнями;
3 – висновки на повернення помилково та надміру сплачених до бюджетів платежів;
4 – платіжні доручення на повернення помилково та надміру сплачених платежів;
5 – повернення помилково та надміру сплачених платежів платникам податків;
6 – перерахування доходів на центральний рівень згідно з розподілом;
7 – перерахування коштів на видаткові рахунки органів місцевого самоврядування;
8 – виписки з аналітичних рахунків по обліку доходів та реєстр платіжних документів;
9 – щоденний звіт про виконання доходів та інших надходжень державного бюджету;
10 – звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Рис. 5.1. Схема проходження платежів та формування інформації про касове виконання бюджетів за доходами

Процес виконання бюджетів за доходами буде не завершеним, якщо не розглянути питань, що стосуються аналізу виконання бюджетів за доходами та мобілізації додаткових надходжень до бюджетів. Аналіз проводиться переважно місцевими органами влади, фінансовими органами та органами податкової служби. Певною мірою у проведенні аналізу беруть участь органи казначейства.

Для ефективного управління доходами фінансовими органами, органами податкової служби та казначейства як на регіональному, так і на центральному рівнях здійснюється аналіз виконання прогнозних показників надходжень доходів до бюджетів. Аналіз дає змогу своєчасно відкоригувати допущені при плануванні бюджету похибки поточного бюджету та закласти реальну базу для бюджету наступного періоду.

Аналіз стану виконання бюджету за доходами здійснюється на основі даних оперативної, місячної, квартальної, річної звітності та передбачає складання відповідних аналітичних таблиць. Для аналізу надходження доходів доцільно мати дані щодо обсягу платежів за кожним дохідним джерелом у динаміці як за попередні бюджетні періоди, так і помісячно в поточному році. При цьому необхідно враховувати вплив змін в оподаткуванні та адмініструванні податків.

Аналіз проводиться за кожним джерелом доходів (окремо за обсягом доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) загального та спеціального фондів у зіставленні з затвердженими показниками за попередній рік та за відповідний звітний період.

Аналізується відповідність обсягу фактичних надходжень, затверджених як в абсолютній сумі, так і у відсотковому вираженні. При цьому обсяг фактичних надходжень за кожним дохідним джерелом зіставляється з відповідними надходженнями попередніх бюджетних періодів і обов'язково у порівняльних умовах.

Для виявлення резервів додаткових надходжень доходів використовується детальна інформація про фінансовий стан платників податків (за підприємствами, установами тощо), яку формують органи податкової служби. Для кожного дохідного джерела потрібно з'ясувати динаміку показників за поточний та попередні бюджетні періоди та мати детальну інформацію про базу оподаткування, що є визначальним при розрахунку платежів до бюджету. Наприклад, податок на доходи фізичних осіб – фонд заробітної плати, плата за землю – площа та категорія земельних угідь тощо.

На основі показників виконання бюджетів за доходами фінансовими органами та органами податкової служби складається прогноз надходжень на наступний місяць, квартал, до кінця року. Наявність інформації про очікувані надходження доходів до бюджетів дає змогу прогнозувати обсяг фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань поточного періоду та проводити ефективну податкову політику у наступні періоди.

Такий порядок зарахування, повернення, розмежування, обліку та аналізу надходжень до державного та місцевих бюджетів забезпечує своєчасне та в повному обсязі зарахування доходів до державної скарбниці та відповідно ефективне фінансування бюджетної сфери.

§ 5.9. Виконання видаткової частини бюджетів

Виконати бюджет за видатками означає профінансувати видатки, передбачені в бюджеті, згідно з бюджетним розписом. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України повноваження органів державної та місцевої влади у частині виконання бюджетів за видатками зосереджується на посиленні контролю за рухом бюджетних коштів, своєчасному попередженні їхнього нецільового використання та впровадженні нових засад управління бюджетними зобов'язаннями.

Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу є:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядків використання бюджетних коштів;
- взяття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт і послуг;
- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;
- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

При здійсненні видатків для забезпечення цільового спрямування та раціонального витрачання бюджетних коштів необхідно дотримуватись таких основних принципів:

- цільового спрямування бюджетних коштів, що передбачає виділення коштів їхнім розпорядникам та використання на визначені цілі та заходи. Реалізація цього принципу забезпечується органами державної казначейської служби відповідно до передбачених у кошторисі бюджетної установи кодів економічної класифікації видатків;
- контролю за цільовим призначенням та використанням наданих коштів, що реалізується шляхом перевірки їхньої відповідності прийнятим зобов'язанням. Це дає змогу виявити недоліки й помилки та своєчасно їх усунути, а також оцінити правильність визначення їхніх обсягів. Здійснюють контроль органи казначейства, місцеві фінансові органи, контролюючі органи, розпорядники бюджетних коштів;
- безповоротності надання коштів, оскільки бюджетною установою кошти не повертаються до джерела їхнього фінансування. Разом з тим, не використані впродовж бюджетного року кошти повертаються до бюджетів, з яких вони виділялися (крім власних надходжень бюджетних установ);
- ефективності управління коштами, що передбачає досягнення соціальної та економічної результативності від діяльності. Тобто бюджетні кошти надаються на умовах забезпечення найбільшої результативності їхнього використання.

Дотримання в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за видатками зазначених принципів дозволяє раціонально й ефективно вико-

ристовувати бюджетні кошти, спрямовувати їх на виконання найважливіших програмних завдань держави та місцевого самоврядування.

Джерелом для здійснення видатків є кошти державного та місцевих бюджетів, які закумульовані на єдиному казначейському рахунку та виділяються розпорядникам коштів під певні програми і функції. Важливим джерелом фінансування є власні надходження бюджетних установ, тобто грошові кошти, отримані ними як плата за послуги, а також перераховані їм для виконання цільових заходів, благодійні внески, гранти, дарунки.

Організація роботи органів державної та місцевої влади й управління в процесі виконання видаткової частини бюджетів здійснюється у такій послідовності.

1. Формування бази даних мережі розпорядників бюджетних коштів

Перерахування коштів на здійснення видатків та оплата витрат розпорядників і одержувачів бюджетних коштів здійснюється за наявності даних про територіальне розташування мережі установ, підприємств, організацій та на підставі розпису державного бюджету та розпису асигнувань місцевих бюджетів.

Головні розпорядники та розпорядники коштів другого ступеня для забезпечення правильного і своєчасного розподілу асигнувань за територіями та розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів визначають мережу установ й організацій на бюджетний рік з використанням кодів з Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Не пізніше, ніж за 15 днів до початку бюджетного року, головні розпорядники коштів державного бюджету визначають і подають Державній казначейській службі України дані про мережу установ і організацій, які отримують кошти з державного бюджету. Розпорядники коштів нижчого рівня (обласний рівень) подають дані про мережу розпорядників у територіальному розрізі (місто, район) не пізніше, ніж за 10 днів до початку бюджетного року. Отриману інформацію органи казначейства вносять до єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету.

При формуванні бази даних про мережу розпорядників коштів місцевого бюджету головні розпорядники і розпорядники коштів нижчого рівня подають до органу казначейства за місцезнаходженням дані щодо мережі установ та організацій, погоджені з відповідним фінансовим органом.

Упродовж бюджетного періоду можуть виникати зміни у мережі розпорядників бюджетних коштів. Зміни мережі можуть виникати у разі внесення до мережі нової установи, вилучення установи з мережі, при уточненні або зміні реквізитів (назви чи місця обслуговування) тощо.

Про зміни у мережі підвідомчих установ головні розпорядники коштів повідомляють відповідні органи державної казначейської служби. На підставі поданих головними розпорядниками та розпорядниками коштів нижчого рівня реєстрів змін до мережі органи казначейства вносять зміни до єдиної бази даних мережі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

Порядок формування інформації про територіальне розташування мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету наведено на рис. 5.2.

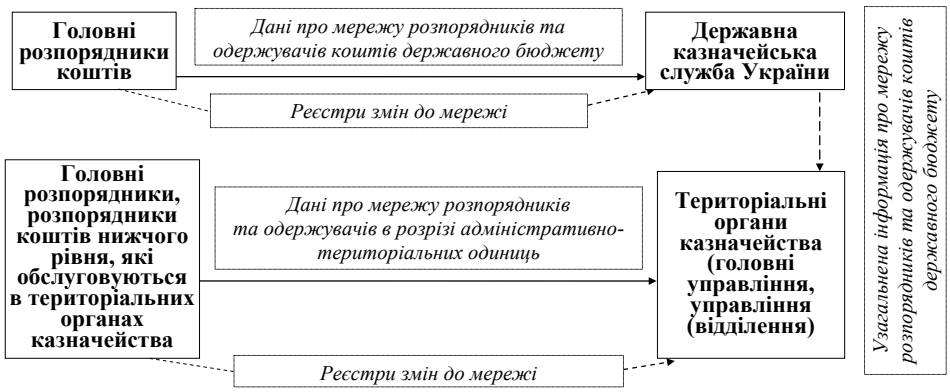


Рис. 5.2. Порядок формування інформації про територіальне розташування мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету

2. Складання, затвердження та виконання паспортів бюджетних програм

Для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів головні розпорядники складають паспорти бюджетних програм, які містять повну інформацію про бюджетну програму (мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики).

Паспорт бюджетної програми формується на стадії підготовки та подання бюджетних запитів з використанням наведеної у них інформації, а після затвердження державного бюджету уточнюються відповідно до бюджетних призначень.

Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом головного розпорядника та Міністерства фінансів України в трьох примірниках у місячний термін від дня набуття чинності законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період. Один примірник наказу про затвердження паспортів бюджетних програм залишається у Міністерстві фінансів України, другий передається відповідному головному розпоряднику коштів, третій – Державній казначейській службі України.

Головний розпорядник у тижневий термін від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм забезпечує доведення до розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів копії затверджених наказів і паспортів відповідних бюджетних програм. Розпорядники інформують відповідні територіальні органи казначейства шляхом надання їм копій зазначених документів.

На підставі визначених у паспорті мети, завдань і напрямів використання коштів головний розпорядник у місячний термін від дня прийняття наказу про паспорти бюджетних програм складає систематизований план заходів щодо виконання бюджетної програми. Він містить комплекс конкретних організаційних, економічних, технічних та інших дій (зокрема, здійснення закупівель товарів, робіт, послуг, підготовка спеціалістів тощо) з реалізації бюджетної програми.

Упродовж бюджетного року головні розпорядники та контролюючі органи в межах своїх повноважень здійснюють моніторинг та аналіз виконання бюджетних програм. Моніторинг передбачає систематичний і періодичний аналізи

і контроль за реалізацією бюджетних програм, здійснення оцінки економічного ефекту від використання бюджетних коштів на реалізацію бюджетної програми та досягнення запланованої мети, виявлення проблем у ході виконання бюджетної програми та розробку пропозицій щодо підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів. На основі моніторингу та аналізу виконання бюджетної програми визначаються причини неефективного чи недостатньо ефективного її виконання та пропонуються заходи для підвищення ефективності бюджетних витрат і якості управління бюджетною програмою, а також оцінюється доцільність її реалізації в наступних бюджетних періодах, у тому числі із залученням оптимального обсягу бюджетних ресурсів, або її припинення.

Головні розпорядники коштів складають річний і квартальний звіти про виконання паспортів бюджетних програм, що є підставою для визначення фактичних результативних показників та аналізу ефективності виконання кожної бюджетної програми і підлягають урахуванню при прийнятті рішень про внесення змін до паспортів бюджетних програм, включення бюджетного запиту до проекту державного бюджету на наступні бюджетні періоди.

3. Організація роботи щодо доведення обсягів бюджетних асигнувань

Однією із стадій виконання бюджетів за видатками є доведення бюджетних асигнувань розпорядникам коштів на основі затвердженого розпису. Після прийняття державного бюджету та затвердження місцевих бюджетів на відповідний бюджетний рік Міністерство фінансів України і місцеві фінансові органи складають розписи бюджетів. Бюджетні розписи доводяться до органів казначейства для здійснення контролю за процесом розподілу бюджетних асигнувань головними розпорядниками коштів, доведення до розпорядників коштів нижчого рівня бюджетних асигнувань та змін до них.

Відомості про граничні обсяги видатків і надання кредитів з бюджету (у формі витягів з бюджетних розписів) доводяться органами казначейства до розпорядників коштів державного і місцевих бюджетів та є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів і планів асигнувань. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів незалежно від того, ведуть вони облік самостійно чи обслуговуються централізованою бухгалтерією, для забезпечення своєї діяльності складають зазначені форми документів відповідно до кодів програмної класифікації видатків. Відповідно до бюджетного асигнування установи мають право брати зобов'язання та витрачати бюджетні кошти на цілі та в межах, установлених цими документами.

Органи казначейства здійснюють контроль за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах і планах асигнувань, сумам, зазначеним у розписах відповідних бюджетів. Для забезпечення можливості проведення контролю органи казначейства проводять реєстрацію та ведуть облік зазначених документів і їхніх зведених показників.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань, передбачені в кошторисах, планах асигнувань загального фонду бюджету, планах надання кредитів із загального фонду бюджету, планах спеціального фонду бюджету, а також планах використання бюджетних коштів є підставою для взяття розпорядниками та одержувачами коштів, бюджетних зобов'язань.

Порядок доведення асигнувань розпорядникам та одержувачам коштів державного бюджету наведено на рис. 5.3

Рис. 5.3. Порядок доведення асигнувань розпорядникам та одержувачам коштів державного бюджету

4. Облік та консолідація інформації за зобов'язаннями розпорядників та одержувачів бюджетних коштів

Для забезпечення дотримання вимог бюджетного законодавства, здійснення контролю за цільовим спрямуванням та використанням бюджетних коштів, удосконалення механізмів використання та управління бюджетними коштами органи казначейства реєструють та ведуть облік зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів державного та місцевих бюджетів.

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно виконати платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Взяття бюджетного зобов'язання передбачає відповідальність розпорядника (одержувача) коштів бюджету як споживача товарів (робіт, послуг), що виникає з договорів (угод, контрактів, замовлень), згідно з якими він повинен сплатити належну суму виконавцю за умови реалізації цих договорів.

Після поставки товарів, здійснення робіт та послуг на підставі товарно-транспортних накладних, рахунків-фактур, актів виконаних робіт й інших підтверджуючих документів виникає бюджетне фінансове зобов'язання, яке є підставою для проведення видатків. Тобто, згода (готовність) розпорядника (одержувача) бюджетних коштів сплатити належну суму за отримані товари, виконані роботи чи надані послуги, що виникає внаслідок виконання договорів (угод, замовлень) на підставі підтверджуючих документів, які отримує розпорядник на виконання взятих зобов'язань, слід розуміти як бюджетне фінансове зобов'язання.

Бюджетне фінансове зобов'язання – зобов'язання розпорядника (одержувача) бюджетних коштів сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, тобто – бюджетна кредиторська заборгованість та/або попередня оплата, яка передбачена законодавством.

Бюджетні фінансові зобов'язання, що виникають унаслідок виконання договорів, обліковуються розпорядниками та одержувачами коштів як кредиторська заборгованість та реєструються у відповідних регістрах бухгалтерського обліку. Крім того розпорядники коштів можуть проводити авансування та попередню оплату за товари (послуги, роботи), які також обліковуються як взяті на облік фінансові зобов'язання.

Розпорядники та одержувачі коштів мають право брати бюджетні зобов'язання:

– за загальним фондом бюджету – в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів), виходячи з необхідності виконання пріоритетних заходів поточного бюджетного року та з урахуванням погашення заборгованості минулих років, а також у разі їх відповідності бюджетним паспортам

– за спеціальним фондом бюджету – у межах відповідних фактичних надходжень до цього фонду, тобто відкритих асигнувань (виділених коштів), залишків коштів на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів (в частині власних надходжень) та бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів.

Розпорядники бюджетних коштів повинні брати зобов'язання, виходячи з потреби у забезпеченні виконання пріоритетних заходів поточного бюджетного року та з урахуванням необхідності здійснення платежів для погашення бюджетних зобов'язань минулих періодів. Обсяг бюджетних зобов'язань, узятих установою протягом бюджетного періоду, повинен забезпечити зменшення рівня заборгованості за зобов'язаннями минулих періодів та недопущення виникнення заборгованості за бюджетними програмами у поточному році.

З метою вдосконалення механізму використання бюджетних коштів, приведення механізму обліку зобов'язань у відповідність до вимог чинного бюджетного законодавства розпорядники бюджетних коштів повинні зареєструвати в органах казначейства: бюджетні зобов'язання – протягом 7-ми днів з дати їх взяття та бюджетні фінансові зобов'язання – протягом 7-ми днів з дати прийняття ними їх до виконання[1], але не пізніше останнього робочого дня місяця. Відлік 7-денного терміну реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами, за якими здійснюються процедури закупівель, починається з дати, зазначеної у звіті про результати проведення поцедури закупівлі.

За умови взяття бюджетного зобов'язання і настання бюджетного фінансового зобов'язання, які виникають у процесі виконання кошторисів, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають до відповідного органу казначейства Реєстри бюджетних зобов'язань і Реєстри бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів на паперових та електронних носіях.

До реєстрів в обов'язковому порядку додаються оригінали документів або їх копії (засвідчені в установленому порядку), що підтверджують факт узяття зобов'язання та фінансового зобов'язання (наприклад, накладні, акти виконаних робіт тощо). У виняткових випадках, коли такі документи розкривають плани оперативної діяльності чи специфіку органів державної влади, що забезпечують оборону або безпеку України, розпорядники бюджетних коштів подають тільки реєстри.

За умови взяття зобов'язання, за яким застосовуються процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, розпорядник бюджетних коштів разом з Реєстром подає до органу казначейства оригінали документів або їх копії, що підтверджують проведення закупівлі та передбачені законодавством у сфері державних закупівель[2].

[1] Датою прийняття до виконання бюджетного фінансового зобов'язання є ухвалення керівником бюджетної установи рішення з відповідною резолюцією на документі, що підтверджує факт виникнення такого зобов'язання.

[2] Перелік документів, які підтверджують проведення процедури закупівлі, визначено ст. 17 Закону України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 р. №2289-VI. Це, зокрема, річний план державних закупівель, звіт про результати здійснення закупівлі, копії оголошення про заплановану закупівлю, про результати торгів тощо.

Під час реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі). Органи державної казначейської служби звіряють подані розпорядниками реєстри та підтверджуючі документи на предмет відповідності даних, включених до реєстру зобов'язань і фінансових зобов'язань, наявності залишків невикористаних бюджетних асигнувань.

Органи казначейства здійснюють платежі за тими бюджетними фінансовими зобов'язаннями, які зареєстровані в органах казначейства та не перевищують бюджетні асигнування за помісячним планом асигнувань, що передбачені на конкретну мету. При порушенні розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів вимог чинного законодавства щодо взяття та реєстрації ними бюджетних зобов'язань органи казначейства не проводять їх реєстрації (табл. 5.1).

У таких випадках органи казначейства не реєструють зобов'язання та фінансові зобов'язання, а складають попередження у письмовій формі про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення щодо взяття та реєстрації таких зобов'язань. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства щодо взяття та реєстрації зобов'язань (фінансових зобов'язань) реєструються органами казначейства в журналі реєстрації попереджень[3].

Таблиця 5.1

Причини оформлення попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства

Бюджетні зобов'язання	Бюджетні фінансові зобов'язання
– відсутність у розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом; – відсутність документів, які підтверджують факт узяття бюджетного зобов'язання; – відсутність затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (крім випадків, у яких законодавством не передбачено його затвердження); – невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми; – неподання або подання неповного пакета підтверджних документів щодо проведення процедур закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти; – недотримання розпорядниками коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами; – недотримання вимог щодо оформлення поданих документів.	– відсутність відповідного бюджетного зобов'язання у бухгалтерському обліку виконання державного та місцевих бюджетів; – відсутність у розпорядника бюджетних коштів фактичних надходжень спеціального фонду; – відсутність документів, які підтверджують факт узяття фінансового зобов'язання; – недотримання вимог щодо оформлення поданих документів; – невідповідність фінансового зобов'язання відповідному бюджетному зобов'язанню, відображеному в бухгалтерському обліку виконання державного та місцевих бюджетів; – недотримання розпорядниками бюджетних коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

[3] Відповідно до нормативних документів до 2011 р. при порушенні розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів бюджетного законодавства органи казначейства відмовляли їм у реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань.

Розпорядник бюджетних коштів усуває порушення у строк до 30 календарних днів та подає виправлені документи до відповідного органу казначейства. У разі неповідомлення розпорядником про усунення порушення орган казначейства оформляє протокол про порушення бюджетного законодавства та повідомляє про виявлене порушення бюджетного законодавства органи державної фінансової інспекції для вжиття заходів відповідно до чинного законодавства.

Порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань є підставою для зупинення операцій з бюджетними коштами та призупинення бюджетних асигнувань.

Відповідальність за взяті зобов'язання, їх зміст, правильність оформлення та достовірність інформації, уключеної до реєстрів, своєчасність реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань несуть розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.

Органи казначейства реєструють бюджетні зобов'язання та бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів та ведуть їх облік на рахунках позабалансового обліку Плану рахунків виконання державного та місцевих бюджетів. Реєстрація та облік зобов'язань за субвенціями, отриманими ними з бюджетів інших рівнів, органами казначейств не ведеться, оскільки має місце перерахування коштів між бюджетами різних рівнів, а не оплата витрат.

Облік бюджетних зобов'язань як за загальним, так і спеціальним фондами повинен відображати стан заборгованості бюджетних установ, надавати необхідну інформацію для аналізу та прийняття управлінських рішень, ефективного розподілу бюджетних коштів між розпорядниками. Для відображення даних про бюджетні зобов'язання та бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників коштів, які виникають у процесі виконання загального та спеціального фондів кошторису бюджетної установи, органи казначейства в автоматизованому режимі заносять дані з реєстрів у картки обліку зобов'язань за відповідними кодами програмної та економічної класифікації видатків і класифікації кредитування бюджетів.

Дані бухгалтерського обліку органів казначейства звіряються з відповідними даними звітів розпорядників коштів, які надаються до органів казначейства в установленому порядку. На кінець бюджетного періоду сума бюджетних фінансових зобов'язань повинна відповідати сумі бюджетної кредиторської заборгованості.

Наявність узятих на облік реєстрів бюджетних зобов'язань і бюджетних фінансових зобов'язань, копій підтвердних документів, а також залишків коштів на рахунках розпорядників коштів є обов'язковою умовою для проведення видатків. При цьому бюджетні установи самостійно визначають черговість оплати рахунків враховуючи пріоритетність завдань.

Порядок формування та консолідації інформації за зобов'язаннями розпорядників і одержувачів бюджетних коштів наведений на рис. 5.4.

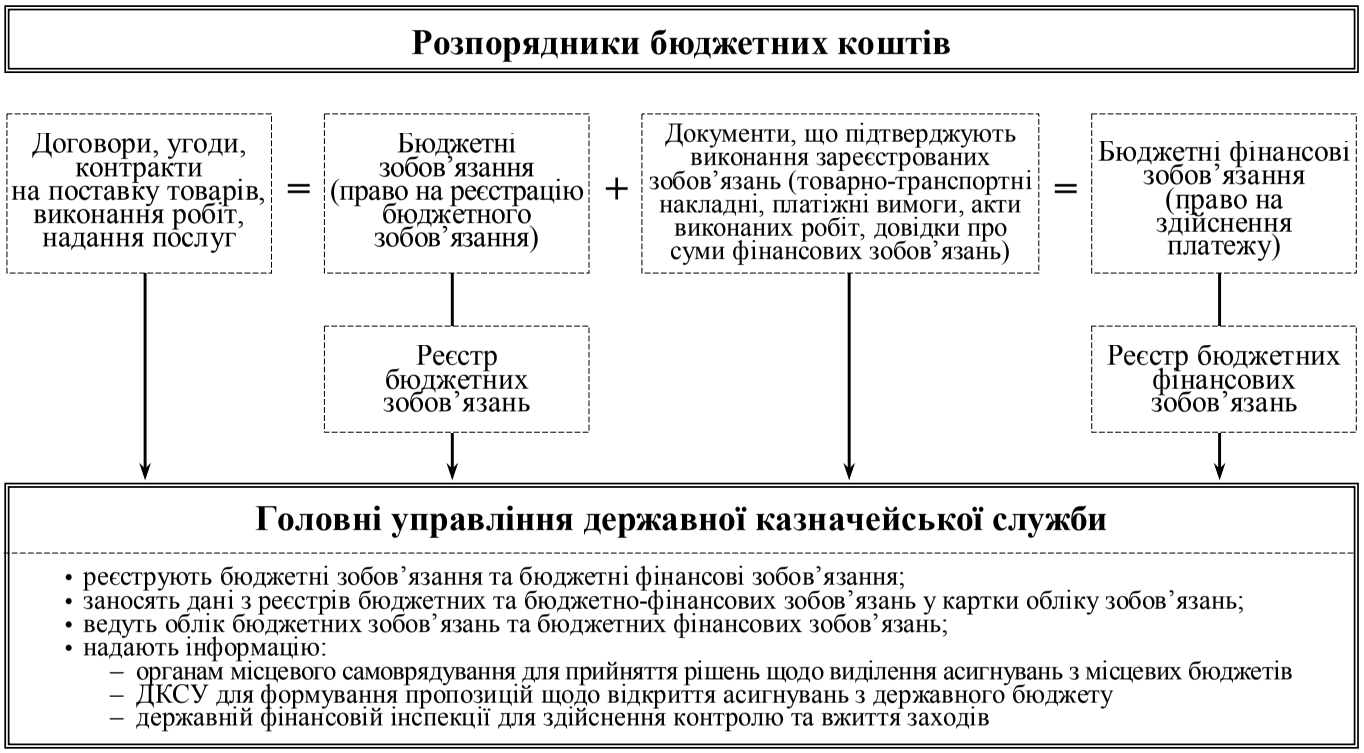


Рис. 5.4. Формування та консолідація інформації за зобов'язаннями розпорядників і одержувачів бюджетних коштів

Такий порядок обліку зобов'язань дає змогу попередити можливість нецільового витрачання бюджетних коштів. Вимога реєструвати всі зобов'язання упродовж семи днів з моменту їх виникнення дозволяє привести у відповідність дані про кредиторську заборгованість та зареєстровані бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників коштів бюджету. Це у свою чергу дозволяє отримувати оперативну та достовірну інформацію про реальну потребу розпорядників коштів у відкритті асигнувань. Погашення зобов'язань на підставі попередньої їх реєстрації усуває проблему залишків коштів на рахунках, які не використовуються протягом тривалих проміжків часу, підвищує ефективність використання бюджетних коштів.

5. Проведення операцій щодо відкриття (виділення) бюджетних асигнувань

Як підтверджує практика, на даний час виділення асигнувань із державного та місцевих бюджетів має певні відмінності. Що стосується державного бюджету, то кошти розподіляються під реальні зобов'язання для погашення нагальної кредиторської заборгованості. Виділення асигнувань з місцевих бюджетів здійснюється в межах планових показників з урахуванням взятих розпорядниками коштів та зареєстрованих в органах казначейства зобов'язань. Тому доцільно окремо розглянути порядок відкриття асигнувань з державного бюджету та виділення коштів з місцевих бюджетів.

Проведення операцій з відкриття асигнувань із державного бюджету за видатками, не віднесеними до захищених статей, і надання кредитів здійснюється на підставі пропозицій Державної казначейської служби України, затверджених Міністерством фінансів України. Пропозиції складаються в розрізі головних розпорядників коштів з урахуванням ресурсної забезпеченості загального фонду бюджету, тобто очікуваних надходжень до бюджету та обсягів відкритих невикористаних асигнувань, а також наявних і прогнозних залишків коштів на єдиному казначейському рахунку. Асигнування за захищеними статтями видатків відкриваються на основі помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету.

На підставі затверджених пропозицій Казначейство України готує розпорядження щодо зарахування асигнувань на узагальнені рахунки відкритих асигнувань у розрізі головних розпорядників. На підставі розпорядження суми відкритих асигнувань зараховуються на рахунки, передбачені для обліку відкритих асигнувань головним розпорядникам. Наступного робочого дня після зарахування асигнувань або за вимогою головного розпорядника в інший робочий день після проведення операцій на рахунку головному розпоряднику (крім державних адміністрацій) надається виписка з рахунка відкритих асигнувань за узагальненими показниками.

Головні розпорядники коштів упродовж наступного робочого дня після отримання виписки про відкриття асигнувань подають відповідному структурному підрозділу Державної казначейської служби України розподіли відкритих асигнувань за кодами програмної, економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету. Розподіли формуються за

територіями у розрізі розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів та з урахуванням наявних бюджетних фінансових зобов'язань.

Отримані розподіли перевіряються щодо відповідності вказаних у них сум залишкам на відповідних рахунках, залишкам невикористаних асигнувань розпорядників нижчого рівня та одержувачів, невиконаним зареєстрованим фінансовим зобов'язанням та наданій мережі.

Перевірені розподіли групуються Казначейством за територіями і на їхній основі складаються реєстри на відкриття асигнувань, які засобами електронного зв'язку передаються головним управлінням державної казначейської служби. На підставі реєстрів складається зведення реєстрів відкритих асигнувань, а суми переданих асигнувань відображаються на відповідних рахунках позабалансового та управлінського обліку і формується аналітична база даних Казначейства.

Органи казначейства надають розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів виписки про відкриті асигнування за результатами попереднього операційного дня. Розпорядники коштів (обласний рівень) на підставі виписки про відкриті асигнування, отриманої від органів казначейства, складають та подають до головного управління державної казначейської служби розподіли відкритих асигнувань в розрізі розпорядників нижчого рівня та з урахуванням наявних зобов'язань.

На підставі розподілів асигнувань головне управління державної казначейської служби формує реєстри за територіями та підпорядкованими установами і скеровує їх відповідним управлінням казначейства за місцезнаходженням розпорядників коштів нижчого рівня. Отримані реєстри є підставою для відображення в автоматизованому режимі операцій на відповідних рахунках управлінського та позабалансового обліку. За підсумками проведених операцій органи казначейства формують виписки з рахунків позабалансового обліку та подають їх розпорядникам коштів.

При поданні розпорядниками коштів платіжних документів на оплату рахунків проводиться зарахування асигнувань на реєстраційні рахунки, здійснюється оплата витрат з одночасним погашенням зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, під які відкривалися асигнування.

Схема відкриття асигнувань з державного бюджету наведена на рис. 5.5.

За власними надходженнями розпорядників бюджетних коштів операції здійснюються відповідно до кошторисів, без відкриття асигнувань, у межах залишків коштів на спеціальних реєстраційних рахунках.

Виділення коштів з місцевих бюджетів здійснюється на підставі розпоряджень відповідних органів місцевого самоврядування та відповідних рад або їхніх виконавчих органів, які вони подають органам казначейства в розрізі головних розпорядників.

Органи казначейства реєструють розпорядження у журналі реєстрації розпоряджень про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів і відповідно до розпорядження зараховують кошти на особові рахунки головних розпорядників коштів. Якщо головні розпорядники

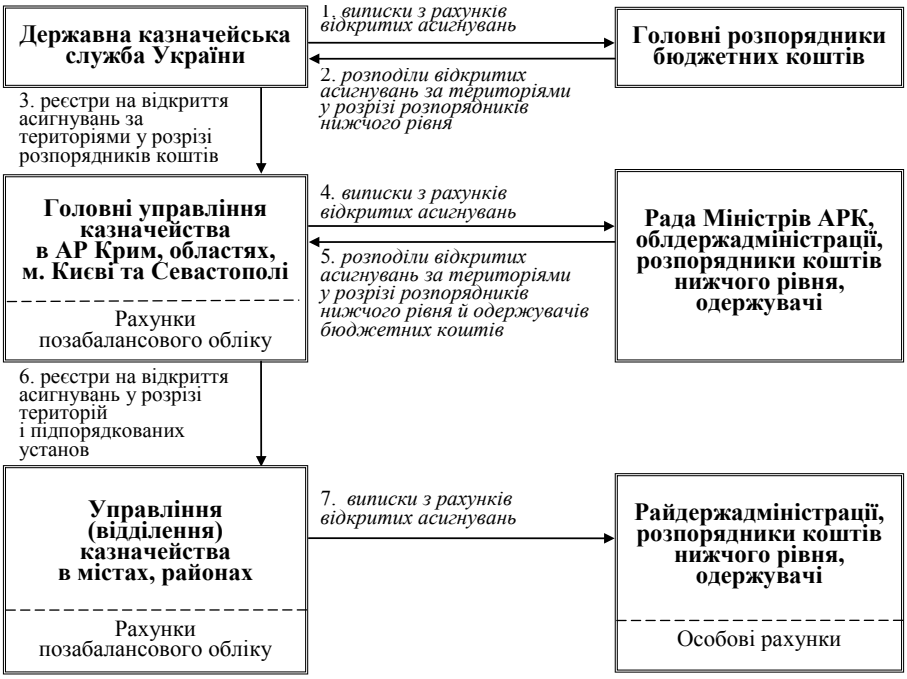


Рис. 5.5. Схема відкриття асигнувань з державного бюджету

коштів відповідного бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти зараховуються на реєстраційні рахунки.

Головному розпоряднику коштів надається виписка з особового рахунка, на підставі якої він готує та подає органу казначейства розподіл виділених бюджетних асигнувань на перерахування коштів підвідомчим установам, які будуть здійснювати видатки зі своїх реєстраційних рахунків.

Отриманий розподіл перевіряється органом казначейства щодо відповідності вказаних у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань за загальним і спеціальним фондами підвідомчих установ відповідно до кодів бюджетної класифікації, після чого реєструється у журналі реєстрації розподілу виділених коштів і відображається на рахунках.

Якщо перерахування коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то поданий розподіл в обов'язковому порядку має містити примітку щодо призначення коштів. За наявності всіх необхідних показників кошти зараховуються на рахунки підвідомчих установ.

За операціями щодо перерахування та зарахування асигнувань на відповідні бюджетні рахунки органи казначейства на наступний операційний день подають учасникам розрахунків виписки з рахунків. Оплата видатків органами казначейства здійснюється після одержання від розпорядників коштів розрахункових документів відповідно до взятих зобов'язань.

Загальна схема виділення асигнувань з місцевих бюджетів наведена на рис. 5.6.

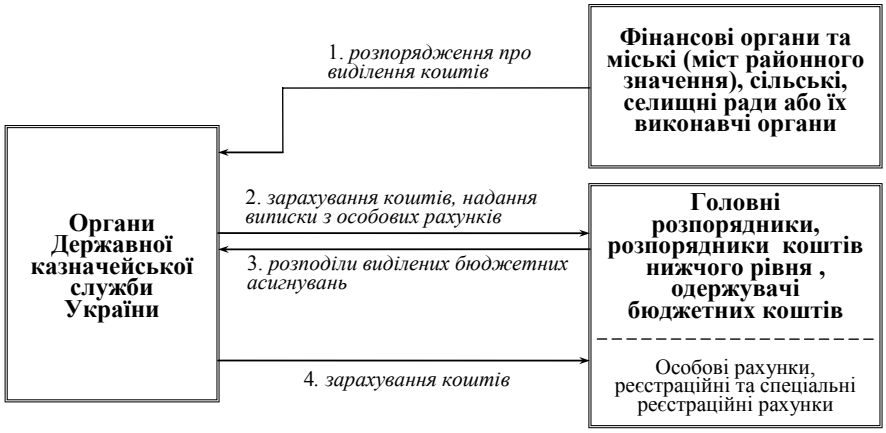


Рис. 5.6. Схема виділення асигнувань з місцевих бюджетів

6. Здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів

Здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів та оплата рахунків суб'єктів діяльності, які виконали роботи, поставили товари чи надали послуги розпорядникам бюджетних коштів, здійснюється у такій послідовності.

На підставі тендерної угоди (договору, контракту) постачальник відвантажує продукцію, виконує роботи чи надає послуги бюджетній установі. При цьому він надає бюджетній установі підтверджуючий документ, що засвідчує факт виконання певних робіт (послуг).

Після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів приймає рішення про їхню оплату, реєструє фінансове зобов'язання та подає платіжне доручення на здійснення платежу до відповідного органу казначейства.

Оплата рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів може здійснюватися шляхом безготівкових розрахунків або готівковими платежами.

При проведенні безготівкових розрахунків підставою для здійснення видатків розпорядниками і одержувачами коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків. Вони приймаються до виконання за наявності затверджених кошторисних призначень загального і спеціального фондів, помісячних планів асигнувань загального фонду, зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань.

До поданих розпорядниками та одержувачами коштів платіжних доручень додаються документи, які підтверджують цільове спрямування коштів (рахунки, накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт, акти виконаних робіт, звіти про результати здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти тощо).

Документи на оплату витрат приймаються органами казначейства від розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах залишків коштів на реєстраційних і спеціальних реєстраційних рахунках загального та спеціального фондів (крім власних надходжень) відповідно до кодів бюджетної класифікації видатків. У частині власних надходжень відповідного розпорядника документи приймаються в межах загального залишку коштів на спеціальних реєстраційних рахунках відповідно до кошторисних призначень.

Подані розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів платіжні доручення перевіряються органом казначейства щодо правильності заповнення реквізитів та відповідності підписів і відбитка печатки зразкам. Відповідальний працівник оформляє в програмному комплексі АС "Казна-Видатки" платіжні доручення на перерахування коштів. Після цього формує реєстр платіжних доручень у програмному комплексі "Клієнт казначейства-Казначейство" на перерахування коштів із реєстраційних або спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів на рахунки постачальників.

За результатами попереднього операційного дня орган казначейства надає розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів виписки з рахунків про здійснені операції за видатками. До виписок додаються другі екземпляри платіжних доручень для здійснення розпорядниками коштів аналітичного обліку проведених витрат.

Перераховані кошти зараховуються на рахунки постачальників, відкриті в установах банків. Банк, у якому обслуговується постачальник, наступного операційного дня надає йому інформацію про зараховані кошти у вигляді виписки з рахунка та реєстр платіжних документів.

Завершальним етапом обслуговування бюджетів за видатками є облік та складання звітності про виконання бюджетів. Для ведення аналітичного обліку операцій з виконання бюджетів відкриваються особові картки для кожного рахунка. Відображені в особових картках облікові дані мають відповідати аналогічним даним оборотно-сальдової і сальдової відомостей. Дані зазначених відомостей мають бути тотожними даним щоденного оборотно-сальдового балансу. Така відповідність даних у зазначених документах є необхідною умовою для складання щоденних форм звітів про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів за видатками, які формуються органами казначейства в розрізі бюджетів окремо за загальним і спеціальним фондами.

Зазначені звіти звіряються зі звітністю розпорядників коштів. Звітність передається вищестоящим органам казначейства (головним управлінням). Крім того, звітність про виконання місцевих бюджетів передається:

- районному фінансовому управлінню – зведена звітність по району та окремо звітність про виконання районного бюджету;
- органам місцевого самоврядування – звіт про виконання їхніх бюджетів.

Головні управління казначейства консолідують звітність про виконання державного та місцевих бюджетів та подають її до Казначейства України. Казначейство України на підставі даних звітів про виконання державного та місцевих бюджетів направляє Міністерству фінансів інформацію про здійснені загальнодержавні витрати в розрізі відповідних програм та кодів економічної класифікації видатків. Мінфін України як головний розпорядник враховує зазначену інформацію, отриману від Казначейства, при формуванні зведених звітів.

Місячний, квартальний та річний звіти про виконання місцевих бюджетів органи казначейства подають відповідним фінансовим органам в порядку та терміни, встановлені законодавством. Фінансові органи опрацьовують відповідні звіти та в разі потреби подають свої зауваження органам казначейства. За результатами звірки фінансові органи готують пояснювальну записку, звіт про виконання плану по штатах та контингентах і разом із звітністю, отриманою від органів казначейства, подають їх до вищого фінансового органу.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України. Зведення, складання та подання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів здійснюються Державною казначейською службою, яка також забезпечує достовірність інформації про виконання бюджетів.

§ 5.10. Складання, розгляд та затвердження бюджетної звітності

Складання і затвердження звітності про виконання бюджетів є завершальним етапом бюджетного процесу. Тому звітність відносять до вищого етапу узагальнення інформації про виконання бюджетів. За характером показників бюджетна звітність є сукупністю упорядкованих взаємопов'язаних даних, що характеризують умови, кількісні та якісні результати виконання бюджетів.

Показники звітності базуються на інформації поточного бухгалтерського обліку, тобто на таких даних, які зумовлюють їхню реальність та достовірність. З одного боку, за допомогою показників звітності можна дати оцінку стану виконання бюджетів з кількісної та якісної сторін, визначити тенденції та закономірності, наявні у суспільстві. З іншого – у процесі аналізу показників виконання бюджету можна розрахувати рівень позитивного та негативного впливу окремих чинників на відхилення окремих показників за доходами і видатками, на підставі чого визначити шляхи збільшення дохідної та економії видаткової частин бюджетів.

Результати такого аналізу використовуються при складанні проектів бюджетів на наступний рік. Таким чином, будучи завершальною стадією

бюджетного процесу, складання, затвердження та аналіз звітності про виконання бюджетів є невід'ємною і важливою частиною робіт, пов'язаних із початковою, першою стадією бюджетного процесу, що впливає надалі на якість наступних його етапів.

Регулювання питань методології бухгалтерського обліку та звітності про виконання бюджетів перебуває у віданні та здійснюється Міністерством фінансів України. Бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання державного та місцевих бюджетів забезпечують органи Державної казначейської служби України. У бюджетних установах бухгалтерський облік ведеться відповідно до Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку.

Усі надходження та витрати бюджету обліковуються у валових показниках незалежно від того, передбачається чи не передбачається у бюджетних призначеннях взаємозарахування цих показників.

Надходження та витрати бюджету відображаються на рахунках у хронологічному порядку, а всі бухгалтерські записи мають підтверджуватися документально.

Не пізніше 31 грудня поточного бюджетного періоду або останнього дня іншого бюджетного періоду Державна казначейська служба України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді для виконання бюджету. За виняткових обставин Міністр фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який має настати не пізніш як через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду. Залишки коштів державного бюджету на кінець бюджетного періоду установ України, які функціонують за кордоном, на рахунках, відкритих у банківських установах країн їхнього місцезнаходження, зберігаються на таких рахунках для здійснення видатків у наступному бюджетному періоді відповідно до кошторисів.

На кінець бюджетного періоду Державна казначейська служба України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету та щодо субвенцій із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.

Бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, не передбаченими проектом закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданим на розгляд до Верховної Ради України, головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані виконати до кінця поточного бюджетного періоду в межах і за

рахунок відповідних фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету, не допускаючи наявності за такими зобов'язаннями кредиторської заборгованості на початок наступного бюджетного періоду.

Звітність про виконання державного та місцевих бюджетів, а також кошторисів бюджетних установ охоплює фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність відображає фінансовий стан бюджету та результати його виконання за звітний період і складається згідно з Національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. Бюджетна звітність містить інформацію про надходження та використання коштів і бюджетну заборгованість у розрізі бюджетної класифікації. Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України.

Зведення, складання, подання звітності, а також достовірність інформації про виконання державного та місцевих бюджетів забезпечується Державною казначейською службою України. На рівні бюджетної установи складання та подання фінансової і бюджетної звітності забезпечує головний бухгалтер.

За термінами складання й подання звітність про виконання державного та місцевих бюджетів є: оперативною, місячною, квартальною й річною.

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державною казначейською службою Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків державного бюджету, інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії подаються Державною казначейською службою Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним.

Місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, місячний звіт про податковий борг та про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків (відповідно до галузей і територій, джерел доходів і форм власності) подаються органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та

Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України містить:

- звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- звіт про рух грошових коштів;
- звіт про виконання Державного бюджету України (в тому числі звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- інформацію про надані державні гарантії;
- інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
- пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України інформацію про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг не пізніше 50 днів після закінчення кварталу (не пізніше 70 днів після закінчення року), а також про суми списаного податкового боргу (за галузями і територіями, джерелами доходів і формами власності) і про розстрочені та відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Міністерство фінансів України у двотижневий термін після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді подає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України охоплює:

- звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;

– звіт про виконання Державного бюджету України (в тому числі звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
– звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
– звіт про рух грошових коштів;
– звіт про власний капітал;
– інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
– звіт про бюджетну заборгованість;
– звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, а також звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
– звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
– звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
– звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
– зведені показники звітів про виконання бюджетів;
– інформацію про виконання місцевих бюджетів, у тому числі інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
– інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
– інформацію про надані державні гарантії;
– інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;
– інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;
– іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Рахункова палата упродовж двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає Верховній Раді України висновки про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Бюджетна класифікація, бюджетне асигнування, бюджетне зобов'язання, бюджетне призначення, бюджетні права, бюджетний запит, бюджетний період, бюджетний процес, бюджетний регламент, бюджетні установи, розпорядник бюджетних коштів, залишок бюджетних коштів, одержувач бюджетних коштів, паспорт бюджетної програми, проект бюджету, рішення про місцевий бюджет, розпис бюджету, бюджетні рахунки, мережа розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, розпис бюджету, кошторис бюджетної установи, план асигнувань, план використання бюджетних коштів, бюджетне фінансове зобов'язання, казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягає сутність бюджетного процесу?
2. Яка роль бюджетного планування у бюджетному процесі?
3. Назвіть стадії бюджетного процесу.
4. Що є бюджетним періодом, які його особливості в Україні та інших державах.
5. У чому полягає перша стадія бюджетного процесу – складання проекту бюджету?
6. Яка особливість проходження другої стадії бюджетного процесу – розгляду і затвердження бюджету?
7. Охарактеризуйте третю стадію бюджетного процесу – виконання бюджету.
8. Які особливості четвертої стадії бюджетного процесу – складання і затвердження звітності про виконання бюджету?
9. Ким є розпорядники бюджетних коштів і які Вам відомі види розпорядників?
10. Що Ви розумієте під бюджетними правами та якими бюджетними правами наділені учасники бюджетного процесу?
11. Поясніть, що таке бюджетний регламент.
12. Що таке розпис бюджету та які особливості його формування?
13. Яка роль бюджетних запитів у бюджетному процесі?
14. Яку роль у бюджетному процесі відіграють бюджетні призначення?
15. Що розуміють під бюджетними зобов'язаннями та бюджетними асигнуваннями?
16. Поясніть призначення паспортів бюджетних програм у бюджетному процесі.
17. Охарактеризуйте етапи казначейського обслуговування дохідної частини бюджетів.
18. Як здійснюється відкриття бюджетних рахунків за надходженнями?
19. Опишіть порядок зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) на бюджетні рахунки за надходженнями.
20. Який порядок повернення помилково та надміру зарахованих до бюджету платежів?

21. Як органами казначейства здійснюється розмежування доходів?
22. Який порядок ведення обліку і складання звітності про надходження коштів до державного та місцевих бюджетів?
23. Опишіть організацію роботи органів казначейства у процесі обслуговування державного бюджету за видатками.
24. Який порядок обслуговування місцевих бюджетів за видатками?
25. Який порядок доведення планових показників бюджетних розписів?
26. Опишіть порядок відкриття асигнувань із загального та спеціального фондів державного бюджету.
27. Який порядок перерахування коштів на здійснення видатків із загального та спеціального фондів місцевих бюджетів?
28. Який порядок здійснення оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів?
29. Що є підставою для здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів?
30. У якому випадку розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів оформляється попередження про неналежне виконання ними бюджетного законодавства?

РОЗДІЛ 6
МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ

§ 6.1. Сутність та організація міжбюджетних відносин в Україні

Забезпечення принципу єдності та самостійності у побудові бюджетної системи зумовлює існування складної та багатоаспектної системи міжбюджетних відносин, яка опосередковується рухом ресурсів всередині бюджетної системи. *Міжбюджетні відносини* виникають між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами різних рівнів та видів.

Основи організації міжбюджетних відносин у бюджетній системі України регламентуються Конституцією України та Бюджетним кодексом України. Так, у ст. 95 Конституції України вказано, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а держава прагне до збалансованості бюджету України.

Крім того, у ст. 142 визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, до складу якої належать: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

У Конституції України також зазначено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Основний закон вказує на участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку місцевого самоврядування, а також компенсацію державою витрат органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок рішень, ухвалених органами державної влади.

У ст. 143 Конституції України окреслено основні повноваження обласних та районних рад, які визначають особливості організації міжбюджетних відносин на рівні "держава – регіон". Зокрема, у Конституції України зазначено, що обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети,

які формуються з коштів державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їхнє виконання. У цій статті зазначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, а держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У розвиток положень Конституції України 21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", в якому міститься низка положень, які становлять нормативну основу міжбюджетних відносин. Так, закон визначає, що місцеві бюджети є самостійними, їх не вміщають у Державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим та інші місцеві бюджети. Далі конкретизовано, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Законом передбачено, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних місцевих бюджетів та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їхнім обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій відповідно до рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

У зазначеному законі вказано також, що кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій і субвенцій, затверджуються у законі про

Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій і субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено основи збалансування місцевих бюджетів. Так, у ньому зазначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У разі, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій і субвенцій відповідно до закону.

Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади закон визначає таким чином. Насамперед установлено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Крім того, зазначено, що рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Таким чином, однією з найважливіших передумов існування міжбюджетних відносин є, перш за все, необхідність збалансування усіх бюджетів, а також здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, зумовленого територіальними розбіжностями дохідної бази, необхідністю проведення фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, гарантування державою громадянам усієї країни незалежно від місця їх проживання одержання однакового обсягу суспільних благ.

Суб'єктами міжбюджетних відносин є ті органи влади і управління, до компетенції яких належать повноваження щодо складання, розгляду, за-

твердження і виконання бюджетів. І тому у Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини розглядаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Держава в особі відповідних органів влади та управління, наділених бюджетними повноваженнями, здійснює регулювання міжбюджетних відносин. Бюджетний кодекс України визначає мету регулювання міжбюджетних відносин – забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Інакше кажучи, основною ціллю міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Основою в організації міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи та видами бюджетів, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені:

- різним рівнем економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов; різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема, адміністративних центрів; насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури та їхнім станом тощо.

Вплив цих і багатьох інших чинників визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи відповідних адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на утримання об'єктів соціально-культурної сфери, підтримку соціально незахищених верств населення тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільних процесів у межах бюджетної системи, шляхом надання коштів менш забезпеченим у фінансовому відношенні територіям за рахунок вилучення коштів з місцевих бюджетів тих територій, де виникає "надлишок" бюджетних ресурсів. Основними формами надання бюджетних ресурсів місцевим бюджетам з метою їхнього збалансування і здійснення запланованих видатків є бюджет-

ні трансферти. У вітчизняній бюджетній практиці застосовуються чотири види бюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації (рис. 6.1).

Організація міжбюджетних відносин будується на основі концепції *бюджетного федералізму*, суть якої полягає у забезпеченні функціонування бюджетів всіх рівнів влади (державної, регіональної та місцевої) на основі: розмежування завдань і повноважень органів влади й управління; розподілу бюджетних ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень; зменшення і подолання вертикальних та горизонтальних дисбалансів у межах бюджетної системи з метою забезпечення однакових можливостей у наданні суспільних послуг населенню всієї країни.

Згідно з концепцією суспільних благ, держава надає населенню певні блага або послуги, які ним колективно споживаються. Перелік таких благ зумовлений основними функціями і завданнями держави. Окремі послуги мають суто локальний характер, а місцева влада здатна їх надавати з більшою ефективністю та економією на затратах, оскільки вона наближена до споживачів і володіє необхідною інформацією. Місцеве населення має змогу виявляти свої уподобання і домагатися певної кількості та якості локальних суспільних послуг через механізм впливу на прийняття рішень (вибори до органів місцевої влади і контроль за їхньою діяльністю). При цьому місцеві податки і збори для жителів територіальної громади постають як ціна благ, що надаються на локальному рівні.

Відповідно до положень концепції суспільних благ головною функцією місцевої влади є ефективне забезпечення населення місцевими суспільними послугами, які за своїм змістом можна поділити на: послуги економічного характеру; соціальні послуги; послуги, пов'язані з управлінням господарством адміністративно-територіальної одиниці; послуги щодо охорони правопорядку, навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки громадян.

Розподіл функцій і завдань держави і місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг передбачає розмежування фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів влади всіх рівнів, кожен з яких наділений самостійними правами щодо формування і використання належ-

Рис. 6.1. Види бюджетних трансфертів

них їм коштів. При цьому постає питання забезпечення такого розподілу фінансових ресурсів, який би дав змогу за допомогою бюджетно-податкових важелів ефективно вирішувати загальнодержавні та місцеві проблеми, раціонально використовувати бюджетні ресурси, не обмежуючи самостійності владних структур, оптимізувати міжрегіональні зв'язки, протистояти можливим не передбачуваним обставинам.

Окрім раціонального розподілу фінансових ресурсів, виникає потреба їхнього подальшого перерозподілу в зв'язку з необхідністю підтримки тих територій країни, де за об'єктивних обставин не вистачає власних дохідних джерел. Механізм перерозподілу фінансових, у тому числі бюджетних ресурсів, має узгоджувати інтереси територій-донорів і територій-реципієнтів, тобто стимулювати перших за надану допомогу і попереджати розвиток споживацьких настроїв з боку других.

Згідно із сучасними уявленнями, бюджетний федералізм охоплює широке коло політичних, економічних і фінансових питань. Важливим призначенням принципу бюджетного федералізму стає забезпечення витрачання завжди обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект за умови адекватних пропорцій розподілу зібраних податків.

Бюджетний федералізм не обмежується лише територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги, його метою також є забезпечення самодостатності територіальних формувань, стимулювання власних зусиль громад до нарощування економічного потенціалу. Бюджетний федералізм виконує важливу політичну і соціальну функції. Рух бюджетних ресурсів у напрямку від територій до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм і тим згуртовує націю.

Динамічний розвиток і всевимірне зміцнення місцевого самоврядування в розвинутих країнах світу і, зокрема, європейських, зумовили дедалі більше поширення засад бюджетного федералізму у побудові бюджетних систем, одним з яких є відповідність доходів бюджетів тим функціям, які покладаються на органи влади певного рівня. Бюджетний федералізм передбачає самостійність органів місцевої влади у прийнятті рішень щодо якості та переліку місцевих послуг, у сфері оподаткування і розміщення ресурсів, в управлінні комунальним майном, у залученні альтернативних джерел доходів тощо.

Концептуальні засади бюджетного федералізму у концентрованому вигляді знайшли відображення у його принципах, серед яких науковці виокремлюють:

– самостійність бюджетів усіх рівнів та видів, тобто закріплення за кожним рівнем влади власних дохідних джерел, надання прав щодо використання бюджетних коштів, виключення можливостей щодо вилучення одержаних доходів до бюджетів вищого рівня, компенсація видатків, які виникають у результаті рішень, прийнятих вищестоящими органами державної влади та управління;

– розмежування видаткових повноважень між органами державної влади і управління різних рівнів;
– відповідність обсягів видаткових повноважень, покладених на кожен рівень державної влади та управління дохідним повноваженням;
– наявність формалізованих механізмів коригування дисбалансів між видатковими повноваженнями і дохідними повноваженнями кожного рівня влади;
– наявність спеціальних процедур попередження і розв'язку конфліктів між різними рівнями органів державної влади і управління.

Зазначені принципи бюджетного федералізму реалізуються через додержання відповідних принципів в організації бюджетної системи, таких як єдність, збалансованість, самостійність, субсидіарність, справедливість і неупередженість.

Бюджетний федералізм потребує забезпечення *бюджетної децентралізації*, основною метою якої є покращення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Причому відповідальність за надання таких послуг несуть загальнодержавні або місцеві органи влади. За змістом бюджетна децентралізація представляє передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

Бюджетна децентралізація в сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень. Так, за умови проведення бюджетної децентралізації:
– зростає активність й ініціатива місцевої влади; відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів;
– збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування;
– посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем;
– підвищується результативність трансфертної політики;
– проводиться ефективне фінансове вирівнювання.

Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їхнє розпорядження надходить більше коштів. Що стосується розподілу владних повноважень, то слід зазначити, що в Україні спостерігається тенденція передачі дедалі більшої частини функцій і завдань від центрального на місцевий рівень. Практично всі питання місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені вирішувати власними силами. Проте не завжди таке розширення переліку функцій і завдань місцевих владних структур супроводжується передачею їм адекватних фінансових ресурсів.

У результаті виникла і неухильно заглиблюється суперечність між обсягами доходів, які зосереджуються на рівні місцевих бюджетів, і обсягами видатків, що згідно з чинним законодавством мають здійснюватися з цих

бюджетів. Нині розміри видатків місцевих бюджетів перевищують власні та закріплені за ними доходи майже удвічі.

Проведення бюджетної децентралізації має супроводжуватися суттєвими зрушеннями у структурі видаткової частини місцевих бюджетів у контексті виконання органами місцевого самоврядування делегованих і власних повноважень. Становище, яке склалося на сьогодні, значно обтяжує місцеву владу необхідністю виконання державних функцій, оскільки більше 90% видатків місцевих бюджетів України пов'язано із виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 10% – власних повноважень.

У загальному фонді місцевих бюджетів переважають закріплені доходи над власними (у співвідношенні 85% до 15%), що також суперечить принципам бюджетного федералізму і бюджетної децентралізації. Невелика частка власних доходів свідчить про неможливість повною мірою задовольнити всі ті різноманітні потреби, які виникають на місцевому рівні і пов'язані зі створенням нормальних умов для життєдіяльності громадян. Більше того, склалась ситуація, за якої органи місцевого самоврядування використовують частину власних доходів на фінансування делегованих повноважень, тобто тих, які держава має повністю фінансувати за рахунок загальнодержавних коштів.

Нестача фінансових ресурсів змушує органи місцевого самоврядування майже всі наявні кошти направляти на фінансування поточних потреб установ, що утримуються з місцевих бюджетів, а також на соціальний захист населення. Водночас для вирішення потреб розвитку залишається обмаль коштів. Невеликими є капітальні видатки місцевих бюджетів і їхні бюджети розвитку, у багатьох бюджетах місцевого самоврядування вони відсутні повністю.

Останніми роками відбувається посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що також суперечить принципам бюджетної децентралізації. Так, протягом останніх років щорічні темпи приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам випереджають темпи збільшення їхніх доходів. Загалом щодо місцевих бюджетів України частка трансфертів у сукупних доходах перевищує 50%, а для бюджетів багатьох сіл і селищ вона може бути більшою ніж 90%.

Спостерігається значна регіональна диференціація питомої ваги міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, спричинена відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, різним податковим потенціалом і відповідно різними можливостями щодо наповнення місцевих бюджетів.

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких мають сприяти вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і, навіть, політичних проблем у державі. В умовах становлення самостійної бюджетної системи та вдосконалення організаційних засад її функціонування, формування власної моделі міжбюджетних відносин проходили не завжди послідовно і раціонально, без врахування обраних пріори-

тетів розвитку українського суспільства. Великий вплив на вдосконалення бюджетної системи і впорядкування взаємозв'язків і взаємовідносин між окремими рівнями та видами бюджетів мали державотворчі процеси поділу влади, реформування її законодавчих та виконавчих органів, становлення і зміцнення місцевого самоврядування.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", розробленою Комітетом з економічних реформ при Президентові України, передбачено подальше реформування міжбюджетних відносин. У ній зазначено, що необхідність реформи міжбюджетних відносин зумовлена низькою якістю послуг, що надаються на місцевому рівні, а також більш ніж на 60% зношеністю комунальної інфраструктури. Причинами такого становища є:

– низька фінансова незалежність органів місцевого самоврядування; невелика частка власних доходів місцевих бюджетів (10–13%), яка має тенденцію до скорочення; нестача ресурсів, необхідних для виконання делегованих повноважень, що знижує відповідальність місцевої влади за якість послуг, які надаються;
– недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів, у тому числі інвестиційних субвенцій; складність формули розподілу дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету, що знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів;
– обмеженість у доступі до запозичень органів місцевого самоврядування, для більшості яких залучити кошти для здійснення інвестицій неможливо;
– нечіткий розподіл і нестача повноважень органів місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень як відповідальності за фінансування певних типів бюджетних установ (школи, лікарні), а не суспільної функції (освіта, медична допомога). Формування ресурсів бюджетних установ ґрунтується на секторних нормативах, що обмежує можливості місцевої влади оптимізувати ресурси;
– недостатній контроль за витратою коштів на місцевому рівні, відсутність зовнішнього аудиту, недостатня комплексність і системність внутрішнього аудиту.

Цілями проведення реформування міжбюджетних відносин визначено: підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та підвищення частки інвестиційних видатків на місцях. Досягнення цілей на період реформи передбачає вирішення таких завдань:

– підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
– підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів;
– упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
– збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

Збільшення доходів місцевих бюджетів планується здійснити шляхом: перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами, передачею на місцевий рівень додаткових доходів; збільшення переліку доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів.

Визнано, що необхідно змінити правила і принципи надання міжбюджетних трансфертів на основі врегулювання порядку їхнього розрахунку, а саме: поліпшення методики розрахунків видатків на делеговані повноваження, організації збору даних щодо вартості послуг у регіонах.

Забезпечення підвищення ефективності витрат коштів на місцевому рівні передбачено шляхом:

– передачі на місцевий рівень видаткових повноважень (скасування секторних нормативів витрачання коштів; реформування принципів фінансування освіти, охорони здоров'я; надання прав місцевій владі оптимізувати мережу бюджетних установ та їхній персонал; створення механізмів об'єднання ресурсів місцевих бюджетів у рамках фінансово-організаційної кооперації; оптимізація поділу повноважень між різними рівнями органів влади);
– впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні (впровадження й застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів; запровадження програмної класифікації видатків місцевих бюджетів; інвентаризація державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів, і приведення їх у відповідність до наявних ресурсів);
– удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів та проведення пов'язаних реформ щодо впровадження внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів (INTOSAI);
– віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не дає можливості фінансувати повноваження в потрібному обсязі (видатки на: позашкільну освіту; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів; центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки; грошову компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги; зоопарки);
– підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів;
– впровадження середньострокового планування через: закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування; розроблення методичних та інструктивних документів для середньострокового бюджетного планування; розроблення програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу.

Програмою економічних реформ пропонується забезпечити підвищення інвестицій та оновлення інфраструктури на місцях шляхом:

– створення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій;

– запровадження стандартних процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів;
– спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів (удосконалення законодавчої бази, що регулює питання залучення коштів місцевими органами влади, посилення прав кредиторів щодо своєчасного погашення й обслуговування місцевого боргу);
– зарахування до місцевого бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств (крім комунальних та державних підприємств) і єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва;
– збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом реформування місцевих податків і зборів (скасування податків з низьким потенціалом, зміна правил адміністрування), запровадження податку на майно;
– проведення пов'язаних реформ у секторі ЖКГ (планомірне підвищення тарифів до економічно обґрунтованого рівня).

Реформа міжбюджетних відносин, яку потрібно провести в Україні, має бути тісно пов'язаною з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції, тобто досягти основної мети бюджетного федералізму.

§ 6.2. Бюджетне вирівнювання та його особливості

Однією з основних проблем бюджетного федералізму та організації міжбюджетних відносин є *здійснення бюджетного* вирівнювання, яке полягає у збалансуванні бюджетів усіх рівнів і видів шляхом перерозподілу ресурсів всередині бюджетної системи. Бюджетне вирівнювання проводиться у кожній країні незалежно від її державного устрою – федеративного чи унітарного. Необхідність його здійснення спричинена надзвичайною різноманітністю соціально-економічних умов адміністративно-територіальних формувань, унаслідок чого у них формується різний за обсягами бюджетний потенціал як сукупність бюджетних доходів, що в підсумку зумовлює різні можливості у здійсненні бюджетних видатків.

Основними причинами відмінностей у бюджетній забезпеченості територій є: нерівномірність податкової бази через особливості економіки регіонів, склад і структуру господарських комплексів; відмінності у формуванні доходів громадян, у тому числі рівень оплати праці; нерівномірне розташування об'єктів соціально-культурної сфери та інфраструктури, які утримуються з бюджетів; різні затрати та потреби в коштах для утримання бюджетних установ, спричинені природно-кліматичними, географічними, історичними та іншими чинниками.

Бюджетне вирівнювання має усунути зазначені відмінності у формуванні дохідної бази і створити передумови для відповідного фінансового забезпечення надання гарантованих Конституцією України суспільних послуг усім громадянам незалежно від місця їхнього проживання. Суспільні послу-

ги, які одержує населення, за своїм складом та якістю не мають суттєво відрізнятися у територіальному розрізі.

Поняття "вирівнювання" в українському законодавстві вперше з'явилося у 1995 р. в Законі України "Про бюджетну систему України" (ст. 16). Нині на практиці часто застосовуються поняття "фінансове вирівнювання" і "бюджетне вирівнювання". У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення цього поняття, а застосовуються терміни "дотація вирівнювання" і "коефіцієнт вирівнювання". Суперечності у використанні цих термінів спричинені відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах.

Фінансове вирівнювання – це більш широке поняття, воно вміщає як складову бюджетне вирівнювання. З'ясування суті та механізму здійснення фінансового вирівнювання передбачає його розгляд не лише як діяльності у межах бюджетної системи, пов'язаної з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, в тому числі у міжбюджетних відносинах.

Використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне. *Вертикальне бюджетне вирівнювання* передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та управління й органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що необхідно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином, основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

Склад видатків і доходів бюджетів визначає Бюджетний кодекс України. Крім цього, в ньому прописано концептуальні засади розмежування видатків між бюджетами, яке проведено із застосуванням принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання суспільних послуг та наближення їх до безпосередніх споживачів. Відповідно до цього визначено три групи бюджетних видатків:

– видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

– видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі принципу субсидіарності;
– видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Доволі складним питанням вертикального бюджетного вирівнювання є розподіл дохідних джерел між бюджетами, який має бути проведений таким чином, щоб забезпечити надходження доходів, достатніх для здійснення передбачених законодавством видаткових повноважень. В економічній літературі обґрунтовано критерії розподілу податків і податкових повноважень між рівнями влади в контексті концепції бюджетного федералізму (табл. 6.1).

Перерозподіл ресурсів у процесі бюджетного вирівнювання неможливо здійснювати без вилучення коштів у відносно "багатих" територій і надання їх порівняно "бідним" у фінансовому сенсі територіям. Такий перерозподіл може відбуватися прямо або опосередковано. Основним інструментом такого перерозподілу є міжбюджетні трансферти – дотації та субвенції, які надаються з державного і місцевих бюджетів.

Механізм вилучення "надлишків" бюджетних ресурсів у фінансово більш забезпечених територій не має позбавляти їх стимулів до збільшення дохідної бази. А надання коштів бідним територіям відповідно не має зміцнювати споживацькі настрої, а має заохочувати їх до пошуку власних резервів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад, обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян усієї

Таблиця 6.1

Критерії розподілу податків та податкових повноважень між рівнями влади в контексті концепції бюджетного федералізму

Критерії	Характеристика
Стабільність	Закріплення за кожним рівнем бюджетної системи на постійній основі дохідних джерел.
Економічна ефективність	Закріплення за кожним рівнем бюджетної системи податків, об'єкт (база) яких найбільше залежить від економічної політики даного рівня влади.
Мобільність податкової бази	Чим вища мобільність податкової бази, тим на більш високому рівні бюджетної системи вона має оподатковуватися податком, і навпаки.
Рівномірність розміщення податкової бази	Чим більш нерівномірно розміщена податкова база, тим на більш високому рівні вона має оподатковуватися податком, і навпаки.
Соціальна справедливість	Закріплення за найвищими рівнями бюджетної системи податків, які мають перерозподільчий характер.
Бюджетна відповідальність	Збори, які є платою за бюджетні послуги, мають надходити до бюджетів органів влади, що забезпечують надання відповідних послуг.

країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш забезпечених громад мова може йти про забезпечення надання на однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією України суспільних послуг.

Гарантування усім громадянам рівних прав і свобод, таких як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я тощо, потребує фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів щодо їхнього кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних, у тому числі за розділами функціональної класифікації) у зіставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого самоврядування, тобто видатки в розрахунку на одного мешканця.

У табл. 6.2 наведено показники доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на особу наявного населення щодо регіонів України. З даних табл. 6.2 видно, що у 2009 р. у середньому доходи місцевих бюджетів України становили 2893 грн./чол., при цьому лише у чотирьох регіонах (Автономній Республіці Крим, Рівненській області, містах Києві та Севастополі) показники доходів у розрахунку на особу наявного населення перевищували середній по країні рівень і відповідно дорівнювали: 3079 грн./чол., 2921 грн./чол., 5591 грн./чол. і 3066 грн./чол. В інших 23 регіонах аналізовані показники доходів були меншими, ніж середній рівень. У тому ж році загалом по країні показник видатків місцевих бюджетів у розрахунку на особу наявного населення становив 2929 грн./чол., причому значне перевищення даного рівня (у 2,2 разу) спостерігалося в м. Києві – 6497 грн./чол., відносно незначне перевищення в Автономній Республіці Крим – 3033 грн./чол., Київській області – 2954 грн./чол., місті Севастополі – 3056 грн./чол.

У 2010 р. видатки місцевих бюджетів у розрахунку на особу наявного населення в середньому по країні становили 3334,6 грн./чол. При цьому найбільший рівень видатків традиційно був характерний для бюджету м. Києва – 4095,7 грн./чол., найнижчими у цьому році були видатки з місцевих бюджетів таких областей, як Луганська (2890,5 грн./чол.), Донецька (3038,3 грн./чол.), Харківська (3039,1 грн./чол.)*.

У табл. 6.3 наведено дані, які характеризують максимальні та мінімальні значення бюджетних доходів і видатків в розрахунку на одну особу наявного населення приблизно по 220 містах-членах Асоціації міст України. Як бачимо, найбільшими є діапазони коливань бюджетних доходів унаслідок суттєвих розбіжностей у податковій базі територій. Так, у 2010 р. показники бюджетних доходів обласних центрів коливалися від 2182,3 грн./чол. (м. Миколаїв) до 28629,3 грн./чол. (м. Чернівці); в містах обласного значення – від 1703,0 грн./чол. до 11095,4 грн./чол.; у містах районного значення – від 226,6 грн./чол. до 2107,7 грн./чол. Видатки міських бюджетів також

* Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. та ін.] ; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. – К., 2011. – С. 103.

мають значні відмінності в межах груп населених пунктів залежно від їх значення, що свідчить про низьку результативність практики бюджетного вирівнювання. Так, серед обласних центрів максимальні показники бюджетних видатків на особу наявного населення перевищують мінімальні у 1,8 разу, в містах обласного і районного значення – у 6 разів.

Таблиця 6.2

Доходи і видатки місцевих бюджетів у розрахунку на особу наявного населення у 2009 р.*

(грн.)

Показники	Доходи		Видатки	
	Сума	Відхилення від середнього рівня	Сума	Відхилення від середнього рівня
В середньому по Україні	2893	–	2929	–
Автономна Республіка Крим	3079	186	3033	104
Вінницька обл.	2619	–274	2563	–366
Волинська обл.	2807	–86	2838	–91
Дніпропетровська обл.	2763	–130	2744	–185
Донецька обл.	2607	–286	2599	–330
Житомирська обл.	2788	–105	2763	–166
Закарпатська обл.	2784	–109	2734	–195
Запорізька обл.	2722	–171	2683	–246
Івано-Франківська обл.	2789	–104	2775	–154
Київська обл.	2866	–27	2954	25
Кіровоградська обл.	2702	–191	2659	–270
Луганська обл.	2513	–380	2510	–419
Львівська обл.	2760	–133	2755	–174
Миколаївська обл.	2714	–179	2663	–266
Одеська обл.	2637	–256	2658	–271
Полтавська обл.	2806	–87	2767	–162
Рівненська обл.	2921	72	2898	–31
Сумська обл.	2533	–360	2487	–442
Тернопільська обл.	2630	–263	2609	–320
Харківська обл.	2609	–284	2593	–336
Херсонська обл.	2652	–241	2606	–323
Хмельницька обл.	2780	–113	2759	–170
Черкаська обл.	2702	–191	2666	–263
Чернівецька обл.	2820	–73	2694	–235
Чернігівська обл.	2602	–291	2587	–342
м. Київ	5591	2698	6497	3568
м. Севастополь	3066	173	3056	127

* Розраховано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Таблиця 6.3

Доходи і видатки бюджетів міст в розрахунку на особу наявного населення у 2010 р.*

(грн./чол.)

Показники	Доходи		Видатки	
	Максимальне значення	Мінімальне значення	Максимальне значення	Мінімальне значення
Місто державного значення (Київ)	6173,4		6503,4	
Обласні центри (20)	28629,3	2182,3	3944,7	2193,0
Міста обласного значення (103)	11095,4	1703,0	10372,5	1708,6
Міста районного значення (93)	2107,7	226,6	1811,5	301,3

* Складено на основі: Фінансовий стан міст 2010 рік. Асоціація міст України. – К., 151 с.; С. 3–10.

Значне перевищення показників доходів і видатків по бюджету міста Києва порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями країни певною мірою викривлює вищезазначені середні показники, які насправді, якщо не враховувати столицю, є меншими. Разом з тим, стабільне переважання показників доходів і видатків столичного бюджету в розрахунку на особу наявного населення свідчить про наявність значних відмінностей в умовах життєдіяльності громадян у м. Києві порівняно з іншими територіями, дає можливість надавати їм більше суспільних послуг і кращої якості, тим самим підвищувати загалом рівень життя.

Як підтверджує практика, фінансування соціально значимих видатків з місцевих бюджетів різних адміністративно-територіальних одиниць здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників по країні, що є наслідком відмінностей, які виникли в економічному і соціальному розвитку територій, у наявній мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків у розрахунку на мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях.

Основні підходи до здійснення бюджетного вирівнювання передбачені у чинному законодавстві. Так, зокрема, у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. При цьому повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У випадках, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій і субвенцій.

Окремо зазначено в законі, що держава має фінансово забезпечувати здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, мають обов'язково супроводжуватися передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, мають компенсуватися державою.

Принципи бюджетного федералізму і цілі фінансового, в тому числі бюджетного вирівнювання, реалізуються в державній регіональній політиці. У 2001 р. в Україні була розроблена Концепція державної регіональної політики, у 2005 р. – прийнятий Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", а в 2006 р. – Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. У цих документах визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики, її пріоритетні напрямки та фінансове забезпечення, механізм державного регулювання і стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У досягненні визначених цілей державної регіональної політики важливе місце відведено фінансовим, у тому числі бюджетним важелям.

У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р. визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У законі сформульовано сутність стимулювання розвитку регіонів як комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їхніх жителів та держави загалом.

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

– забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
– ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і послуг;
– створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

– забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
– подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне вирішення проблем охорони довкілля.

В законі узагальнено такі основні засади, на яких має формуватись стимулювання розвитку регіонів у нашій країні:
– збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;
– програмно-цільовий підхід до вирішення проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;
– максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;
– концентрація на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їхнього використання для цілей регіонального розвитку;
– співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

У зазначеному законі вперше подано тлумачення поняття "регіон", яке слід розуміти як територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Крім того, визначено умови визнання та показники розвитку, за якими території набувають статусу депресивних; подана їхня класифікація, що є важливим для створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Депресивні території законом поділено на групи: регіон; промисловий район; сільський район; місто обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення. Вказано, що статус депресивної надається території з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Територія може бути визнана депресивною у разі, якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним законом. Зокрема, депресивним може бути визнано:
– регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на особу є найнижчим;
– промисловий район, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– сільський район, в якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві – значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
– місто обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати – значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
– населений пункт, на території якого з 1996 р. ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачених проектами ліквідації зазначених підприємств.

Граничні рівні відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку територій відповідних груп визначаються Кабінетом Міністрів України.

Визначення вихідних понять і критеріїв депресивності територій створює необхідні передумови для практичного втілення основних принципів державного стимулювання регіонів, задекларованих у законодавстві:
– об'єктивність і відкритість при визначенні територій для державного стимулювання їхнього розвитку;
– одночасна концентрація зусиль і коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;
– неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;
– максимальне використання можливостей самих територій у розробці і реалізації системи заходів з подолання депресивності.

У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" визначено порядок фінансування заходів щодо стимулювання їхнього розвитку та подолання депресивності територій, яке здійснюється за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України та рішеннях про місцеві бюджети, а також інших джерел відповідно до законодавства. Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних і наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, які спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. акцентовано на головній проблемі, що потребує поетапного вирішення, – це послаблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, під-

вищення їхньої конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Так, поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівні істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює вирішення екологічних проблем.

Серед стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку, які реалізуються за допомогою міжбюджетних відносин, визначено:

– реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;
– розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через впровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

У стратегії зазначено, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися відповідно до принципу субсидіарності. Для зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їхнього ресурсного забезпечення необхідно першочергово вирішити питання щодо підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до державного бюджету; зміцнення місцевих бюджетів розвитку; запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики середньострокового фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що виняткове значення бюджетного вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві зумовлює доцільність дотримання таких підходів при його здійсненні:

– насамперед необхідно враховувати об'єктивно існуючі розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їхнього місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричинюють диференціацію бюджетних видатків;
– механізм бюджетного вирівнювання має бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

– вирівнюванню видатків місцевих бюджетів має передувати вирівнювання їхньої дохідної бази як необхідної передумови для створення рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
– важливим елементом механізму бюджетного вирівнювання є ступінь вирівнювання доходів місцевих бюджетів, який доцільно встановити з метою забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел;
– кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни.

Вирішення завдань бюджетного вирівнювання досягається за допомогою певної системи форм і методів державної підтримки, проте центральне місце в ній посідають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям у вигляді бюджетних трансфертів. Цілі бюджетного вирівнювання реалізуються в процесі формування механізмів надання фінансової допомоги місцевим бюджетам. Вихідною умовою забезпечення ефективності цих механізмів є застосування єдиних, прозорих, науково обґрунтованих підходів щодо державної фінансової підтримки розвитку територій.

§ 6.3. Бюджетне регулювання, його сутність, завдання і методи

Збалансування місцевих бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи. Такий перерозподіл проводиться між центральним бюджетом та місцевими бюджетами, а також через механізми вилучення бюджетних ресурсів з місцевих бюджетів територій з відносно високим рівнем дохідного потенціалу і спрямування бюджетних ресурсів до місцевих бюджетів менш забезпечених у фінансовому відношенні адміністративно-територіальних формувань. Інакше кажучи, *бюджетне регулювання* можна визначити як діяльність щодо збалансування бюджетів усіх рівнів та видів.

Бюджетне регулювання – це надзвичайно складна і відповідальна діяльність у складі бюджетної системи. У широкому розумінні бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

– досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їхнє збалансування;
– забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоїв у фінансуванні видатків;
– створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
– забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
– перерозподіл бюджетних ресурсів між "багатими" та "бідними" у фінансовому відношенні територіями;
– ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
– здійснення фінансового вирівнювання.

Залежно від цілей, завдань і методів, які застосовують, виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (табл. 6.4, рис. 6.2).

Вертикальне бюджетне регулювання має за мету забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання має усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних і сільських). Таким чином, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів щодо територій. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих мето-

Таблиця 6.4

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

	Вертикальне бюджетне регулювання	**Горизонтальне бюджетне регулювання**
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням.	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання.
Досягається шляхом	Розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів.

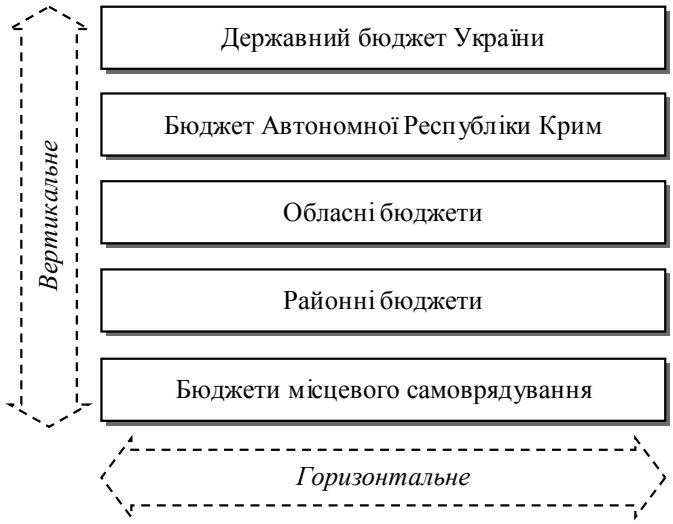


Рис. 6.2. Напрямки бюджетного регулювання

дів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи відповідно до поділу повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування бюджетних доходів:

– розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
– розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
– встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які відповідно визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування одержують власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їхній території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків (у межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм тяготить до першого із зазначених вище способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків, тобто фіскальний федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розщеплюватися між окремими бюджетами, які відповідають різним рівням управління.

В Україні з її перехідною економікою бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишнього СРСР, зокрема їй була властива практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в нашій країні донедавна представляло поєднання першого і другого із зазначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, винятково до державного бюджету надходять податок на додану вартість, мито, кошти від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів – місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, доходи від реалізації чи оренди комунального майна), а, крім цього, в окремі роки проводилося розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 р. переважно використовувався метод розщеплення податків між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами; у 1997–1998 рр. визначилася тенденція до розподілу податків: до державного бюджету були передані непрямі податки, у місцеві бюджети прямі; у 1999 р. знову відбулося повернення до системи розщеплень податкових надходжень. Починаючи з 2000 р., діє як вихідна система розподілу податкових надходжень, крім того, застосовується розщеплення окремих видів доходів між бюджетами різних рівнів.

Отже, у вітчизняній бюджетній практиці використовуються такі два *методи бюджетного регулювання* (рис. 6.3): метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, які надходять на території місцевого бюджету (такі доходи одержали назву регулюючих); надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі (у вигляді міжбюджетних трансфертів).

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований у 1930-х рр. разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, властивої командно-адміністративній

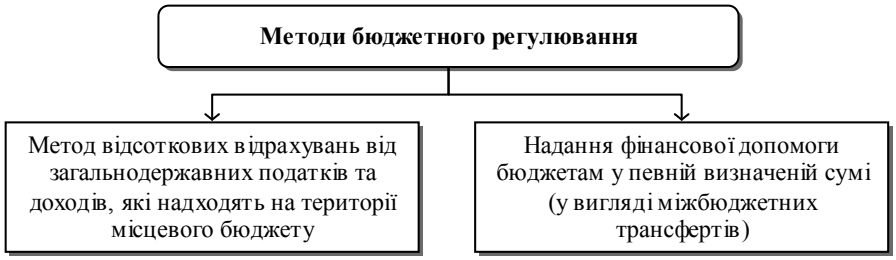


Рис. 6.3. Методи бюджетного регулювання

економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку щодо його переваг, серед яких відзначали такі:

– збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснювати його достатньо ефективно;
– досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену їхню частину до місцевих бюджетів можна одержати лише за умови надходження усіх запланованих сум;
– місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється також тим, що як регулюючі доходи традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; достатньо великими розмірами надходжень; рівномірністю надходження по території країни; захищеністю від дії економічних та інших чинників, які могли б зумовити коливання в обсягах доходів.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємств і податок на доходи фізичних осіб. Перелік регулюючих податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, нині став доволі обмежений (для місцевих бюджетів це податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання природних ресурсів, державне мито), проте їхня відповідність вищезазначеним критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Не слід забувати, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою і, навіть, не від обсягів коштів, а від гнучкості механізму перерозподілу.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовувалися різні види нормативів відсоткових відрахувань від регулюючих податків: *єдині* нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць; єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи; *індивідуальні* нормативи для кожного місцевого бюджету (рис. 6.4).

В економічній літературі доволі поширеною є точка зору щодо індивідуальних нормативів у бюджетному регулюванні як атрибуту адміністративно-розподільчої економіки з властивими їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Так, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці СРСР використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до доходів місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не заперечувало впливу суб'єктивних чинників на процес їхнього визначення.

Рис. 6.4. Види нормативів відрахувань від регулюючих доходів

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох вчених і практиків, перевага має надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, в процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць. При значних коливаннях податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (табл. 6.5). Так, у 1994 та 1997 р. використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулюючими податками. У 1998 р. була зроблена спроба розподілу податків: за державним бюджетом були закріплені непрямі, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 р. відбулося повернення до застосування групових нормативів відрахувань. Починаючи з 2000 р. перевага віддана єдиним нормативам, що більшою мірою відповідає ринковим засадам господарювання.

Найбільш значною диференціація індивідуальних нормативів відрахувань була щодо податку на додану вартість, якому в першій половині 1990-х рр. відводилася головна роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Таким чином, застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць.

Перехід до застосування єдиних та групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

Таблиця 6.5

Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів України

(%)

Роки	Нормативи відрахувань				
	ПДВ	Акцизний податок (акцизний збір)	Податок на прибуток підприємств	Податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок з громадян)	Плата за землю
1992	14,5–100	50; 100	20–100	100	70
1993	22,1–100	10; 50; 100	25; 50; 100	100	40
1994	20	20	50	50	70
1995	20–100	20; 100	70; 100	50; 100	70
1996	20–100	20; 100	70	50; 100	70
1997	–	50*	100	100	100
1998	–	–	100	100	100
1999	–	10; 20; 50; 100**	30–100	25–100	100
з 2000	–	100***	100****	100	100

* Крім акцизного збору із ввезених на територію України товарів.

** Акцизний збір з вітчизняних товарів.

*** З 2011 р. – акцизний податок з вироблених в Україні товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету згідно із законом про Державний бюджет України), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим.

**** Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.

В сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають трансферти; разом із запровадженням у дію Бюджетного кодексу України, вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів.

Чинним законодавством передбачено застосування міжбюджетних трансфертів таких видів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

§ 6.4. Бюджетні трансферти, їхня класифікація та характеристика

Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як “передавальні платежі”, “односторонні перекази”, характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює

уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами, а в багатьох країнах – субсидіями.

Субсидії загального призначення (на практиці їх називають *дотаціями*) надаються місцевим бюджетам з метою їхнього збалансування; механізм надання не вимагає цільового використання одержаних коштів і тому такі субсидії не обмежують самостійність місцевої влади. Не випадково, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів органів місцевої влади є виділення дотацій, не призначених для фінансування конкретних проектів.

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це – дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту – відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Така передача бюджетних трансфертів дає змогу досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які потрібно регулярно переглядати.

На противагу субсидіям загального призначення, субсидії спеціального призначення (або *субвенції*) передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати пайову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Одним з видів трансфертних платежів у зарубіжних країнах є *бюджетні гранти*. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, тоді як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання та є постійним і невід'ємним складовим елементом процесу бюджетного регулювання.

Поняття "офіційні (міжбюджетні, бюджетні) трансферти" в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою вони поділялися на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні; капітальні.

До поточних офіційних трансфертів належали грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності дохідних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, переважно були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надання у складі офіційних трансфертів відокремлювали одержані: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них зараховують не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а також перерахування коштів, що здійснюється у зворотному напрямку – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (ухвалений у 2001 р., нова редакція – у 2010 р.) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість "офіційні трансферти" в даний час використовується поняття "міжбюджетні трансферти" як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом України, поділяються на чотири види: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Перший вид міжбюджетних трансфертів – це *дотації вирівнювання*, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Визначальною є назва, з якої випливає, що основною метою цього виду трансфертів є здійснення вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який її отримує, тобто в підсумку згідно з раніше визначеним поняттям – це проведення фінансового вирівнювання.

Зазначеній цілі підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання. Так, обсяг дотації визначається шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів і доходів (кошика доходів), які згідно з Бюджетним кодексом України, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснюється з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з середнім показником по країні в розрахунку на мешканця.

Другий вид міжбюджетних трансфертів – це *субвенції*; вони можуть надаватися як з державного, так і місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основні напрямки якого визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень у результаті надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань; інші цілі.

Третій вид трансфертів представляє *передачу коштів* до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Так, наприклад, у випадках, коли прогнозні показники доходів місцевого бюджету перевищують розрахунковий обсяг його видатків (обрахованих із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих

коефіцієнтів), то для такого місцевого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України. З метою стимулювання нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, до обчисленого обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання, який диференціюється залежно від рівня виконання таких доходів (від 0,6 до 1).

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – це *інші дотації*, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Наприклад, місцевим бюджетам надаються *додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у результаті наданих державою податкових пільг.* Чинним законодавством визначено, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

З Державного бюджету України можуть надаватися такі трансферти місцевим бюджетам:

– дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам і бюджетам міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування;
– додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;
– субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
– додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у результаті надання пільг, встановлених державою;
– субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
– субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
– інші додаткові дотації та субвенції.

Між місцевими бюджетами різних видів можуть надаватися такі міжбюджетні трансферти:

1) з міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) і районних бюджетів:

– дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), а також кошти, що передаються з таких бюджетів до міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) і районних бюджетів;

2) з бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів:

– субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
– субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
– субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
– субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
– додаткові дотації та інші субвенції.

Бюджетний кодекс України визначає основи механізму перерахування міжбюджетних трансфертів, зокрема, в ньому зазначено, що трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків державного бюджету органами Державної казначейської служби України бюджету (Автономної Республіки Крим), обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Органи держказначейства проводять також перерахування коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також перерахування трансфертів між місцевими бюджетами визначає Кабінет Міністрів України. При цьому ставиться вимога щодо забезпечення своєчасності, рівномірності, гарантованості та повноти перерахування коштів.

Починаючи з 1999 р., в Україні застосовується метод автоматичного перерахування дотацій вирівнювання за нормативами щоденних відрахувань від надходжень визначеного переліку доходів державного бюджету, які характеризуються достатньо значними обсягами, стабільністю та рівномірністю зарахування. Впровадження методу автоматичного перерахування сприяло стабілізації механізму бюджетного регулювання, ліквідації зустрічного руху бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, формуванню зацікавленості місцевих фінансових органів у повному і своєчасному надходженні доходів як до державного, так і до місцевих бюджетів. Крім того, віднесення, починаючи з 1998 р., трансфертів місцевим бюджетам до захищених статей Державного бюджету України сприяло посиленню гарантованості одержання запланованих сум дотацій і субвенцій.

Органи Державної казначейської служби України здійснюють перерахування дотації вирівнювання з державного бюджету за нормативами щоденних відрахувань, які визначаються законом про Державний бюджет України, від кошика доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів, що надходять на аналітичні рахунки обліку доходів державного бюджету на відповідній території, та коштів, що передаються до

державного бюджету з бюджету (Автономної Республіки Крим), бюджетів міст Києва і Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, районних і обласних бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Якщо за нормативами щоденних відрахувань не забезпечується отримання місячної суми дотації вирівнювання відповідно до розпису Державного бюджету України, Державна казначейська служба України перераховує недоотриману місячну суму дотації вирівнювання із загального фонду державного бюджету не пізніше 10 числа місяця, наступного за звітним.

Перерахування коштів до державного бюджету (міських і районних бюджетів) з відповідних місцевих бюджетів здійснюється органами Державної казначейської служби України за рахунок фактичних надходжень кошика доходів відповідних місцевих бюджетів згідно з нормативами щоденних відрахувань, визначених законом про Державний бюджет України (рішенням міської чи районної ради про місцевий бюджет). Обсяг перерахування коштів за нормативами щоденних відрахувань зростаючим підсумком з початку року не може перевищувати однієї дванадцятої річної суми, визначеної законом про Державний бюджет України (рішенням міської чи районної ради про місцевий бюджет), помноженої на кількість місяців у звітному періоді.

Склад доходів загального фонду державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів визначено Бюджетним кодексом України. До таких доходів належать:

- податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності);
- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);
- 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони, яка зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі);
- податок на додану вартість (крім податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України) без урахування бюджетного відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами;
- акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, який надходить до доходів бюджету Автономної Республіки Крим та акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
- акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати за ліцензії, яка надходить до відповідних місцевих бюджетів);
– ввізне мито (крім мита, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України);
– вивізне мито;
– рентна плата за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобуваються в Україні;
– надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;
– державне мито в частині, що зараховується до державного бюджету;
– єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України.

Бюджетним кодексом визначено механізм стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету шляхом перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України за загальним фондом.

Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій і додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам (крім додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів) між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій та додаткових дотацій. При цьому обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту можуть перерозподілятися між їхніми видами та між місцевими бюджетами відповідно до фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Таким чином, трансферти займають важливе місце у міжбюджетних відносинах; разом із введенням у дію Бюджетного кодексу України вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, де спостерігається зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням чого є збільшення їхньої питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися в основний елемент муніципального фінансування, їхня питома вага в складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30–60%. У таких умовах закономірною стала поява і широке застосування терміна “трансфертна держава”.

Міжбюджетні трансферти посідають чільне місце і в доходах місцевих бюджетів України, їхня питома вага наближається до 50% від сукупних доходів. Нині у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції. Причому останніми роками відбулося розширення переліку цільових субвенцій. Відповідно до такої тенденції спостерігається збільшення частки субвенцій у видатках Державного бюджету України.

До 2001 р. процес визначення абсолютних розмірів дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам був надзвичайно заполітизований, непрозорий і залежний від суб'єктивних, а не об'єктивних чинників. Запровадження формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання сприяло подоланню цих недоліків. Проте механізм визначення субвенцій і надалі значною мірою залишається непрозорим. Більше того, всі ті недоліки, які були властиві дотаціям, стали характерними для субвенцій. Спостерігається негативна тенденція до постійного зростання кількості цільових субвенцій під тиском політичних чинників. Обсяги субвенцій зростають випереджаючими темпами порівняно з дотаціями. Це означає, що за межі формульних розрахунків виводиться значна частина бюджетних ресурсів, яка перерозподіляється в середині бюджетної системи.

Об'єктивно властиві бюджетним трансфертам потенційні можливості позитивного вирішення завдань бюджетного регулювання на практиці спрацьовують лише за умови наявності ефективного механізму їхнього надання, який, зокрема, передбачає гарантії повного і своєчасного одержання коштів, а також контроль з боку державних органів за їхнім ефективним витрачанням.

Як відомо, важливим надбанням Бюджетного кодексу України стало впорядкування міжбюджетних відносин і, зокрема, вдосконалення порядку надання трансфертів місцевим бюджетам з держбюджету на основі використання прозорих формалізованих процедур, що сприяло більш повній реалізації принципу справедливості та гласності у розподілі бюджетних ресурсів і суттєво зменшило гостроту міжбюджетних відносин. Такі позитивні зрушення були досягнуті у практиці розрахунку основного виду міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, які надаються органам місцевого самоврядування для фінансування делегованих повноважень.

Проте нагромаджений досвід застосування формульних розрахунків дав змогу виявити також такі невирішені проблеми:

– відсутність безпосередньої ув'язки розмірів дотацій вирівнювання з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
– врахування неповною мірою в механізмі розрахунку дотацій вирівнювання регіональної специфіки територій.

Позитивні зміни практично не торкнулися порядку виділення цільових субвенцій місцевим бюджетам; субвенційний механізм залишається непрозорим, залежним від суб'єктивних чинників, унаслідок чого кошти безсистемно розподіляються по території країни, посилюючи тим самим диспропорції соціально-економічного розвитку, створюючи різні інвестиційні можливості для органів місцевого самоврядування.

Надання фінансової допомоги з державного бюджету має базуватися на глибокому та всебічному аналізі соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; застосуванні гласних, науково обґрунтованих та єдиних для всіх підходів у визначенні конкретних розмі-

рів трансфертів. Водночас мають враховуватися цілі регіональної політики, спрямованої на подолання депресивності окремих територій.

Основною метою надання субвенцій інвестиційного характеру має бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможностях здійснювати бюджетні інвестиції. При цьому велике значення має запровадження обґрунтованих і випробуваних на практиці правил розподілу, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності.

Діюча система формування дохідної бази місцевих бюджетів, у тому числі порядок надання бюджетних трансфертів, не створює достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Справа в тому, що в сучасних умовах:

– відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;
– порядок надання трансфертів не враховує кращі результати діяльності місцевих фінансових органів;
– органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;
– не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;
– відсутні механізми відмови від незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

§ 6.5. Дотації вирівнювання та порядок їхнього визначення

Найбільш розповсюдженим видом бюджетних трансфертів у сучасній вітчизняній бюджетній практиці є дотації вирівнювання, які надаються з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Дотації вирівнювання можуть надаватися:

– з Державного бюджету України місцевим бюджетам – бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам і бюджетам міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування;
– з міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) та районних бюджетів – бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти).

Основи розрахунку обсягів дотацій вирівнювання визначено Бюджетним кодексом України, а також постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" № 1149 від 8 грудня 2010 р. Вказаною постановою затверджено:

– формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами;
– формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до місцевого бюджету) між районним або міським (міста Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) чи обласного значення) бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст, адміністративно підпорядкованих відповідному району або місту.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету і місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів) враховує такі параметри:
– фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
– кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
– індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
– розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
– коефіцієнт вирівнювання;
– норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Важливим елементом розрахунку видатків місцевих бюджетів для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів є фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них. Бюджетний кодекс визначає *фінансовий норматив бюджетної забезпеченості* як гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо. Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, встановлення нормативів за якими є недоцільним.

Для врахування відмінностей у вартості гарантованих послуг, які надаються на місцевому рівні при розрахунку видатків місцевих бюджетів, застосовуються *коригуючі коефіцієнти* до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Коригуючі коефіцієнти встановлюються залежно від: кількості населення та споживачів гарантованих послуг; соціально-еконо-

мічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їхнього визначення) адміністративно-територіальних одиниць. Коригуючі коефіцієнти затверджує Кабінет Міністрів України.

Розрахунок обсягів доходів місцевих бюджетів для розподілу міжбюджетних трансфертів здійснюється із застосуванням *індексу відносної податкоспроможності*, який є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на 1 особу.

Для розрахунку індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовуються кошики доходів місцевих бюджетів, визначені Бюджетним кодексом України, та інших доходів, встановлених законом про Державний бюджет України.

З метою заохочення органів місцевого самоврядування у повній мобілізації бюджетних доходів при визначенні індексу відносної податкоспроможності розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів збільшується на суму втрат у доходах, що виникли в результаті надання пільг платникам податків згідно з рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад.

Для забезпечення стабільності у бюджетному плануванні та створення умов для складання середньострокових бюджетів чинним законодавством встановлено, що індекси відносної податкоспроможності не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж раз на рік, без відповідного обґрунтування, крім таких випадків: виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць; зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків; зміни податкового законодавства.

Визначення обсягів дотацій вирівнювання

Обсяг *дотації вирівнювання* з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, зведеному бюджету міст Києва і Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення, району, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, *визначається за загальним фондом* місцевого бюджету *як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків* та *розрахунковим обсягом доходів* (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами, розрахованим у встановленому порядку, із *застосуванням коефіцієнта вирівнювання* за такою формулою:

$$T_{(i)} = a_{(i)} (V_{(i)} - D_{(izak)}),$$

де $T_{(i)}$ – обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету;

$V_{(i)}$ – розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів;

$D_{(izak)}$ – розрахунковий обсяг доходів (кошик доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами;

$a_{(i)}$ – коефіцієнт вирівнювання.

Обсяг доходів (кошика доходів) бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету міст Києва і Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення, зведеного бюджету району для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів формується з надходжень загальнодержавних податків і зборів, закріплених за місцевими бюджетами згідно із ст. 64 і 66 Бюджетного кодексу України.

Розрахунок вказаних кошиків закріплених доходів проводиться *шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності* відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Цей індекс визначається на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди (базовий період), що передують рокові, в якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. При цьому враховуються втрати закріплених доходів у базовому періоді відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад. На суми наданих податкових пільг збільшуються відповідні доходи за базові роки. Такий підхід сприяє певному обмеженню діяльності місцевих рад щодо прийняття необґрунтованих рішень щодо пільгового оподаткування.

Таким чином, цей індекс показує: наскільки рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на особу населення відрізняється від середнього по країні. Застосування індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць дає змогу здійснити перерозподіл ресурсів усередині бюджетної системи на засадах об'єктивності, з використанням формульного підходу, з метою проведення фінансового вирівнювання.

Розрахунок прогнозного обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, проводиться у межах прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий бюджетний період, а також із застосуванням індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

Для місцевих бюджетів, кошти яких передаються до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання, який має значення в межах 0,95, крім:

– бюджетів міст – обласних центрів, чисельність наявного населення яких становить більш як 950 тис. осіб, зведених бюджетів міст Славутича, Южноукраїнська, Сімферополя, для яких встановлено коефіцієнт вирівнювання 0,6;
– зведеного бюджету міста Києва, для якого коефіцієнт вирівнювання становить 0,75.

Розрахункові показники обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів визначаються окремо для кожної галузі відповідно до загальних ресурсів Зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

Розрахунковий показник обсягу видатків бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету міст Києва і Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, району визначається на основі *фінансових нормативів бюджетної забезпеченості* та *коригувальних коефіцієнтів* до них.

Коригувальні коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості визначені таким чином:

- з розрахунку на особу – для таких галузей: державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- на дитину або учня – для галузі освіти;
- на отримувача соціальних послуг – для галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету обчислюється відповідно до розмежування видів видатків бюджету між державним і місцевими бюджетами, визначеного у розділі 14 Бюджетного кодексу України.

Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету визначається як сума розрахункових показників обсягів видатків на:

- утримання органів управління;
- охорону здоров'я;
- освіту;
- соціальний захист та соціальне забезпечення;
- культуру і мистецтво;
- фізичну культуру і спорт;
- додатковий фінансовий ресурс місцевих бюджетів;
- розвиток соціально-культурної сфери;
- інші заходи;
- нерозподілені видатки.

Розрахунок видатків на утримання органів управління

Показники обсягу видатків обласного бюджету, зведеного бюджету міст Києва і Севастополя на утримання органів управління визначаються відповідно до:

- фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на утримання органів управління;
- чисельності працівників апарату обласної, Київської та Севастопольської міської ради згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 890 від 2 червня 2000 р.;
- співвідношення показників обсягів видатків відповідних рівнів бюджетів на цю мету, що сформувалося за даними зведення місцевих бюджетів;
- додаткового обсягу видатків зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення згідно із Законом України "Про статус гірських населених пунктів в Україні".

У процесі розрахунку фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на утримання органів управління множиться на чисельність працівників апарату відповідних рад, яка затверджена вищевказаною постановою Кабінету Міністрів України.

Обсяг видатків бюджету Автономної Республіки Крим на утримання органів управління обчислюється відповідно до частки видатків бюджету Автономної Республіки Крим на утримання органів управління, в тому числі Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, у загальному обсязі видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених відповідними радами на 2003 р. з урахуванням введення додаткових коригуючих коефіцієнтів для зведених бюджетів районів, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення.

При визначенні обсягів видатків зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення на утримання органів управління застосовуються коригувальні коефіцієнти, які мають 15 значень залежно від чисельності населення міста (табл. 6.6).

Розрахунковий показник обсягу видатків зведених бюджетів районів на утримання органів управління визначається з врахуванням:

– фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на утримання однієї нормативної штатної одиниці органів управління із зведених бюджетів районів;
– розрахункового показника обсягу додаткових видатків зведених бюджетів районів згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”;

Таблиця 6.6

Коригуючі коефіцієнти для бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення

Чисельність наявного населення міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення за станом на 1 січня року, що передує плановому, тис осіб	Коригуючий коефіцієнт
Понад 1500	0,64
1100,001–1500	0,68
1000,001–1100	0,73
700,001–1000	0,77
500,001–700	0,82
400,001–500	0,87
350,001–400	0,91
300,001–350	0,96
250,001–300	1
200,001–250	1,05
150,001–200	1,09
100,001–150	1,14
80,001–100	1,19
30,001–80	1,23
До 30	1,27

– частки обсягу видатків зведених бюджетів районів на утримання органів управління у загальному обсязі видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених відповідними радами на 2003 р. з урахуванням введення додаткових коригуючих коефіцієнтів для зведених бюджетів районів, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення;
– чисельності наявного населення району за станом на 1 січня року, що передує плановому;
– нормативу типової штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування на одну тисячу населення районів, що визначається раз на три роки як співвідношення загальної штатної чисельності апаратів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад та їхніх виконавчих комітетів, виконавчих апаратів районних рад згідно з типовими штатами, зазначеними у Постанові Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" № 1349 від 3 грудня 1997 р., до наявного населення районів за станом на початок відповідного року;
– коригуючих коефіцієнтів для зведених бюджетів районів, які мають десять значень залежно від щільності населення територій, підпорядкованих сільським радам.

Розмір коригуючого коефіцієнта для зведених бюджетів районів залежить від щільності населення територій, підпорядкованих сільським радам, на планований бюджетний період (табл. 6.7).

Таблиця 6.7

Коригуючі коефіцієнти для бюджетів районів

Середня чисельність населення території, підпорядкованої сільській раді району, за станом на 1 січня року, що передує плановому, осіб	Коригуючий коефіцієнт
Понад 1500	1
1401–1500	1,04
1301–1400	1,11
1201–1300	1,2
1101–1200	1,3
1001–1100	1,44
901–1000	1,58
801–900	1,77
701–800	2
До 700	2,15

Розрахунок видатків на охорону здоров'я

Розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я визначається залежно від: чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням коригуючи коефіцієнтів та специфічних видатків.

У процесі розрахунку видатків на охорону здоров'я враховуються відмінності у наданні окремих видів медичних послуг. Так, при визначенні обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету (Автономної Республіки Крим), обласного бюджету, зведеного бюджету міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, району застосовуються коригуючі коефіцієнти відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення (табл. 6.8).

Таблиця 6.8

Коефіцієнти відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення

(одиниць)

Вікові групи, років	Еквівалент надання медичної допомоги чоловікам	Еквівалент надання медичної допомоги жінкам
0–1	10	5
2–4	7	3,5
5–9	3,7	3
10–14	3	2,5
15–19	2,2	3
20–24	2,6	3,5
25–29	2	4
30–34	2	4
35–39	2,5	4,5
40–44	3,5	5
45–49	4,5	5,5
50–54	5	6,5
55–59	6,5	7
60–64	7,5	8,5
65–69	8	9,5
70 і старші	10,5	11

Крім того, застосовуються коригуючі коефіцієнти, які враховують: диференціацію рівня витрат на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя з бюджетів різних видів; відмінності у питомій вазі заробітної плати в загальній сумі бюджетних видатків; чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці, якому медична допомога частково надається відомчими закладами охорони здоров'я, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

При визначенні обсягів видатків на охорону здоров'я бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, зведених бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районів за окремими розрахунками додатково враховуються: видатки на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", а також цільові кошти на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет.

Розрахунок видатків на освіту

Розрахункові показники обсягів видатків на освіту з місцевих бюджетів визначаються залежно від таких показників:

- загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту;
- фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
- приведених контингентів дітей дошкільного віку та учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

При цьому фінансові нормативи бюджетної забезпеченості встановлюються окремо в розрахунку на 1 дитину дошкільного віку, на 1 учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу. Приведені контингенти дітей та учнів дошкільного віку застосовуються для врахування особливостей утримання та навчання в закладах освіти окремих типів. Коефіцієнти приведення кількості учнів та вихованців можуть бути як більшими, так і меншими за одиницю. Якщо коефіцієнт більший за одиницю, то це означає, що витрати, пов'язані з утриманням та навчанням дітей у відповідному навчальному закладі, є більшими в розрахунку на одного учня порівняно із загальноосвітніми навчальними закладами. І навпаки, якщо коефіцієнт менший за одиницю, то це означає, що витрати, пов'язані з утриманням та навчанням дітей у відповідному навчальному закладі, є меншими в розрахунку на одного учня порівняно із загальноосвітніми навчальними закладами.

Збільшуючі коефіцієнти застосовуються, як правило, для визначення видатків на утримання спеціалізованих навчальних закладів – шкіл-інтернатів, санаторних шкіл-інтернатів тощо. Зменшуючі коефіцієнти застосовуються для визначення видатків на утримання позашкільних закладів, вечірніх загальноосвітніх шкіл тощо. Крім того, зменшуючі коефіцієнти застосовуються при визначенні кількості учнів тих навчальних закладів, де за рахунок ефекту масштабу видатки в розрахунку на учня є меншими порівняно з іншими типами навчальних закладів. Таким чином, наприклад, визначається приведена кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл міст Києва та Севастополя.

Приведені контингенти дітей дошкільного віку і учнів позашкільних та професійно-технічних навчальних закладів визначаються за станом на 1 січня року, що передує плановому. Приведені контингенти учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів визначаються за станом на 5 вересня року, що передує поточному.

Механізм розрахунку видатків на освіту визначено окремо для таких видів місцевих бюджетів: бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів; зведених бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районів; зведених бюджетів міст Києва та Севастополя. Склад видатків на освіту з відповідних місцевих бюджетів залежить від розподілу видатків між рівнями і видами бюджетів, встановленими Бюджетним кодексом України.

Розрахункові обсяги видатків на освіту визначаються множенням відповідних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на приведений контингент дітей або учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів. При визначенні приведеного контингенту враховуються, наприклад, такі категорії учнів та вихованців:

- шкіл-інтернатів (ліцеїв) з посиленою військово-фізичною підготовкою;
- училищ (у тому числі олімпійського резерву), шкіл-інтернатів (ліцеїв) фізичної культури і спорту;
- загальноосвітніх шкіл-інтернатів та санаторних шкіл-інтернатів;
- спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку;
- учні, що приходять на навчання;
- учні та вихованці, що перебувають на повному державному утриманні, у різних типах загальноосвітніх навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

При визначенні контингенту дітей дошкільного віку та учнів окремо враховується їхня кількість у сільській і міській місцевостях, а також у місцях, яким надано статус гірських. У розрахунках застосовується коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у сільській місцевості міст обласного значення і районів, якій надано статус гірської, відповідно до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл. Коефіцієнт має п'ять значень залежно від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів у таких школах за станом на 5 вересня року, що передує поточному (табл. 6.9).

Таблиця 6.9

Коефіцієнти приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у сільській місцевості міст обласного значення і районів, якій надано статус гірської

Середня наповнюваність класів і класів-комплектів у денних загальноосвітніх школах, що розташовані у сільській місцевості, якій надано статус гірської, учнів	Коефіцієнт
Понад 22,2	1,162
17,8–22,2	1,355
14,8–17,8	1,5
11,7–14,8	1,645
До 11,7	1,936

Коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у сільській місцевості міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення і районів (крім населених пунктів, яким надано статус гірських), відповідно до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл також має п'ять значень залежно від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів у таких школах за станом на 5 вересня року, що передує поточному (табл. 6.10).

Таблиця 6.10

Коефіцієнти приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у сільській місцевості міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення і районів

Середня наповнюваність класів і класів-комплектів у денних загальноосвітніх школах, що розташовані у сільській місцевості, учнів	Коефіцієнт
Понад 22,2	1,01
17,8–22,2	1,178
14,8–17,8	1,305
11,7–14,8	1,431
До 11,7	1,684

Зарахування міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення і районів до груп за середньою наповнюваністю класів і класів-комплектів проводиться раз на три роки на підставі результатів аналізу мережі та контингентів загальноосвітніх шкіл.

При визначенні видатків місцевих бюджетів на освіту за окремими розрахунками враховуються:

- видатки на підготовку фахівців з вищою освітою у вищих навчальних закладах III–IV рівня акредитації Автономної Республіки Крим;
- додаткові асигнування для виплати стипендій студентам вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації, у тому числі дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування; для виплати щорічної допомоги на придбання навчальної літератури особам віком від 18 до 23 років з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, учням і студентам, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків; для виплати одноразової адресної грошової допомоги випускникам комунальних вищих навчальних закладів, які здобули освіту за напрямами і спеціальностями педагогічного профілю і уклали на термін не менш як три роки договір про роботу відповідно у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, визначених органами управління освітою;
- додаткові асигнування на планований бюджетний період на виплату одноразової грошової допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, що перебували під опікою (піклуванням) або на повному державному утриманні, під час працевлаштування їх після закінчення навчального закладу;
- додаткові асигнування на планований бюджетний період на виплату одноразової допомоги дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, яким у плановану бюджетному періоді виповнюється 18 років;
- цільові кошти на планований бюджетний період для забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів міст Києва та Севастополя, а також районів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін.

Розрахунок видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення

Обсяг видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення визначається відповідно до обсягів ресурсів бюджету на цю мету, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, контингенту отримувачів соціальних послуг.

До складу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення належать видатки на:

- утримання будинків-інтернатів для перестарілих та інвалідів, будинків-інтернатів для дітей-інвалідів та навчання і трудове влаштування інвалідів;
- утримання закладів, що надають соціальні послуги дітям, які опинилися в складних життєвих обставинах;
- надання соціальних послуг та соціальне обслуговування територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг) громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги;
- виконання програм і здійснення заходів стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї;
- обробку інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій і субсидій;
- надання допомоги по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу;
- виплату компенсації реабілітованим громадянам;
- поховання учасників бойових дій та інвалідів війни;
- виплату грошової компенсації фізичним особам, що надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
- обслуговування осіб з обмеженими фізичними можливостями в центрах професійної реабілітації інвалідів та центрах соціальної реабілітації дітей-інвалідів;
- пільгове медичне обслуговування осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для всіх місцевих бюджетів;
- здійснення заходів щодо соціального захисту інвалідів.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на утримання будинків-інтернатів для перестарілих та інвалідів, будинків-інтернатів для дітей-інвалідів та навчання і трудове влаштування інвалідів* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету міст Києва і Севастополя визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на підопічного у будинках-інтернатах для перестарілих та інвалідів, будинках-інтернатах для малолітніх інвалідів та навчання і трудове влаштування інвалідів на кількість підопічних у таких закладах за станом на 1 січня року, що передує планованому бюджетному періодові. Крім того, враховуються додаткові видатки місцевого бюджету згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів України", які визначаються за окремими розрахунками.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на утримання закладів, що надають соціальні послуги дітям, які опинилися в складних життєвих обставинах,* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету міст Києва та Севастополя містить видатки на утримання притулків для дітей, центрів соціально-психологічної реабілітації для дітей, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Обсяги таких видатків визначаються множенням відповідних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на дитину на кількість місць на кінець року в зазначених закладах за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на бюджетний період, що передує планованому.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на надання соціальних послуг та соціальне обслуговування територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг) громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги,* для зведеного бюджету міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, району визначається з врахуванням кількості осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання різних видів соціальної допомоги територіальними центрами соціального обслуговування і фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Крім того, враховуються додаткові видатки місцевого бюджету згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів України", які визначаються за окремими розрахунками.

Розрахункові показники обсягів *видатків на виконання програм і здійснення заходів стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї* визначаються окремо для: бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів; зведених бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, бюджетів районів; зведених бюджетів міст Києва та Севастополя. Розрахунок здійснюється на основі відповідних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості; чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за станом на 1 січня року, що передує плановану; кількості учнів загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів (крім вечірніх загальноосвітніх шкіл) адміністративно-територіальної одиниці за станом на 5 вересня року, що передує поточному. За окремим розрахунком визначається обсяг додаткових видатків місцевого бюджету згідно із Законом України "Про статус гірських населених пунктів в Україні".

Розрахунковий показник обсягу *видатків місцевих бюджетів на обробку інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій і субсидій* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету міст Києва та Севастополя визначається з врахуванням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості для обробки інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій і субсидій на особову справу; кількості особових справ, за якими нарахування та виплата здійснюються децентралізовано і централізовано, за станом на 1 січня року, що передує

планованому; коригуючого коефіцієнта урахування видатків на утримання центрів в областях, в яких нарахування та виплата допомоги, компенсацій і субсидій здійснюються централізовано.

Розрахунковий показник обсягу *видатків з надання допомоги по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведених бюджетів міст Києва і Севастополя визначається на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості витрат на виплату допомоги по догляду за психічно хворим інвалідом I чи II групи, кількості таких хворих у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Крім того, до цього розрахунку вміщають аналогічним чином розраховані видатки (із застосуванням коригувального коефіцієнта 0,2), необхідні для надання такої допомоги хворим, які проживають у гірських населених пунктах.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на виплату компенсацій реабілітованим громадянам* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведених бюджетів міст Києва і Севастополя визначається на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості середнього розміру компенсацій реабілітованим громадянам у минулому бюджетному періоді та прогнозної кількості одержувачів грошової компенсації у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведених бюджетів міст Києва і Севастополя визначається на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості витрат на поховання учасника бойових дій або інваліда війни; кількості учасників бойових дій та інвалідів війни; розрахункового коефіцієнта смертності учасників бойових дій та інвалідів війни у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на виплату грошової компенсації фізичним особам, що надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги*, для зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, району визначається на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості; кількості фізичних осіб, що надають соціальні послуги зазначеним громадянам за станом на 1 січня року, що передує плановану; коефіцієнта бюджетної забезпеченості у плановану бюджетному періоді (який є меншим за 1).

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості витрат на виплату грошової компенсації фізичним особам, що надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги, визначається з врахуванням середнього розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність і для працездатних осіб на планований бюджетний період.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на обслуговування осіб з обмеженими фізичними можливостями в центрах професійної реабілітації інвалідів та центрах соціальної реабілітації дітей-інвалідів* для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, району визначається на основі: фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на інваліда чи дитину-інваліда; кількості інвалідів та дітей-інвалідів в Україні за станом на 1 січня року, що передує плановому; коригуючого коефіцієнта, що визначається відповідно до з питомої ваги чисельності інвалідів і дітей-інвалідів, які відвідують центри обласного рівня (0,33) і центри міські та районні (0,67), для зведеного бюджету міст Києва та Севастополя (1) відповідно до звітних даних за рік за станом на 1 січня року, що передує плановому. За окремим розрахунком визначається обсяг додаткових видатків місцевого бюджету згідно із Законом України "Про статус гірських населених пунктів в Україні".

Розрахунковий показник обсягу *видатків, пов'язаних з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи*, визначається на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на пільгове медичне обслуговування особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; чисельності осіб адміністративно-територіальної одиниці, що належать до І категорії постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей з урахуванням коефіцієнта приведення зазначених осіб у відповідність до загальної чисельності осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Розрахунковий показник обсягу *видатків на здійснення заходів щодо соціального захисту інвалідів (для компенсаційних виплат інвалідам з метою придбання бензину, ремонту, технічного обслуговування автотранспортних засобів та транспортного обслуговування, а також для встановлення телефонів інвалідам І і ІІ груп)* для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету, зведених бюджетів міст Києва і Севастополя визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на інваліда на чисельність інвалідів за станом на 1 січня року, що передує плановому.

Розрахунок показника обсягу видатків на культуру і мистецтво

Розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво визначається відповідно до чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на жителя, які коригуються на прогнозний обсяг ресурсів бюджету, що спрямовуються на зазначену мету у плановому бюджетному періоді.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості розраховується як середній розмір загальних видатків відповідних місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на бюджетний період, що передує плановому, на жителя.

Для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету розрахунковий обсяг видатків на культуру і мистецтво визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету з розрахунку на жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за станом на 1 січня року, що передує плановаому. В розрахунку додатково враховуються видатки бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої входять населені пункти, які за статусом віднесені до гірських. Ці видатки визначаються за окремим розрахунком.

Для зведеного бюджету міст Києва і Севастополя розрахунковий обсяг видатків на культуру і мистецтво визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво для міст Києва і Севастополя з розрахунку на жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за станом на 1 січня року, що передує плановаому.

Для зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, району розрахунковий показник обсягу видатків на культуру і мистецтво визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення або району з розрахунку на жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за станом на 1 січня року, що передує плановаому. В розрахунку додатково враховуються видатки бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої належать населені пункти, які за статусом зараховані до гірських. Ці видатки визначаються за окремим розрахунком.

Розрахунок видатків на фізичну культуру і спорт

Розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів на фізичну культуру і спорт визначається з урахуванням:

- чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці;
- питомої ваги зазначених видатків бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів (45%), зведених бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районів (55%) у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт місцевих бюджетів за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на 2003 р.;
- кількості спортсменів постійного складу шкіл вищої спортивної майстерності відповідно до плану комплектування та спискового складу, затвердженого Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України на бюджетний період, що передує плановаому.

Розрахунковий показник обсягу видатків на фізичну культуру і спорт місцевих бюджетів визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на фізичну культуру і спорт усіх місцевих бюджетів

у розрахунку на одного жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці з врахуванням питомої ваги зазначених видатків у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. У розрахунках враховуються також витрати на утримання шкіл вищої спортивної майстерності (для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, зведених бюджетів міст Києва і Севастополя), а також додаткові видатки бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої належать населені пункти, які за статусом віднесені до гірських (для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, району). Ці видатки визначаються за окремим розрахунком.

Розрахунок видатків на розвиток соціально-культурної сфери

Розрахунковий показник обсягу *видатків на розвиток соціально-культурної сфери*, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, встановлюється для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, зведеного бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, району.

Обсяги зазначених видатків визначаються як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, на планований бюджетний період, приведеним у зіставні умови з роком, що передує плановому (зокрема, в частині врахування у розрахункових показниках видатків на утримання органів управління, охорону здоров'я та освіту договорів про передачу коштів між місцевими бюджетами та передачі видатків з державного бюджету до місцевих бюджетів), та розрахунковим показником обсягу видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, року, що передує плановому.

Видатки на розвиток соціально-культурної сфери спрямовуються на заходи, передбачені програмами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, культурно-мистецькими та освітніми, розвитку фізичної культури і спорту, з охорони здоров'я, стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї та соціального захисту окремих категорій населення, і належать до видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Розрахунок видатків на інші заходи

Склад цієї групи видатків формується залежно від завдань, які планується вирішити. Розрахунковий показник обсягу видатків на інші заходи визначається за окремими розрахунками для бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя з урахуванням особливостей формування цих бюджетів, визначених ст. 67 Бюджетного кодексу України, та необхідності забезпечення стабільності міжбюджетних відносин.

Розрахунок нерозподілених видатків

Розрахунковий показник обсягу нерозподілених видатків встановлюється для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, зведеного бюджету міста Севастополя і визначається у розмірі 0,5% від суми розрахункових показників видатків на утримання органів управління, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей та міста Севастополя.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до місцевого бюджету) між районним або міським (міста Севастополя, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) чи обласного значення) бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст, адміністративно підпорядкованих відповідному району або місту, концептуально засновується на таких самих засадах, як і вищерозглянута Формула розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

Обсяг дотації вирівнювання, яка надається з районного (міського) бюджету бюджетам міст районного значення, сіл, селищ або коштів, що передаються з таких бюджетів до районного (міського) бюджету, визначається за загальним фондом бюджету місцевого самоврядування як різниця між *розрахунковим показником обсягу видатків* та *обсягом доходів*, закріплених за відповідним бюджетом місцевого самоврядування, із застосуванням *коефіцієнта вирівнювання.* Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування обсягу коштів, що передаються до районного бюджету, та визначається в межах від 0,6 до 1.

Розрахунок *прогнозного обсягу доходів* (кошика доходів) районного (міського) бюджету, бюджетів місцевого самоврядування, закріплених за зазначеними бюджетами, проводиться у межах прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету району (зведеного бюджету міста), врахованого під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом міста), на планований бюджетний період із застосуванням *індексу відносної податкоспроможності* адміністративно-територіальної одиниці.

Розрахункові показники обсягу видатків загального фонду бюджету місцевого самоврядування, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, визначаються окремо для кожної галузі відповідно до розрахункового обсягу видатків на відповідну галузь, які враховані під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для зведеного бюджету району (зведеного бюджету міста) на планований бюджетний період.

Розрахунковий показник обсягу видатків бюджету місцевого самоврядування визначається на основі *фінансових нормативів бюджетної забезпеченості* та *коригуючих коефіцієнтів* до них з розрахунку на особу (державне управління, культура і мистецтво), на дитину або учня (освіта).

Розрахунковий показник обсягу видатків бюджету місцевого самоврядування, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, дорівнює сумі розрахункових показників за основними видами видатків такого бюджету: на утримання органів місцевого самоврядування, на освіту, на культуру, на розвиток соціально-культурної сфери.

Досвід застосування формульних розрахунків при визначенні обсягів і розподілі міжбюджетних трансфертів за період з 2001 р. донині підтверджує беззаперечні позитивні результати прозорого та формалізованого підходу в організації міжбюджетних відносин. Так, врахування найважливіших зовнішніх чинників у процесі перерозподілу бюджетних ресурсів стало важливим здобутком реформи міжбюджетних відносин, кінцевою ціллю якої було визначено досягнення соціальної справедливості, забезпечення конституційних гарантій і єдиного рівня надання суспільних благ населенню всієї країни.

Визначення розмірів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету на основі формул дало змогу започаткувати запровадження більш справедливого та об'єктивного розподілу бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями з врахуванням їхнього дохідного потенціалу, потреби у коштах, необхідних для утримання наявної мережі бюджетних установ, чисельності населення та кількості споживачів гарантованих послуг. Крім того застосування формульного підходу сприяло уніфікації розмірів тих видатків місцевих бюджетів (у розрахунку на особу наявного населення), які пов'язані з виконанням делегованих повноважень. Це освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Разом з тим, практика надання дотацій вирівнювання дала змогу виявити певні неузгодженості та проблеми, які потребують вирішення. Так, суттєвим недоліком порядку розрахунку дотацій вирівнювання є відсутність безпосередньої ув'язки їхніх розмірів з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, таких як створена валова додана вартість, обсяги виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, товарооборот, прибуток суб'єктів господарювання, середньомісячна заробітна плата працюючих, рівень безробіття тощо. Надання фінансової допомоги з державного бюджету має базуватися на більш глибокому та всебічному аналізі соціально-економічного розвитку населених пунктів, районів, областей; застосуванні науково обґрунтованих і обов'язково відмінних підходів до високорозвинених і депресивних територій; заохоченні кращих досягнень органів місцевого самоврядування у сфері справляння загальнодержавних і місцевих податків.

Формульний розрахунок не повною мірою враховує регіональну специфіку територій, у тому числі відмінності соціально-економічного стану, природно-кліматичні умови, особливості історичного розвитку населених пунктів, ступень їхньої урбанізації, місцеположення тощо. І тому потребує подальшого вдосконалення порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету в напрямку повнішого врахування регіональної специфіки з використанням цілісної системи поправочних кое-

фіцієнтів. У перспективі доцільно передбачити корегування видатків місцевих бюджетів залежно від таких чинників, як:
– екологічний стан територій, наявність професійних захворювань (видатки на охорону здоров'я);
– кліматичні умови (видатки на утримання бюджетних установ, зокрема на освітлення і опалення);
– густота населення (видатки на утримання об'єктів соціальної інфраструктури);
– протяжність і стан доріг (видатки на утримання житлово-комунального господарства);
– стан матеріально-технічної бази бюджетних установ (видатки на їхнє утримання);
– якість надання суспільних послуг населенню (видатки на управління, охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт);
– стан об'єктів житлово-комунального господарства, енергозабезпечення, водовідведення, каналізаційні та очисні споруди тощо (видатки на утримання житлово-комунального господарства).

§ 6.6. Склад та особливості бюджетних субвенцій

Окремим видом міжбюджетних трансфертів є субвенції, які надаються з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджетним кодексом визначено, що *субвенції* – це міжбюджетні трансферти, призначені для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Надання цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам здійснюється відповідно до принципу субсидіарності у побудові бюджетної системи. Крім того, за допомогою цільових субвенцій відбувається процес фінансового забезпечення повноважень, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі види субвенцій місцевим бюджетам: субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів); інші субвенції. Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України.

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту надаються з державного бюджету місцевим бюджетам для проведення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, визначених Бюджетним кодексом України, а саме на:
– державні програми соціального забезпечення;
– державні програми соціального захисту;
– державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

– районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
– державні культурно-освітні та театрально-видовищні програми;
– державні програми розвитку фізичної культури і спорту.

За рахунок *субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого і рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу* надаються пільги відповідно до розрахунку вартості тонни твердого палива та балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля на побутові потреби на домогосподарство на рік. Граничні показники вартості твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у розрізі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя визначаються Кабінетом Міністрів України. Перелік категорій населення, які мають право на одержання житлових субсидій та пільг, визначено законодавством.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право: встановлювати збільшені норми на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу особам, які мають право на пільги та житлові субсидії відповідно до законодавства, за рахунок і в межах коштів відповідних місцевих бюджетів; надавати пільги на тверде та рідке пічне побутове паливо і скраплений балонний газ у натуральній формі або готівкою.

Натуральні норми забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом, відповідно до яких населенню будуть надаватися пільги і житлові субсидії готівкою для відшкодування витрат на їхнє придбання, затверджуються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах мінімальних норм та граничних показників їхньої вартості, встановлених Кабінетом Міністрів України, відповідно до обсягу коштів, призначених на зазначену мету.

За рахунок *субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот* надаються житлові субсидії певним категоріям населення, а також пільги ветеранам; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; окремим групам пенсіонерів; багатодітним сім'ям тощо. Перелік категорій населення, які мають право на одержання субсидій та надання пільг, визначено у відповідних законодавчих актах.

За рахунок *субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян* надаються відповідні

пільги, а також здійснюються компенсаційні виплати за пільговий проїзд категоріям громадян, які визначені чинним законодавством.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їхніми видами та між місцевими бюджетами, згідно з фактично нарахованими обсягами відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Фінансування видатків місцевих бюджетів за державними програмами соціального захисту населення провадиться за рахунок субвенцій, передбачених державним бюджетом на відповідний рік, у межах обсягів, затверджених в обласних бюджетах, бюджеті Автономної Республіки Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та в районних бюджетах на зазначені цілі. Забороняється фінансування місцевих програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету.

Перерахування сум субвенцій на фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення провадиться Державною казначейською службою згідно з помісячним розписом асигнувань державного бюджету, але в межах фактичних зобов'язань відповідних бюджетів щодо пільг, субсидій, допомоги та компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Суми субвенцій, не використані за призначенням протягом бюджетного року, перераховуються до державного бюджету в останній робочий день бюджетного року.

Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах надаються в межах обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України, за рахунок 15% таких доходів спеціального фонду державного бюджету:

- акцизного податку з підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів;
- ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;
- плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначених субвенцій окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення) бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, а також нормативи щомісячних відрахувань від доходів спеціального фонду державного бюджету, які є джерелом надання цих субвенцій.

Обсяги зазначених субвенцій розподіляються між місцевими бюджетами різних рівнів на основі формул, які затверджуються Кабінетом Міністрів Укра-

їни і враховують такі параметри: кількість населення; обсяги доходів відповідних місцевих бюджетів за 2010 р. (останній рік справляння цього податку) від податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; розміри відрахувань збору за першу реєстрацію транспортного засобу до відповідних місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України.

Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах перераховуються за рахунок фактичних доходів спеціального фонду державного бюджету, які є джерелом надання зазначеної субвенції, і не можуть перевищувати обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України.

З державного бюджету надаються місцевим бюджетам також *субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів)*. Інвестиційною програмою (проектом) є комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням бюджетних коштів чи шляхом надання державних та місцевих гарантій.

Надання інвестиційних субвенцій здійснюється на основі таких принципів:

– об'єктивності та відкритості, згідно з якими отримувач субвенції визначається за прозорими та обґрунтованими процедурами;
– єдності, який передбачає, що розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей у рівні життя населення різних регіонів країни;
– збалансованого розвитку, відповідно до якого надання державної підтримки територіям здійснюється з урахуванням їхнього потенціалу;
– цільового використання коштів, тобто використання одержаних коштів винятково на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

В процесі надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам враховується:

1) економічна ефективність досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на її виконання;

2) спрямованість субвенції винятково на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70%);

3) фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проектів), термін впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансо-

вими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їхнє виконання впродовж усього терміну впровадження;

4) рівень забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;

5) участь бюджету-отримувача субвенції, яка визначена таким чином:

– для бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення – не менш як 1% від надходжень бюджету розвитку;
– для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення – не менш як 3% від надходжень бюджету розвитку;
– для бюджету міста Києва – не менш як 5% від надходжень бюджету розвитку;

7) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) проводиться у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є обсяг промислового виробництва, обсяг валової продукції сільського господарства, обсяг інвестицій в основний капітал, рівень щільності населення, рівень безробіття населення, доходи населення у розрахунках на особу, середньомісячна заробітна плата працівників).

Постановою Кабінету Міністрів України № 520 від 18 травня 2011 р. затверджено Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів), згідно з яким субвенції надаються винятково на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності та спрямовуються на: впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарств; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, які передбачені угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів".

Вищезазначеним Порядком визначено такі умови надання субвенцій:

1) відповідність інвестиційних програм (проектів) програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, державним цільовим програмам, а також пріоритетним напрямам розвитку регіонів;

2) наявність проектно-кошторисної документації інвестиційних програм (проектів), оформленої відповідно до встановлених вимог;

3) фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проектів), термін впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та субвенцією на їхнє виконання протягом усього терміну впровадження;

4) співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів у таких розмірах:

- не менш як 1% надходжень бюджету розвитку – для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення;
- не менш як 3% надходжень бюджету розвитку – для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення;
- не менш як 5% надходжень бюджету розвитку – для бюджету міста Києва.

Цільові субвенції можуть надаватися з одного місцевого бюджету іншому. Так, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види субвенцій:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- інші субвенції.

Умови надання вказаних субвенцій визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено Бюджетним кодексом України.

Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем. Надання вказаних субвенцій здійснюється відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" згідно з яким територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Управління

цими об'єктами здійснюють районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст.

Субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, можуть передбачатися в складі бюджетів місцевого самоврядування. Цей вид субвенцій між місцевими бюджетами пов'язаний із передачею власних повноважень органів місцевого самоврядування іншим органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування, якщо ці органи можуть забезпечити виконання цих повноважень більш ефективно. Умови та порядок надання вказаних субвенцій визначаються відповідним договором сторін.

Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

В Україні впродовж останніх років суттєво зростали обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що було зумовлено недосконалістю вітчизняної системи бюджетного вирівнювання, а також недостатністю в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для вирішення найбільш гострих потреб територіальних громад. Проте зростаючі обсяги цільових субвенцій не завжди вирішують визначені завдання регіонального розвитку, в зв'язку з чим об'єкти комунального господарства перебувають переважно у незадовільному стані, поглиблюються регіональні диспропорції, є суттєві проблеми у забезпеченні населення найважливішими бюджетними послугами. Все це свідчить про наявність істотних недоліків у механізмі планування та здійснення субвенцій, до яких слід зарахувати такі:

- наявність великої кількості та щорічні зміни у переліку цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;
- відсутність формалізованих засад розподілу субвенцій між регіонами;
- недостатня прозорість процесу планування цільових субвенцій, перш за все, інвестиційного характеру;
- відсутність науково обґрунтованої методики оцінювання доцільності бюджетних інвестицій і надання цільових субвенцій;
- невиконання планових показників субвенцій, нерівномірність їх надання протягом року;
- неповне використання субвенцій унаслідок одержання коштів у кінці бюджетного року;
- відсутність громадського контролю за наданням інвестиційних субвенцій.

Для подолання вказаних недоліків та вдосконалення практики функціонування цільових субвенції в системі міжбюджетних відносин в Україні необхідно:

- сформувати законодавчу базу, яка б чітко визначала повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування і використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

– визначити на стабільній основі оптимальний кількісний склад субвенцій;
– забезпечити прозорість у виділенні субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, обов'язково розміщувати детальну інформацію про використання субвенцій у ЗМІ;
– більш чітко прописати процедуру надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;
– визначити у відповідних нормативно-правових актах механізм співфінансування проектів за рахунок коштів інвестиційних субвенцій з державного бюджету, ресурсів місцевих бюджетів, а також небюджетних джерел та сприяти розвитку цього способу фінансування проектів;
– посилити роль громадськості у процесі надання субвенцій, законодавчо визначити процедури, які стосуються участі громадськості у формуванні та використанні цільових субвенцій.

Вирішення проблем, пов'язаних з наданням та використанням цільових субвенцій, дасть змогу не лише оптимізувати систему міжбюджетних трансфертів, а й суттєво підвищить ефективність і раціональність витрачання обмежених фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та, в підсумку сприятиме більш повному та якісному задоволенню потреб населення у суспільно корисних послугах.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Міжбюджетні відносини, бюджетний федералізм, бюджетне вирівнювання, бюджетна децентралізація, бюджетне регулювання, міжбюджетні трансферти, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, дотації, субвенції, індекс відносної податкоспроможності.

Контрольні запитання і завдання

1. Що таке міжбюджетні відносини та які передумови їх виникнення?
2. Що таке бюджетний федералізм?
3. Яка основна мета бюджетної децентралізації?
4. Що таке вертикальне бюджетне вирівнювання і що воно передбачає?
5. Що таке горизонтальне бюджетне вирівнювання і що воно передбачає?
6. Охарактеризуйте сутність та мету бюджетного регулювання.
7. Назвіть та охарактеризуйте види бюджетного регулювання.
8. Охарактеризуйте методи бюджетного регулювання.
9. Назвіть і охарактеризуйте види нормативів відрахувань від регулюючих доходів.
10. Як визначається обсяг дотації вирівнювання?
11. Як розраховується індекс відносної податкоспроможності?
12. Які види трансфертів можуть надаватися з державного бюджету місцевим бюджетам?

13. Що таке фінансовий норматив бюджетної забезпеченості і як він визначається?
14. Які види субвенцій можуть надаватися з державного бюджету місцевим бюджетам?
15. Як проводиться розрахунок видатків місцевих бюджетів на освіту, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
16. Як проводиться розрахунок видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
17. Як проводиться розрахунок видатків місцевих бюджетів на утримання органів управління, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
18. Як проводиться розрахунок видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
19. Охарактеризуйте субвенції з державного бюджету місцевим на здійснення програм соціального захисту.
20. Охарактеризуйте субвенції на виконання інвестиційних проектів (програм).

РОЗДІЛ 7
СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

§ 7.1. Соціально-економічна сутність та класифікація доходів бюджету

Доходи бюджету відіграють провідну роль у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру доходів впливають, з одного боку, обсяги і характер функцій держави, а з іншого – фінансові можливості держави, обмежені обсягами ВВП та оптимальним рівнем його централізації.

Відповідно до Бюджетного кодексу України доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (в тому числі трансферти, плата за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ). Водночас надходження до бюджету у ньому трактуються як доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу цінних паперів. Таким чином, у Кодексі поняття доходів розкривається за допомогою надходжень, а надходжень – за допомогою доходів.

На перший погляд, доходи і надходження характеризують одні й ті самі процеси, хоч насправді між ними є істотні відмінності. Так, термін "доходи" використовується для найменування саме таких розподільчих відносин, які пов'язані з формуванням основного централізованого фонду грошових коштів держави. Ці відносини здійснюються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП шляхом одностороннього руху грошових коштів без обміну на відповідні еквіваленти. Вони є об'єктивними, а їхнє глибоке пізнання дає можливість сформувати конкретні види надходжень, які б на практиці використовувалися державою для наповнення свого централізованого фонду грошових коштів. Таким чином поняття "доходи" є первинним і базовим для трактування терміна "надходження".

Дослідження сутності доходів бюджету доцільно здійснювати з використанням тих самих підходів, що й сутності бюджету держави. Як об'єктивна економічна категорія бюджет держави відображає такі економічні (грошові) відносини, які пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування та використання основного централізованого фонду грошових коштів держави. Отже, бюджетні відносини охоплюють, з одного боку, процес фор-

мування централізованого фонду грошових коштів держави, а з іншого – процес використання коштів цього фонду. У першому випадку бюджетні відносини виступають у вигляді доходів, а у другому – у вигляді видатків.

У процесі аналізу сутності доходів бюджету, їхньої ролі у розподільчих процесах доцільно опиратися на наукову методологію з використанням діалектичних підходів щодо оцінювання механізмів розподілу і перерозподілу ВВП за допомогою бюджетних відносин.

Розподільчі процеси, пов'язані з доходами бюджету, характеризуються розмаїттям та взаємозв'язками. Вони охоплюють різноманітні відносини з приводу формування і наповнення основного централізованого фонду грошових коштів держави. Ці відносини функціонують на усіх стадіях розподілу, в т. ч. первинного розподілу та перерозподілу. Під час первинного розподілу ВВП держава за допомогою бюджетних відносин отримує податки на споживання (податок на додану вартість, акцизний податок, мито), а також дивіденди або частину прибутку від результатів діяльності підприємств з часткою державної власності. На стадії перерозподілу до бюджету спрямовуються всі інші види доходів, незалежно від етапу перерозподілу. Оскільки розподільчі процеси є неперервними, формування основного централізованого фонду грошових коштів держави ніколи не зупиняється, хоча у статистичному та обліковому плані обмежується термінами бюджетного року.

При формуванні основного централізованого фонду грошових коштів держава вступає у відносини з:

– підприємствами, організаціями, установами усіх форм власності з приводу сплати податків, зборів, відрахувань та інших платежів;
– фізичними особами: громадянами країни та особами без громадянства з приводу сплати податкових і неподаткових платежів;
– юридичними, фізичними особами, іноземними державами, міждержавними об'єднаннями з приводу одержання державних позик і фінансової допомоги;
– органами місцевого самоврядування з приводу передачі до Державного бюджету України та місцевих бюджетів частини коштів з інших місцевих бюджетів;
– іншими суб'єктами відповідно до чинного законодавства.

Сукупність цих грошових відносин становить зміст доходів бюджету як об'єктивного економічного поняття.

Характеризуючи сутність доходів бюджету, доцільно розкрити їхні взаємозв'язки та відмінні риси від доходів суспільства, державних доходів і доходів держави. Такий зв'язок відображений на рис. 7.1.

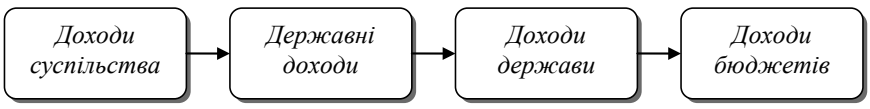


Рис. 7.1. Взаємозв'язок доходів бюджету з доходами суспільства

Так, *доходи суспільства* охоплюють державні доходи, доходи суб'єктів господарювання недержавної (приватної, акціонерної, спільної, колективної тощо) форми власності і доходи домогосподарств. Найважливішою відмінністю між ними є форма власності. *Державні доходи*, які розповсюджуються на державну форму власності, враховуючи рівень централізації, діляться на дві групи: доходи держави (централізовані) і доходи суб'єктів господарювання державної форми власності (децентралізовані). *До доходів держави* зараховують доходи бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів державного соціального страхування тощо. Таким чином, *доходи бюджету* охоплюють тільки ту частину доходів суспільства, яка пов'язана з формування основного централізованого фонду грошових коштів – бюджету держави.

Таким чином, доходами бюджетів можна вважати об'єктивне економічне явище, яке пов'язане із сукупністю економічних відносин з приводу розподілу і перерозподілу ВВП із метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави. За своєю сутністю доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподільчих процесів, а з іншого – об'єктом подальшого розподілу коштів централізованого грошового фонду на окремі цільові фонди відповідно до функцій держави. Отже, обсяг доходів бюджету безпосередньо залежить від обсягу функцій і повноважень держави в особі органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а також обсягу ВВП і рівня його централізації.

У зв'язку з цим доходи бюджету доцільно трактувати як цілісну єдину систему специфічних фінансових відносин, які функціонують в умовах розподілу і перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави для здійснення видатків на виконання конституційних повноважень. Функціонально призначення доходів треба розглядати у контексті формування, розподілу та використання бюджетного фонду і функціонування відповідних відносин на усіх стадіях суспільного відтворення у процесі виконання зобов'язань держави. При цьому сутність і роль доходів бюджету оцінюватимуться, розглядаючи мобілізацію, розподіл, використання та відтворення державних фінансових ресурсів як єдиний, нерозривний суспільно-економічний процес – формування доходів бюджету. Тому для формулювання моделі фінансової стабільності можна використовувати форму "зобов'язання – доходи – суспільні блага – видатки" як вихідну основу у побудові стратегії збалансованого розвитку зобов'язань і доходів бюджетів.

Будучи об'єктивним економічним поняттям, за відповідних умов доходи набувають матеріального вираження. Так, якщо бюджет держави розглядати за змістом як централізований фонд грошових коштів держави, то доходи бюджету за змістом будуть у вигляді конкретного обсягу бюджетних коштів, нагромадженому у загальному та спеціальному фондах. Розглядаючи бюджет держави за формою як основний фінансовий план держави, доходи бюджету набирають конкретних видів та обсягів за кожним видом і

відображаються відповідно у дохідній частині цього плану. Тому за формою доходами бюджету вважають суму бюджетних коштів, мобілізовану державою у вигляді податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та міжбюджетних трансфертів в обсягах, необхідних їй для виконання своїх конституційних повноважень і функцій.

При дослідженні бюджету за його організаційною побудовою доходи бюджету виступають у вигляді власних, закріплених, регулюючих доходів і міжбюджетних трансфертів. У правовому відношенні процес формування доходів регулюється чинними законами і нормативними актами. Саме завдяки законодавчому і нормативному забезпеченню доходи бюджету із невидимих економічних відносин перетворюються у конкретні форми і види, а саме: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти.

Отже, доходи бюджету – це частка централізованих ресурсів держави, які потрібні для виконання нею відповідних функцій. Вони виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування основного централізованого фонду грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади, управління та місцевого самоврядування.

Перехід України до ринкових умов господарювання потребує використання економічних методів керівництва суспільним виробництвом, а ефективність форм мобілізації частки доходу суб'єктів господарювання до бюджету зумовила докорінну зміну системи доходних надходжень – вона стала будуватись на основі податкових надходжень. Взаємовідносини між юридичними та фізичними особами були переведені на правові засади, які регулюються законом.

Раціонально побудована система доходів бюджету дасть змогу вирішити три найважливіші взаємопов'язані завдання: фіскальні, регулюючі та стимулюючі. У зв'язку з цим процес формування дохідної частини бюджету має базуватись на таких наукових принципах: політичного підходу та політичної доцільності; соціальної справедливості; рівнонапруженості; економічної ефективності; поєднання гнучкості і стабільності; демократичності; обов'язковості; відповідності доходів обсягам функцій та конституційних повноважень держави; поділу доходів на податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти; поділу доходів на власні, закріплені і регулюючі; єдності; повноти; реальності; наукової обґрунтованості; планомірності; системності; гласності; матеріальної зацікавленості; матеріальної відповідальності; бюджетного контролю.

В Україні згідно із законодавством склалась відповідна система доходів державного і місцевих бюджетів, класифікація яких здійснюється за такими ознаками:

- щодо змісту: доходи загального фонду і доходи спеціального фонду бюджету;
- щодо груп: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти;

– щодо видів: податки, платежі, збори, відрахування, дивіденди, надходження, доходи від власності, адміністративні збори та платежі, доходи некомерційного та побічного характеру, доходи від державного і конфіскованого майна, власні надходження бюджетних установ, надходження від продажу основного капіталу, землі, нематеріальних активів, офіційні трансферти тощо;
– щодо відношення до бюджетної системи: доходи, які надходять у державний бюджет, доходи, які надходять у місцеві бюджети, змішані доходи, надходження до державних цільових фондів;
– щодо організаційної побудови та результатів розподілу між ланками бюджетної системи: власні, закріплені, регулюючі;
– щодо повноти зарахування до бюджетів: доходи, які зараховуються повністю, і доходи, які зараховуються частково;
– щодо методів залучення: доходи, які залучаються податковим методом, неподатковим методом і методом міжбюджетних трансфертів;
– щодо джерел: доходи, джерелами яких є ціна, собівартість, прибуток, дохід;
– щодо періодичності зарахування: систематичні доходи, разові доходи;
– щодо об'єкта справляння: доходи, об'єктом справляння яких є додана вартість, доходи, прибуток, майно, земля, природні ресурси, послуги тощо;
– щодо суб'єктів справляння: доходи від юридичних осіб, доходи від фізичних осіб;
– щодо громадянства суб'єктів: доходи, які сплачуються резидентами і нерезидентами.

§ 7.2. Джерела та методи формування доходів бюджету

Формування доходів бюджету відбувається в умовах функціонування розподільчих процесів і розширеного відтворення. Держава, враховуючи об'єктивні умови, внутрішні та зовнішні джерела, розробляє і використовує відповідний механізм формування основного централізованого фонду грошових коштів держави, який охоплює різноманітні форми, методи та інструменти наповнення дохідної бази бюджету.

Особливості застосування цього механізму, його окремих форм, методів та інструментів мобілізації грошових коштів до бюджету залежать від обсягів національного багатства і ВВП країни, умов і методів господарювання, змісту та обсягу функцій держави, завдань, які вирішує суспільство на кожному конкретно взятому етапі свого розвитку, стану економіки, рівня добробуту громадян країни та інших чинників.

Механізму формування доходів властива внутрішня єдність і одночасно специфічні особливості застосування. Внутрішня єдність зумовлена кінцевою метою цього процесу – наповнення бюджетного фонду у конкретно

визначені терміни та у необхідному обсязі, а також обов'язковістю сплати податків і податкових платежів.

Доходи бюджету формуються у процесі функціонування та динамічного розвитку економічних відносин на другій стадії розширеного суспільного відтворення – розподілі, і саме через розподіл впливають на інші стадії, зокрема, виробництво, обмін і споживання. Формування доходів бюджету є прерогативою держави, тому забезпечуються відповідними державними органами на основі фінансового права.

Форми і методи механізму наповнення дохідної частини бюджету повинні враховувати умови та специфіку дії об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, особливості впливу різних чинників, форм і методів організації та здійснення державного регулювання макроекономічних процесів, наявність економічних інтересів різних суспільних груп.

Структуру методів і джерел формування доходів бюджету та взаємозв'язок між ними відображено на рис. 7.2.

Фінансова теорія і практика розрізняють сім основних методів формування доходів бюджету держави:

- продуктивна діяльність (підприємницька, державні послуги);
- від майна і майнових прав;
- від державних угідь;
- податковий;
- трансфертний;
- позиковий;
- емісійний.

У процесі використання методу формування доходів від продуктивної діяльності (підприємницька, державні послуги) до бюджету мобілізуються такі види доходів, як частина прибутку державних підприємств, державне мито, компенсаційні доходи.

За допомогою методу формування доходів від майна і майнових прав забезпечується наповнення бюджету постійними надходженнями від здавання в оренду державного майна і корпоративних прав держави, а також разові надходження, зокрема, від реалізації державного і прирівняного до нього майна.

Метод формування доходів від державних угідь дає можливість забезпечити мобілізацію до бюджету платежів за ресурси та концесій.

Використовуючи податковий метод, держава наповнює бюджет податками та податковими платежами, які становлять ¾ доходів бюджету.

Необхідність збалансування бюджетів в умовах міжбюджетних відносин зумовила використання трансфертного методу формування доходів бюджету, за рахунок якого мобілізуються до централізованого фонду грошових коштів держави трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, трансферти від органів державного управління та трансферти з іншої частини бюджету.

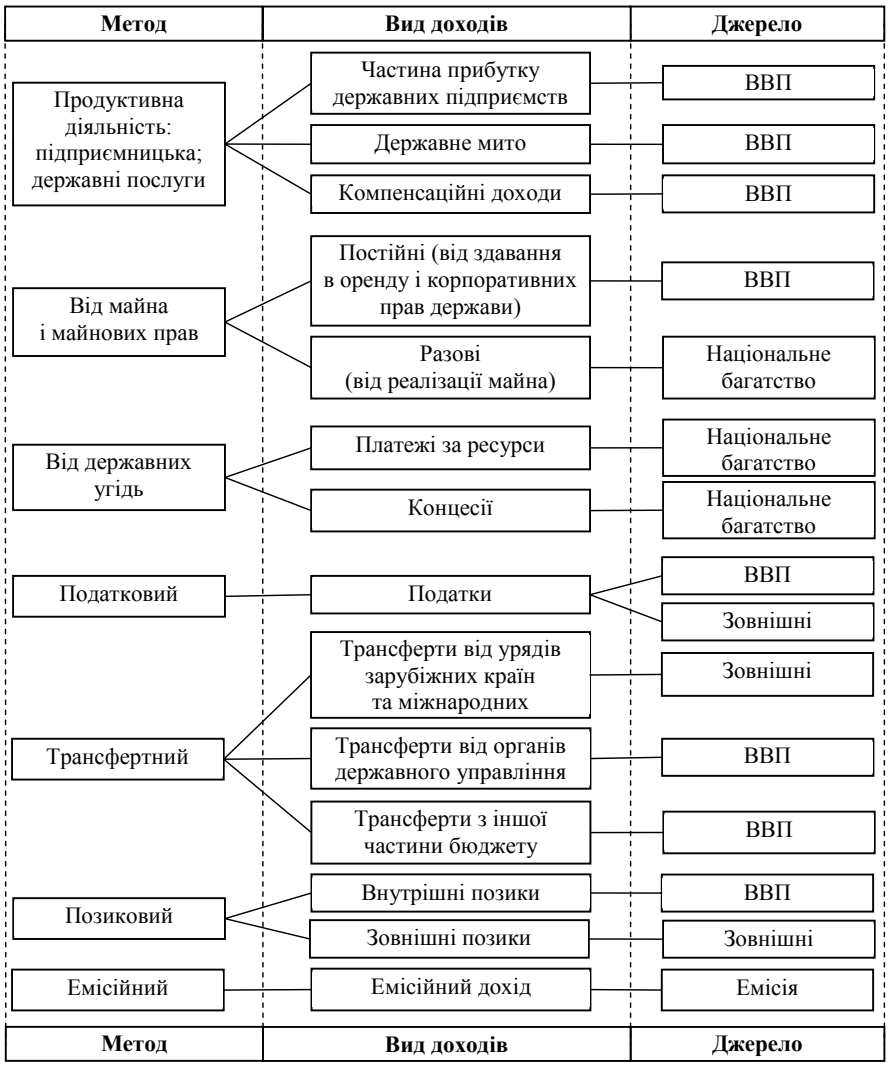


Рис. 7.2. Методи та джерела формування доходів бюджету

Специфічним є позиковий метод формування доходів, який дає можливість наповнити державну казну за допомогою внутрішніх та зовнішніх позик, які, на відміну від усіх інших видів доходів, є лише тимчасовими надходженнями. Методологія розвинутих країн світу передбачає зарахування позик не до доходів бюджету, а до джерел його фінансування, а саме до покриття дефіциту бюджету.

Останній емісійний метод наповнення дохідної частини бюджету полягає у додатковому залученні емісійних грошей (додатково випущених в обіг) для покриття державних видатків у зв'язку з недостатнім обсягом мобілізованих усіма попередніми методами доходів. Такий метод має великі недоліки, оскільки спричиняє інфляцію. Тому його використовують дуже рідко і

в особливих умовах. Бюджетним Кодексом України застосування емісійного методу заборонено.

Серед усіх методів формування доходів бюджету найважливішим вважають податковий. Податки, збори та обов'язкові платежі є основною формою участі держави у розподілі і перерозподілі ВВП з метою залучення його частки до основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Мобілізація податкових надходжень передбачає активну участь держави у розподільчих процесах, здійснення постійного контролю за грошовими потоками в державі з метою оптимального задоволення економічних інтересів держави та усіх суб'єктів розподільчих відносин, оскільки податкові платежі забезпечують найбільшу частку надходжень бюджету.

Сучасна держава за допомогою оподаткування юридичних і фізичних осіб вилучає у своє розпорядження необхідну для неї частку ВВП. Зважаючи на те, що податки відображають матеріальну (видиму) частину економічних відносин, які виникають між державою і юридичними та фізичними особами з приводу примусового відчуження нею частини заново створеної вартості у грошовій формі, частка податків у ВВП характеризує їх кількісну і якісну визначеність, роль держави у забезпеченні суспільного відтворення.

Підсумовуючи, зазначимо, що усі методи формування доходів бюджету, незважаючи на відмінності, тісно пов'язані між собою, взаємозумовлені і взаємно доповнюють один одного. У конкретних умовах держава може успішно маневрувати цими об'єктами для вирішення поточних і стратегічних завдань відповідно до економічної ситуації, яка склалася на той чи інший момент.

Успішне вирішення питань формування доходів бюджету залежить від пошуку відповідних джерел. Фінансова наука і практика виділяє дві групи таких джерел:

– внутрішні;
– зовнішні.

До внутрішніх джерел належать:

– національне багатство;
– ВВП;
– емісія грошей.

За рахунок національного багатства забезпечують мобілізацію:

– методом формування доходів від майна і майнових прав: разових надходжень, зокрема виручки від реалізації державного і прирівняного до нього майна; постійних надходжень (від здавання в оренду і корпоративних прав держави);
– методом формування доходів від державних угідь: платежів за ресурси, концесій;
– методом формування доходів від продуктивної діяльності (підприємницької, державних послуг); частки прибутку державних підприємств, державного мита, компенсаційних доходів;

– податковим методом формування доходів: забезпечується мобілізація усіх податкових надходжень;
– трансфертним методом формування доходів: мобілізуються офіційні трансферти від органів державного управління, трансферти з іншої частини бюджету;
– позиковим методом формування доходів: мобілізуються внутрішні позики.

Емісія грошей як джерела надходжень бюджету дає можливість сформувати у ньому емісійний дохід.

Зовнішні джерела наповнення доходів бюджету використовуються у процесі мобілізації:

– податковим методом: податків від зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів відносин;
– позиковим методом: зовнішніх позик;
– трансфертним методом: офіційних трансфертів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій.

Конкретними джерелами доходів бюджету вважають:

– виручку від реалізації продукції та надання послуг (для податків на споживання, що містяться у ціні товару: податок на додану вартість, акцизний податок, мито);
– прибуток або капітал (для податку на прибуток тощо);
– валові витрати та собівартість продукції і послуг (для ресурсних платежів тощо);
– доходи фізичних осіб (для податку з доходів фізичних осіб тощо).

Основним джерелом формування доходів бюджету є ВВП. На стадії первинного розподілу ВВП держава, будучи учасником матеріального виробництва, одержує податки на споживання, які передбачаються у ціні товарів та послуг (ПДВ, акцизний податок, мито).

У процесі перерозподілу ВВП мобілізуються усі інші види доходів. Загалом дохідна база бюджету безпосередньо залежить від обсягів ВВП. Тому найважливішим напрямом збільшення обсягів доходу бюджету є його динамічне зростання.

§ 7.3. Податкова система та її роль у формуванні доходів бюджету

Податкова система країни на практиці є виявом податкової політики держави. У фінансовій теорії та практиці розмежовують два підходи до розуміння податкової системи. По-перше, податкова система – це сукупність податків і податкових платежів, які законодавчо закріплені в державі. По-друге, податкова система охоплює механізми нарахування, сплати податків та організації контролю і відповідальності за порушення податкового законодавства.

Отже, податкова система – це сукупність податків, зборів та інших платежів до бюджету і державних цільових фондів; принципів, форм і методів

їх установлення, зміни чи відміни; дій, які забезпечують їх сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства.

Найважливішими умовами оподаткування, що характеризують податкову систему загалом, є такі: порядок встановлення і введення в дію податків; види податків; права та обов'язки платників податків; порядок розподілу податків між бюджетами різних рівнів; відповідальність учасників податкових відносин.

Податкові системи різних країн мають свої особливості, оскільки вони створювались і розвивались у різні історичні періоди, в різних економічних умовах. Однак існують й загальні показники, які характеризують податкові системи, найбільш узагальнюючим з яких є податковий тиск – відношення загальної суми податків і зборів до ВВП. Він показує, яка частина виробленого суспільством продукту перерозподіляється за допомогою бюджетного механізму.

Американський економіст Р. Масгрейв сформулював такі основні вимоги до податкової системи:

- розподіл податкового тиску має бути рівномірним;
- мінімальний тиск на економічні рішення; будь-яке державне втручання, пов'язане з "надмірним оподаткуванням", слід зменшити;
- якщо перед податковою політикою поставлені інші цілі, наприклад, стимулювання інвестицій, звести до мінімуму можливе порушення рівноваги між соціальною справедливістю і економічною ефективністю;
- сприяти стабілізації економіки і економічному зростанню;
- оподаткування має бути зрозумілим для платника податків, а управління ним – справедливим і базуватися на законах;
- затрати на управління податковою системою мають бути мінімальними.

В податкових системах різних країн, як правило, використовуються такі види податків: прибутковий податок з фізичних осіб; відрахування на соціальне страхування; податок на прибуток підприємств (корпорацій); податок на майно (землю, нерухоме майно); податок, що утримується при передачі майнових прав однієї особи іншій; податок на споживання, що встановлюється як надбавка до цін на товари, роботи і послуги (на додану вартість, з покупок і продажів, на мито, акцизний збір).

Фінансова наука при побудові раціональної системи оподаткування передбачає: системність; вибір основи, яка є базою цієї системи; формування правової бази. Системність полягає в тому, що всі податки мають бути взаємопов'язані та органічно доповнювати один одного, не вступати у суперечність із системою оподаткування загалом і з окремими її елементами. Вихідною основою побудови податкової системи держави є обсяг бюджетних видатків, оскільки податки – не самоціль, а засіб для виконання державою своїх функцій, і з цих позицій вони походять від державних видатків. Податкова система також є продуктом податкового законодавства. Вона створюється в результаті прийняття ряду законодавчих актів, які затверджують відповідні принципові положення, види податків, порядок нарахування і утримання кожного з них, обов'язки для всіх суб'єктів оподаткування.

Основним структурним елементом податкової системи держави є податки. Податок – це універсальна категорія, яка виражає основні риси та властивості сукупності доходів у будь-якій економічній системі ринкового типу. Розгляд та аналіз податків дає правильний орієнтир для дослідження доходів бюджетів держави у чіткій послідовності щодо розвитку економічного процесу.

Податки є об'єктом дослідження різних наук, зокрема, економічних (в їх складі фінансової), історичних, політичних, юридичних. З урахуванням предмета дослідження кожної окремо взятої галузі науки податки розглядають як економічну або фінансову, історичну, політичну та юридичну категорію.

Будучи економічною категорією, податки відображають такі грошові відносини, які пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування централізованого фонду грошових коштів і складаються між державою та платниками податків з приводу примусового відчуження частини заново створеної вартості. За умов функціонування ринкової економіки, податкова форма в системі фінансових відносин стає провідною.

Вперше науково обґрунтовану характеристику податків дали представники англійської класичної політекономії А. Сміт та Д. Рікардо. А. Сміта часто називають фундатором наукової теорії податків. Він одним із перших вивів чотири найзагальніших принципи оподаткування. Суть цих принципів полягає у тому, що:

- піддані держави мають брати участь у її підтримці відповідно до своєї платіжної спроможності, тобто пропорційно до доходу, яким вони користуються під заступництвом держави;
- податок, який кожний платник платить, має бути чітко визначеним, а не довільним, мають бути визначені час, місце і обсяг платежу;
- податки потрібно стягувати у найбільш вигідний час і вигідним способом для особи, що його сплачує;
- кожний податок має бути так побудований, щоб він брав із кишень населення якомога менше понад те, що він приносить до скарбниці держави.

Завершив формування класичної теорії податків представник англійської класичної політекономії Д. Рікардо. На його думку, податки становлять ту частку продукту землі та праці країни, яка надходить у розпорядження уряду: вони завжди сплачуються або з капіталу, або з доходу країни. Він більш чітко, ніж А. Сміт, визначив завдання та особливості податків і довів, що податкове регулювання має 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. Вагомий внесок у розвиток природи податків зробив А. Вагнер. Він один із перших заявив, що податки як примусові платежі окремих господарств стягуються державою частково для державних видатків, частково – для змін у розподіленні суспільного продукту. Інакше кажучи, А. Вагнер до

чистого фіскального призначення податків додає і регулятивну спрямованість цих примусових платежів.

На відміну від А. Вагнера, який визначення податків обґрунтував обов'язком особи надавати тій державі, в якій ця особа проживає, кошти для виконання покладених на державу функцій, Е. Сакс обґрунтовує податок з огляду на винятково економічні явища, оскільки держава задовольняє визначені потреби особи, а особа, в свою чергу, за це сплачує їй певну суму грошових коштів у вигляді податків. Отже, Е. Сакс визначення податків обґрунтовує з урахуванням поняття обміну між державою та фізичною або юридичною особою.

Наприкінці XIX – початку XX ст. в економічній теорії набув розвитку новий напрямок – суб'єктивно-психологічний або маржиналістичний. Представники цієї школи будували свої теорії оподаткування на суб'єктивно-психологічних концепціях.

Певний внесок у розвиток теорії податків зробили представники шведської школи К. Віксель і його учень Е. Ліндаль. К. Віксель розглядав податки не ізольовано, як це робили представники маржиналістичної теорії, а як засіб фінансування державних видатків. Він застосовував сучасну концепцію граничної корисності та суб'єктивної вартості до суспільних послуг і податків індивідуальних осіб на ці послуги.

У працях Е. Ліндаля податки розглядаються як своєрідна плата за державні суспільні послуги. Так само як і К. Віксель, він вважав, що головною проблемою оподаткування є досягнення справедливості.

Теорія податків, долучена до концепції добробуту та справедливості, найповніше розкривається в працях англійського економіста А. Пігу. На його думку, справляння податків проходить поза ринковими відносинами і в оподаткуванні не можна використовувати поняття граничної корисності. Основний принцип податків, за А. Пігу, – принцип найменшої сукупності пожертви.

З'ясовуючи сутність податків, не можна не зупинитись на дослідженні поглядів основоположника російської фінансової науки І. Озерова. У праці "Основи фінансової науки" він зазначає, що податки – це обов'язкові платежі, що сплачуються підданими держави для виконання покладених на неї функцій.

Подальшого розвитку теорія податків набула в поглядах представників кейнсіанської школи. Дж. Кейнс розробив принципово нову теорію податків, спрямовану на державне регулювання економіки за умов ринкових відносин. Це регулювання здійснюється за допомогою різних економічних інструментів, у тому числі й податків, які 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.

До 70-х рр. XX ст. більшість ринкових теорій податків становили кейнсіанські положення. Проте в 1970-ті рр. розвиток виробничих відносин у

країнах з ринковою економікою дав змогу виявити суперечності кейнсіанських методів дослідження теорії податків і методів державного втручання. На зміну кейнсіанським і посткейнсіанським поглядам щодо суті та функцій податків приходить неокласична теорія, одним із напрямків якої є неоконсерватизм. Представниками цієї течії є, зокрема, американські економісти М. Уейденбаум, А. Верне, Г. Стайн, У. Фелнер, Г. Уоліч, А. Лаффер; англійські – К. Джозеф, Дж. Хау, А. Селдон. Теорію податків вони розглядають з позицій скорочення "державного тягаря" – податки мають сплачувати ті особи, які одержують від держави суспільні товари та послуги. Трансферти населенню з державного бюджету мають бути формою повернення податків. Податки, які сплачують підприємці, призводять до зростання витрат виробництва, інфляції, зниження продуктивності праці. Тому, на думку неоконсерваторів, треба звільнити приватну активність та ініціативу від державного податкового тягаря.

Найбільшу популярність у фінансовій літературі неокласиків отримала податкова концепція А. Лаффера – він обґрунтував і графічно дослідив залежність між прогресивністю оподаткування, доходами бюджету і обкладенням податками частки національного виробництва.

Розвиток податкових теорій фінансової науки Заходу свідчить про взаємопроникнення та взаємодоповнення неокласичних і кейнсіанських ідей. У результаті цього посилюються спроби інтегрувати їх у новий теоретичний напрямок, що сформувався серед провідних економістів колишнього СРСР.

Перехід від марксистсько-ленінських догматичних постулатів до науково об'єктивних основ пізнання фінансової науки дав змогу сучасним українським економістам по-новому дослідити теоретичні основи податків і науковці вважають, що податки є обов'язковими платежами юридичних і фізичних осіб, які запроваджуються для утримання державних структур та фінансового забезпечення виконання ними функцій держави. Проте не всі обов'язкові платежі, які надходять до централізованих грошових фондів держави, називаються податками. Характерними ознаками податків, які дають змогу вирізнити їх серед податкових платежів, є те, що податки не мають ні елементів певного еквівалентного обміну, ні цільового призначення. Однією з основних ознак податків є те, що вони характеризуються однобічним рухом вартості від юридичних і фізичних осіб до держави.

Розуміння податку як обов'язкового платежу фізичних і юридичних осіб до бюджетів органів влади різних рівнів прийнятне лише для практичних цілей. Будь-який податок, крім фіскальної та регулятивної дії, має ще й побічні, зовнішні для фіску соціальні наслідки. Тому податки варто розглядати не просто як економічну, а як суспільно-соціальну категорію. Суспільна ціна податків вимірюється втратою частки особистого добробуту конкретними платниками із переміщенням цієї частки через бюджет до усього населення держави. Еволюція фінансових знань про суспільний характер податків пов'язана з теоретичною концепцією державних благ. Державні – це такі види благ, джерелом забезпечення яких є кошти органів державної влади. Ті

блага, що є суспільними, не виробляються приватною економікою, а забезпечуються лише державою. Причому слід зазначити, якщо держава – орган з виробництва незамінних суспільних благ, то ці блага реалізуються споживачами за цінами, рівень яких запроваджується за суспільною згодою. Ціною суспільних благ є податки, і оплата державних благ – єдине можливе використання податкових надходжень. Завдяки цьому між державою – виробником суспільних благ і суспільством досягається еквівалентна мінова угода "блага – податки".

Розкриття суспільного призначення податків як соціально-економічного поняття неможливе без визначення функцій цієї категорії. Враховуючи те, що податки є необхідним елементом централізації частки вартості ВВП у бюджеті для оплати державних суспільних благ і засобом перерозподілу цієї вартості між державою і юридичними та фізичними особами, можна констатувати той факт, що податки виконують фіскальну, розподільчо-регулятивну та контрольну функції.

Ці функції є об'єктивними та існують з часу виникнення податків. Проте конкретні вияви їхніх рис пов'язані з умовами суспільного розвитку. Тому пошук основних функцій – це хибний шлях дослідження податків як економічної категорії.

Фіскальна функція забезпечує об'єктивні умови для утворення матеріальної основи функціонування суспільства. Якраз за її допомогою реалізується велика частка суспільного призначення податків, виявляються конкретні форми утворення грошових фондів держави, які забезпечують виконання покладених на неї функцій.

Розподільчо-регулятивна функція закладена у сутності кожного податку, адже податки пов'язані з процесами перерозподілу вартісних пропорцій ВВП між платниками податків і державою. Причому, обсяги цих вартісних пропорцій безпосередньо регулюються за допомогою податків. Сутність регулятивної функції полягає у впливі податків на різні види діяльності їх платників.

Використання податку як фінансового регулятора дуже складна справа, оскільки регулятивна функція податків є обов'язковим явищем, а ступінь впливу податків на вищеперераховані аспекти залежить від податкової політики, що є доволі суб'єктивним явищем.

Контрольна функція податків полягає у забезпеченні постійного контролю за процесом розподілу і перерозподілу ВВП у частині грошових відносин між державою та платниками податків і формування податкових надходжень до бюджету. Ця функція реалізується за допомогою податкового контролю.

Таким чином, податкові відносини поєднують у собі водночас фіскальні, розподільчо-регулятивні та контрольні ознаки. Тому специфічне суспільне призначення податків визначається не існуванням кожної функції окремо, а лише завдяки їхній єдності.

Завдяки з'ясуванню сутності та єдності податків можна дійти важливого висновку щодо необхідності чіткого розмежування об'єктивного існування податків з властивими їм функціями та процесу їхнього використання

державою в проведенні податкової політики. Вияв податків та їхніх функцій у дії – об'єктивний процес, який виражає відносини базису. Податкова ж політика, що провадиться державою за допомогою податкового механізму, використовуючи податки, це відносини надбудови. Такий висновок дає змогу краще зрозуміти об'єктивність категорії "податок" і суб'єктивність дій держави, яка провадить податкову політику.

Отже, за економічним змістом податки – це фінансові відносини між державою і платниками податків з приводу примусового відчуження частини знову створеної вартості з метою формування централізованих фондів грошових коштів, необхідних для виконання державою її функцій.

Разом з цим, податки не є єдиною формою акумуляції грошових коштів бюджетом та іншими державними фондами. Крім цього, у податковій практиці використовують ще й обов'язкові платежі, яким властиві риси податків:

- збори – обов'язкові платежі юридичних або фізичних осіб, сплата яких є однією з умов здійснення владними органами та посадовими особами юридично значущих дій в інтересах платника;
- відрахування, внески – обов'язкові платежі юридичних і фізичних осіб, для яких характерні ознаки цільового призначення.

Найважливішими характерними особливостями податку порівняно з обов'язковими платежами є те, що він:

- справляється на умовах безповоротності. Повернення податку можливе тільки в разі його переплати або тоді, коли законодавством передбачені пільги щодо цього податку;
- має однобічний характер встановлення. Оскільки податок сплачується з метою покриття суспільних потреб, які переважно, відокремлені від індивідуальних потреб конкретного платника, то він є індивідуально безповоротний. Сплата податку не спричинює зустрічного зобов'язання держави вчиняти будь-які дії на користь конкретного платника;
- сплачується лише до бюджету, а не до іншого грошового централізованого або децентралізованого фонду;
- не має цільового призначення;
- є винятково атрибутом держави і базується на актах вищої юридичної сили.

Таким чином, податки – це обов'язкові платежі, які законодавчо встановлюються державою, сплачуються юридичними та фізичними особами в процесі перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту й акумулюються в централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Трактування податкової системи і механізмів оподаткування пов'язане з повним і точним розумінням податкової термінології і понять, які розкривають суть оподаткування. Для пізнання природи податку потрібно чітко встановити основні елементи, які визначають внутрішній зміст цього поняття.

До основних елементів податку належать:

1) *суб'єкт податку* – будь-яка сторона, що бере участь у процесі організації справляння податків. До суб'єктів податків належить держава та її органи, а також платники податків. Платником податку називається юридична чи фізична особа, яка безпосередньо його сплачує. Платника податку треба вирізняти від дійсного носія податку – особи, на яку податок падає наприкінці усіх процесів перекладання;

2) *об'єкт оподаткування* – ті явища, процеси чи предмети, в результаті наявності яких податок сплачується (земля, виробництво, особа тощо). Об'єкт має піддаватися чіткому вираженню, мати безпосереднє відношення до платника і вказувати на те, що саме оподатковується. Назва податку майже завжди походить від об'єкта оподаткування. Так, податок, об'єктом оподаткування якого є додана вартість, називається податком на додану вартість. У фіскальній термінології об'єкт оподаткування часто ще називають податковою базою. Є два підходи до оцінювання об'єкта: кількісний і натуральний; грошовий;

3) *джерело сплати* – це той фонд, явище чи предмет, з якого сплачується податок. Джерелом можуть бути: доходи платника податку, отримані в різних формах; частина майна, коли для покриття податку не вистачає доходу; позика;

4) *база оподаткування* – законодавчо закріплена частина доходів чи майна платника податків (за вирахуванням пільг), яка враховується при розрахунку суми податку;

5) м*асштаб вимірювання* – це та одиниця, яка є основою виміру об'єкта оподаткування (грошова одиниця для прибуткового податку, одиниця вимірювання площі для земельного податку);

6) *ставки податку* – це законодавчо встановлений розмір податку відповідно до об'єкта оподаткування або масштабу вимірювання. Існують два підходи щодо запровадження податкових ставок – універсальний і диференційований. Універсальний підхід передбачає запровадження єдиної для усіх платників ставки, диференційований – кількох.

У податковій практиці використовується два види ставок:

- натуральні (тверді) – встановлюються в грошовому виразі на одиницю об'єкта оподаткування в натуральному обчисленні;
- процентні – встановлюються у певних процентних відношеннях до об'єкта оподаткування.

Процентні ставки є таких видів:

- пропорційна – процентна ставка, яка забезпечує пропорцію нарахування податку;
- прогресивна – при збільшенні об'єкта оподаткування збільшується ставка податку. Якщо темпи зростання ставки податку відповідають темпу зростання об'єкта оподаткування – це проста прогресія. Якщо темпи зростання ставок податку випереджують темпи зростання об'єкта оподаткування – складна прогресія.

– регресивна – при збільшенні об'єкта оподаткування зменшується ставка податку.

Існує три методи встановлення ставок:

– інтуїтивний – ставки встановлюються на основі бажання та волі представників влади;
– емпіричний – ставки встановлюються на основі аналізу за попередній період і відповідно до потреби;
– метод математичного моделювання;

7) *податкові пільги* – це законодавчо встановлені умови та можливості пониження податкового навантаження і послаблення податкового пресу.

Існує чотири види пільг:

– повне або часткове звільнення від сплати податку конкретного платника;
– повне або часткове звільнення від сплати податку певного виду діяльності або об'єкта оподаткування;
– пониження ставок оподаткування і використання нульової ставки;
– зменшення належної до сплати суми нарахованого податку і використання податкового кредиту;

8) *норма оподаткування* – відношення податкових надходжень до податкової бази;

9) *податкова квота* – частка податку у доході платника. Вона може бути як в абсолютному, так і відносному вимірах. У податковій справі податкові квоти законодавчо не встановлюються;

10) *податкове зобов'язання* – це зобов'язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та у строки, визначені законодавством України;

11) *податковий борг (недоїмка)* – податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання;

12) *податкові канікули* – відстрочення на певний період належних до сплати сум податків або повне звільнення від сплати податку протягом певного періоду;

13) *податкове право* – сукупність правових норм, що регулюють відносини в галузі податків;

14) *податковий звіт* – документ, що подається до податкової інспекції із звітними даними про розрахунки з бюджетом;

15) *податковий період* – строк, протягом якого завершується процес формування податкової бази, остаточно визначається розмір податкового зобов'язання;

16) *податковий кредит* – термінова відстрочка податку, який належить до сплати підприємством у бюджет у календарному році;

17) *податковий тиск* – відношення загальної суми податків і зборів до національного продукту;

18) *податкове розслідування* – виявлення і розслідування фактів ухилення від оподаткування шляхом приховування доходів та інших об'єктів оподаткування;

19) *ухилення від сплати податків* – дії платників податків, спрямовані на несплату податків шляхом заниження доходу та оцінки майна або повного приховування їх;

20) *податкові правовідносини* – суспільні відносини, які виникають при сплаті податків та інших платежів і які урегульовані нормами фінансового, адміністративного, цивільного та кримінального права.

У зв'язку з різним соціально-економічним призначенням податків у світовій фіскальній термінології існують різновиди таких обов'язкових платежів. Проте усі податки поєднуються у відповідні групи, що класифікуються за певними ознаками:

1) *щодо економічної ознаки об'єкта оподаткування*:

- податки на доходи та прибутки – обов'язкові збори, які стягуються з чистого доходу з фізичних і юридичних осіб у момент його отримання. Безпосередніми об'єктами оподаткування є заробітна плата та інші доходи громадян, прибуток чи валовий дохід підприємства;
- податки на споживання – обов'язкові збори, які стягуються в процесі споживання товарів, робіт і послуг, причому їх плата не залежить від результатів фінансово-господарської діяльності, а від розміру споживання. Вони справляються у вигляді непрямих податків;
- податки на майно – обов'язкові збори, які стягуються в результаті наявності конкретного виду майна, що перебуває в приватній, колективній та державних формах власності (податок на нерухоме майно, збір за першу реєстрацію транспортних засобів);
- ресурсні платежі – обов'язкові збори, які справляються в процесі використання ресурсних платежів, що перебувають у державній формі власності;

2) *щодо економічного змісту*:

- прямі податки – обов'язкові платежі, які напряму сплачуються платником до бюджету держави залежно від розміру об'єкта оподаткування. Причому сплата такого податку призводить до вартісного зменшення об'єкта оподаткування (податок з прибутку підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податок на нерухоме майно, плата за землю, збір за першу реєстрацію транспортних засобів);
- непрямі податки – обов'язкові платежі, які сплачуються платниками опосередковано через цінові механізми, причому сума податку не зменшує об'єкта оподаткування, а збільшує ціну товару (ПДВ, акцизний збір, мито);

3) *щодо ознаки органів державної влади, які їх встановлюють*:

- загальнодержавні податки – обов'язкові платежі, які встановлюються найвищими органами влади в державі і є обов'язковими до сплати за

єдиними ставками на всій території України. Ці податки можуть формувати дохідну частину як державного, так і місцевого бюджетів;

– місцеві податки та збори – обов'язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади і є обов'язковими до сплати за встановленими ставками тільки на певній території. Місцеві податки та збори надходять винятково до місцевих бюджетів. У фіскальній практиці існує три методики (варіанти) запровадження місцевих податків;

4) *щодо форми стягнення*:

– розкладні (розкладкові) податки – обов'язкові платежі, які визначаються як розподілення загальної суми на певну кількість платників (подушні податки). Такі податки широко використовувались на ранній стадії розвитку оподаткування, їх розмір визначали відповідно до потреби здійснити конкретні витрати: викупити короля з полону, побудувати захисну стіну тощо. Суми витрат розподілялись між платниками – на кожного платника припадала конкретна сума податку. В теперішній час розкладні податки використовуються рідко, переважно в місцевому оподаткуванні;
– квотарні (окладні, пайові, кількісні) податки – обов'язкові платежі, які стягуються за певними ставками від чітко визначеного об'єкта оподаткування. На відміну від розкладних, вони залежать не від потреби покриття витрат, а від можливості платника заплатити податок. Ці податки безпосередньо чи непрямо враховують майновий стан платника податку;

5) *щодо способу зарахування податкових надходжень*:

– закріплені – обов'язкові платежі, які на тривалий період повністю чи частково закріплені як дохідне джерело конкретного бюджету (бюджетів);
– регулюючі – обов'язкові платежі, які можуть надходити до різних бюджетів (акцизний збір);

6) *щодо відношення до платника*:

– податки з юридичних осіб (податок на прибуток);
– податки з фізичних осіб (податок на доходи фізичних осіб);
– змішані (плата за землю, збір за першу реєстрацію транспортних засобів);

7) *щодо відношення до джерела сплати*:

– податки, що передбачаються у валових витратах і собівартості;
– податки, що містяться в ціні товару;
– податки, що сплачуються з прибутку або капіталу.

У *міжнародній практиці* використовується така класифікація податків і податкових платежів:

1) *подоходні податки, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу.* Ці податки утримуються з реального чи передбачуваного чистого доходу: з приватних осіб і домашніх господарств; з корпорацій та інших підприємств; це податки на приріст ринкової вартості

капіталу, отриманий або за рахунок продажу землі, або операцій з цінними паперами чи іншими активами.

До цієї групи належать будь-які податки на доходи від власності, землі чи нерухомого майна, які справляються на основі чистого доходу як частина подоходного податку. Проте в цю групу не зараховуються податки на власність, які справляються на основі доходу з оренди;

2) *відрахування на соціальне страхування*: внески працюючих за наймом; відрахування роботодавців; внески працюючих не за наймом чи непрацюючих; інші нероздільні відрахування на соціальне страхування;

3) *податки на фонд заробітної плати*;

4) *податки на власність*: періодичні податки на нерухоме майно; періодичні податки на чисту вартість майна (з населення і з корпорацій); податки на майно, яке передається і отримується в спадщину, податки на дарування; податки на фінансові операції та операції з капіталом; одночасні податки на власність; інші періодичні податки на власність;

5) *внутрішні податки на товари і послуги*: загальні податки з продажів, податки з обігу чи податки на додану вартість; акцизні збори; прибутки фіскальних монополій; податки на окремі види послуг; податки на користування товарами або на право користування товарами чи проведення відповідних видів діяльності (ліцензії на проведення підприємницької діяльності, податки на автотранспортні засоби тощо); інші податки на товари і послуги;

6) *податки на міжнародну торгівлю і зовнішні операції*: імпортні мита; експортні мита; прибуток експортних чи імпортних монополій; прибуток від операцій з іноземною валютою; податки на операції з іноземною валютою; інші податки на міжнародну торгівлю і зовнішні операції.

Таким чином, можна зробити висновок, що за економічним змістом податкова система – це сукупність встановлених у країні податків та обов'язкових платежів, що надходять у бюджети різних рівнів.

Побудову і функціонування оптимальних податкових систем необхідно розглядати під кутом зору відповідності науковим критеріям і принципам.

Основними критеріями формування ефективної податкової системи держави вважають такі:

- фіскальної достатності;
- економічної ефективності;
- соціальної справедливості;
- стабільності;
- гнучкості.

Оптимальна податкова система має відповідати таким трьом принципам.

1. *Принципу вигоди й адміністративної зручності.* Цей принцип наголошує на тому, що втрати добробуту внаслідок сплати податків мають бути сумірні для платників з тими вигодами, які вони отримують за рахунок фінансованих з податкових надходжень потреб і суспільних благ. Суть адміністративної зручності полягає у тому, що податкова система має бути максимально зручною для платників і державних структур з точки зору змісту

податкової роботи та податкового законодавства, механізму збирання податків і контролю над податковими процесами. Причому на організацію справляння податків треба витрачати якомога меншу суму податкових надходжень.

Згідно з принципом вигоди й адміністративної зручності державна діяльність у формі послуг і суспільних благ, які забезпечує державна служба, має певну ціну, що набуває ознак податку. Ці "податкові" ціни одержали назву "ціни за Ліндалем" (за ім'ям шведського економіста Е. Ліндаля, який вперше теоретизував це положення). Подібно до будь-якого ринку, рівновага за обміну "податки-блага" виникає у тому разі, якщо податкові витрати на одиницю фінансованих державою суспільних благ і трансфертних платежів здійснюються з граничною вигодою для кожного споживача державних благ, платника податків.

2. *Принципу платоспроможності.* Цей принцип декларує, що тягар оподаткування має розподілятись згідно з платоспроможністю платника податку (обсягу доходу, споживання, вартості майна тощо). З принципом платоспроможності пов'язані питання горизонтальної та вертикальної рівностей в оподаткуванні. Горизонтальна рівність передбачає, що платники податку з однаковою платоспроможністю та податковою базою за доходом чи майном сплачують однакові суми податків протягом певного періоду. Вертикальна рівність досягається у тому разі, якщо платники податку з різною платоспроможністю сплачують різні за обсягом суми податків, що диференціюються згідно з певними етичними принципами соціальної справедливості.

За формальної рівнозначності принципів вигоди та платоспроможності принцип вигоди є більш суб'єктивним. Справа в тому, що поняття "вигода" й "справедливість" в оподаткуванні є відносними: те, що здається правильним і справедливим для одного платника, може бути протилежним для іншого. Загалом не існує і не може існувати податкової системи, котра б водночас задовольняла б усіх громадян – платників податків і державу. Суб'єктивний фактор дуже важливий компонент теорії оподаткування. Щодо суб'єктивної мотивації явищ і процесів державних фінансів виник навіть окремий напрямок фінансового знання – фіскальна соціологія.

3. *Принципу визначальної бази.* Основою побудови певної податкової системи має стати економічна доктрина держави. Вона може ґрунтуватись на одному із напрямків економічної думки – класичному і неокласичному, кейнсіанському і посткейнсіанському, марксистському і немарксистському. Кожний напрямок економічної теорії має власну модель економічної, фінансової та податкової політики. Проте суть не стільки в положеннях самої теорії, скільки в її наявності. Визначивши свою економічну доктрину на основі того чи іншого напрямку теорії, держава розробляє стратегію і тактику досягнення поставленої мети.

Ґрунтуючись на обраній соціально-економічній доктрині держави, в країні має формуватись середній рівень оподаткування, тобто та частка валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет за

допомогою податків і податкових платежів шляхом побудови конкретної податкової системи. Дійсним виявом соціально-економічної доктрини держави є прогнозований обсяг видатків бюджетів. Цей прогнозований (але ні в якому разі не запланований) показник і є визначальною основою для встановлення норми оподаткування в державі.

Механізм побудови та функціонування податкової системи України регулюється Податковим кодексом України.

Відповідно до цього Кодексу встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також пільг їх платникам здійснюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і сільські, селищні, міські ради можуть встановлювати додаткові пільги щодо оподаткування у межах сум, що надходять до їх бюджетів.

Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування.

Сукупність податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, що справляються у встановленому законами України порядку, становить систему оподаткування.

Система оподаткування в Україні будується за такими принципами:

- загальність оподаткування – кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені Податковим кодексом України, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями цього Кодексу;
- рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких виявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної належності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;
- невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства;
- презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, у результаті чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу;

– фіскальна достатність – встановлення податків і зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;
– соціальна справедливість – установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;
– економічність оподаткування – установлення податків і зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування;
– нейтральність оподаткування – установлення податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоспроможності платника податків;
– стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніш як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;
– рівномірність і зручність сплати – установлення строків сплати податків та зборів відповідно до необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками;
– єдиний підхід до встановлення податків і зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку.

Облік платників податків і зборів (обов'язкових платежів) здійснюється органами державної податкової служби та іншими державними органами відповідно до законодавства.

Ставки податків і зборів (обов'язкових платежів) встановлюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами відповідно до законів України про оподаткування і не змінюються протягом бюджетного року, за винятком випадків, пов'язаних із застосуванням антидемпінгових, компенсаційних і спеціальних заходів відповідно до законів України.

Зміна податкових ставок і механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) не може запроваджуватися Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Порядок зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до Державного бюджету України і місцевих бюджетів та державних цільових фондів встановлюється Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами відповідно до чинного законодавства.

Платники податків і зборів (обов'язкових платежів) зобов'язані:
– вести бухгалтерський облік, складати звітність про фінансово-господарську діяльність і забезпечувати її зберігання у терміни, встановлені законами;
– подавати до державних податкових органів та інших державних органів відповідно до законів декларації, бухгалтерську звітність та інші

документи і відомості, пов'язані з обчисленням і сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів);
- сплачувати належні суми податків і зборів (обов'язкових платежів) у встановлені законами терміни;
- допускати посадових осіб державних податкових органів до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок з питань обчислення і сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

Поряд з цим платники податків і зборів (обов'язкових платежів) мають право:
- подавати державним податковим органам документи, що підтверджують право на пільги щодо оподаткування у порядку, встановленому законами України;
- одержувати та ознайомлюватися з актами перевірок, проведених державними податковими органами;
- оскаржувати у встановленому законом порядку рішення державних податкових органів та дії їх посадових осіб.

Відповідальність за правильність обчислення, своєчасність сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) і додержання законів про оподаткування несуть платники податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до законів України.

Фінансові установи зобов'язані подавати органам державної податкової служби на їх письмовий запит відомості про наявність і рух коштів на поточних та вкладних (депозитних) рахунках платників податків – клієнтів цих установ у порядку, встановленому законом. Ці установи виконують також доручення платників податків і зборів (обов'язкових платежів) на перерахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів у встановлений законом термін. Керівник та інші посадові особи фінансових установ притягаються до відповідальності відповідно до закону.

Згідно із Податковим кодексом в Україні справляються:
- загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі);
- місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

До загальнодержавних належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):
- податок на прибуток підприємств;
- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на додану вартість;
- акцизний податок;
- збір за першу реєстрацію транспортного засобу;
- екологічний податок;
- рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України;

– рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні;
– плата за користування надрами;
– плата за землю;
– збір за користування радіочастотним ресурсом України;
– збір за спеціальне використання води;
– збір за спеціальне використання лісових ресурсів;
– фіксований сільськогосподарський податок;
– збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;
– мито;
– збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками;
– збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

Загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) встановлюються Верховною Радою України і справляються на всій території України. Порядок зарахування загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів і державних цільових фондів визначається згідно з законами України.

До місцевих податків належать:
– податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
– єдиний податок.

Місцевими зборами (обов'язковими платежами) вважають:
– збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
– збір за місця для паркування транспортних засобів;
– туристичний збір.

Місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), механізм справляння та порядок їх сплати встановлюються сільськими, селищними, міськими радами відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, установлених законами України.

Сплата податків і зборів (обов'язкових платежів) провадиться у порядку, встановленому чинним законодавством та іншими законами України. Податки і збори (обов'язкові платежі), які відповідно до законів передбачаються у ціні товарів (робіт, послуг) або зараховуються на їх собівартість, сплачуються незалежно від результатів фінансово-господарської діяльності.

Сума доходу або прибутку, одержана юридичними особами, їх філіями, відділеннями за кордоном, передбачаються у загальній сумі доходу (прибутку), що підлягає оподаткуванню в Україні, і враховується при визначенні розміру податку. Доходи, одержані за межами України фізичними особами з постійним місцем проживання в Україні, зараховуються до складу сукупного доходу, що підлягає оподаткуванню в Україні.

Зарахування сплачених за межами України сум податків провадиться за умови письмового підтвердження податкового органу відповідної іноземної держави щодо факту сплати податку та наявності міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та запобігання ухиленням від сплати податку.

Якщо міжнародним договором України, ратифікованим Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містять закони України про оподаткування, то застосовуються правила міжнародного договору.

Контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) здійснюється державними податковими органами та іншими державними органами в межах повноважень, визначених законами.

§ 7.4. Податкові надходження

Найбільшими за обсягом та часткою у дохідній частині бюджету держави є податкові надходження. Динаміку обсягів і структури податкових надходжень бюджетів України характеризують дані, подані у табл. 7.1.

Наведені статистичні матеріали свідчать про динамічне зростання податкових надходжень в усіх бюджетах України. Так, податкові надходження Зведеного бюджету України протягом 2001–2011 рр. збільшилися у 9,1 разу і становили 335,0 млрд. грн. Їхня частка у доходах коливається від 63,8% (2000 р.) до 84,0% (2011 р.).

Податкові надходження державного бюджету України протягом 2001–2011 рр. зросли в 11,9 разу і становили 216,6 млрд. грн. (83,2% доходів бюджету). Одночасно податкові надходження місцевих бюджетів за цей період збільшилися в 4,9 разу і досягли у 2011 р. 73,1 млрд. грн. (40,2% доходів бюджету). Отже, з часу прийняття Бюджетного кодексу України частка по-

Таблиця 7.1

Динаміка обсягів і структури податкових надходжень бюджетів України за 2001–2011 рр.

Показники	Роки										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Податкові надходження Зведеного бюджету України											
млрд. грн.	36,7	45,4	54,3	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	335,0
% до доходів	66,8	73,3	72,1	69,1	73,1	73,2	73,3	76,3	72,1	74,5	84,0
Податкові надходження Державного бюджету України											
млрд. грн.	22,0	28,9	35,7	44,9	74,5	94,8	116,7	167,9	148,9	166,9	261,6
% до доходів	55,4	63,5	64,8	63,8	70,7	71,0	70,3	72,5	66,1	69,4	83,2
Податкові надходження місцевих бюджетів України											
млрд. грн.	14,8	16,5	18,6	18,3	23,6	30,9	44,6	59,3	59,2	67,6	73,1
% до доходів	59,2	58,5	54,2	46,2	44,0	40,7	41,7	43,1	44,0	42,4	40,2

даткових надходжень у державному бюджеті має тенденцію до зростання, а їхня частка у місцевих бюджетах – до скорочення.

Загалом податкові надходження зведеного бюджету переважно зосереджені у Державному бюджеті України (83,2%). На республіканські Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети припадає до 10%, а на бюджети міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим та міст обласного підпорядкування – до 13% цих надходжень. Найменша частка податкових надходжень зведеного бюджету зосереджена у міських (міст районного підпорядкування), сільських і селищних бюджетах (від 0,6% до 1%).

Відповідно до бюджетної класифікації податкові надходження поділяють на 6 груп (рис. 7.3):

- податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості;
- податки на власність;
- збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів;
- внутрішні податки на товари та послуги;
- податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції;
- рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси;
- місцеві податки і збори;
- інші податки та збори.

Перша група надходжень об'єднує два види податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості: податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств.

У доходах зведеного бюджету на цю групу припадає близько третини надходжень. У Державному бюджеті України частка цих доходів становить приблизно 20%, а у місцевих – від 30 (по сільських бюджетах) до 80% (у районних бюджетах).

Загальна сума податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості зведеного бюджету зосереджена здебільшого у Державному бюджеті України (близько 50%) та у республіканському Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва, Севастополя та обласного підпорядкування) бюджетах (більше 40%).

Залежно від платників, об'єкта оподаткування *податок на доходи фізичних осіб* у доходах бюджету відображається за такими підрозділами:

- податок на доходи найманих працівників;
- податок на доходи фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності;
- податок на доходи фізичних осіб на дивіденди та роялті;
- надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати податку на доходи фізичних осіб;
- податок на доходи фізичних осіб у вигляді виграшів або призів, отриманих у результаті проведення конкурсів та інших розіграшів, виграшів в азартні ігри;

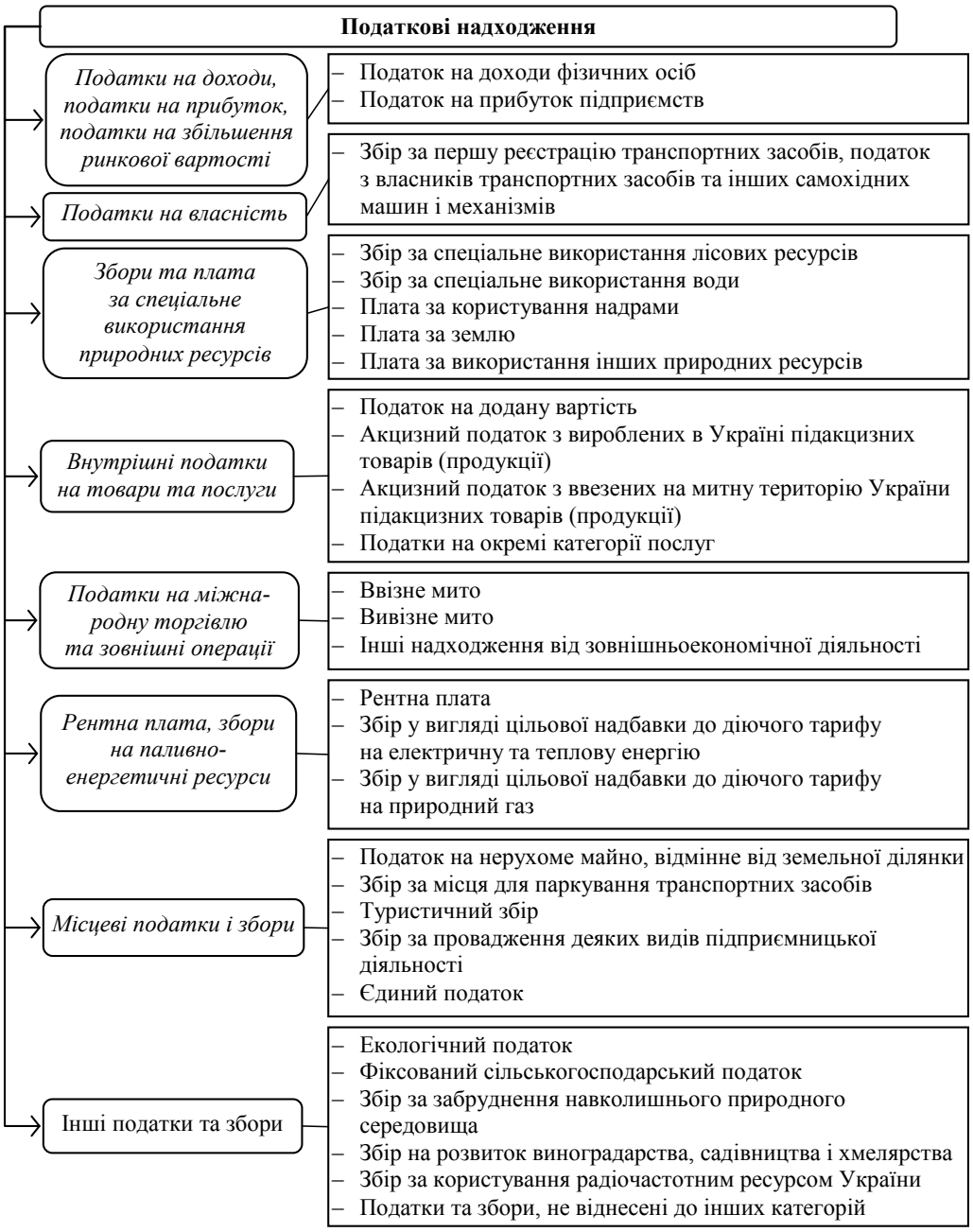


Рис. 7.3. Класифікація податкових надходжень

– податок на доходи фізичних осіб – нерезидентів;
– податок на доходи фізичних осіб – військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу;

– податок на доходи фізичних осіб – працівників закордонних дипломатичних установ України з фонду оплати праці в іноземній валюті;
– податок на доходи фізичних осіб – працівників закордонних дипломатичних установ України з фонду оплати праці в національній валюті;
– податок на доходи фізичних осіб від інших видів діяльності;
– податок на доходи фізичних осіб від продажу нерухомого майна та надання нерухомості в оренду (суборенду), житловий найм (піднайм);
– податок на доходи фізичних осіб від продажу рухомого майна та надання рухомого майна в оренду (суборенду);
– податок на доходи фізичних осіб від отриманого платником доходу внаслідок прийняття ним у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав;
– податок на доходи фізичних осіб – шахтарів;
– фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю.

Аналогічно податок на прибуток підприємств у доходах бюджету розподіляється за такими підрозділами:

– податок на прибуток підприємств і організацій, що перебувають у державній власності;
– податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності;
– податок на прибуток підприємств, створених за участю іноземних інвесторів;
– податок на прибуток від казино, відеосалонів, гральних автоматів, концертно-видовищних заходів;
– податок на прибуток іноземних юридичних осіб;
– податок на прибуток банківських організацій, у тому числі філіалів аналогічних організацій, розташованих на території України;
– податок на прибуток страхових організацій, у тому числі філіалів аналогічних організацій, розташованих на території України;
– податок на прибуток організацій і підприємств споживчої кооперації, кооперативів та громадських об'єднань;
– податок на прибуток приватних підприємств;
– інші платники податку на прибуток;
– реструктурована сума заборгованості податку на прибуток підприємств і організацій;
– надходження від підприємств податку на прибуток, одержаного від виконання інноваційних проектів;
– податок на прибуток, одержаний за рахунок знижувального коефіцієнта 0,8 до норм амортизації;
– податок на прибуток фінансових установ, у тому числі філіалів аналогічних організацій, розташованих на території України, за винятком страхових організацій;
– інші види податку на прибуток.

Друга група податкових надходжень (податки на власність) охоплює податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та збір за першу реєстрацію транспортних засобів. Цей податок відповідно до бюджетної класифікації відображається за такими складовими:

- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб);
- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян);
- надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати податку власниками транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- податок з власників водних транспортних засобів;
- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб), зареєстрованих у місті Києві;
- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян), зареєстрованих у місті Києві;
- надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати податку власниками транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, зареєстрованих у місті Києві;
- податок з власників водних транспортних засобів, зареєстрованих у місті Києві;
- збір за першу реєстрацію транспортного засобу.

Третя група податкових надходжень містить збори та плату за спеціальне використання природних ресурсів, які об'єднують такі види: збір за спеціальне використання лісових ресурсів; збір за спеціальне використання води; плата за користування надрами; плата за землю; плата за використання інших природних ресурсів.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів у доходах бюджетів показується за трьома підгрупами:

- збір за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- збір за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);
- надходження сум реструктурованої заборгованості збору за спеціальне використання лісових ресурсів.

Другим видом зборів, об'єднаних у третю групу податкових надходжень, є збір за спеціальне використання води, який відповідно до бюджетної класифікації поділяється на 6 підгруп:

- збір за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);
- збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення;
- збір за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики;
- надходження збору за спеціальне використання води від підприємств житлово-комунального господарства;

– надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати збору за спеціальне використання води;
– збір за спеціальне використання води в частині використання поверхневих вод для потреб водного транспорту (крім стоянкових, службово-допоміжного флотів).

Платежі за користування надрами у дохідні частині бюджету відображаються за такими підвидами:
– плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;
– плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення;
– плата за користування надрами континентального шельфу і в межах виняткової (морської) економічної зони;
– надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати плати за користування надрами;
– плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Плата за землю за бюджетною класифікацією у доходах бюджету відображається за такими підвидами:
– земельний податок з юридичних осіб;
– орендна плата з юридичних осіб;
– земельний податок з фізичних осіб;
– реструктурована сума заборгованості плати за землю;
– орендна плата з фізичних осіб.

Плата за використання інших природних ресурсів у бюджеті поділяється за такими видами:
– плата за спеціальне використання диких тварин;
– плата за спеціальне використання рибних та інших водних ресурсів;
– надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати платежів за використання інших природних ресурсів.

Четверта група податкових надходжень об'єднує чотири види внутрішніх податків на товари і послуги, зокрема: податок на додану вартість; акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції); акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції); податки на окремі категорії послуг.

Податок на додану вартість відповідно до бюджетної класифікації у доходах бюджету відображається за такими підгрупами:
– податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг);
– бюджетне відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами;
– податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів;
– реструктурована сума заборгованості податку на додану вартість;

– податок на додану вартість з імпортованих на територію України робіт, послуг;
– надходження від підприємств податку на додану вартість за операціями, пов'язаними з виконанням інноваційних проектів;
– інші підвиди податку на додану вартість.

Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів та акцизний податок із ввезених на митну територію України товарів у дохідній частині бюджету відображається за такими видами:
– спирт;
– лікеро-горілчана продукція;
– виноробна продукція;
– пиво;
– тютюн та тютюнові вироби (за ставкою у твердих сумах з одиниці реалізованого товару (продукції);
– тютюн і тютюнові вироби за ставкою у процентах до обороту з реалізації товару (продукції);
– транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів);
– мотоцикли і велосипеди;
– кузови для моторних транспортних засобів;
– інші підакцизні товари вітчизняного виробництва;
– бензин моторний для автомобілів;
– інші види.

П'ята група податкових надходжень об'єднує податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, які мають три види: ввізне мито; вивізне мито; інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності.

Ввізне мито відповідно до Бюджетного кодексу ділиться на такі підгрупи:
– мито на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності;
– мито на товари, які ввозяться (пересилаються) громадянами;
– інші збори з імпорту;
– додатковий митний збір за митне оформлення нафтопродуктів, що імпортуються на митну територію України;
– мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами;
– тимчасова надбавка до діючих ставок ввізного мита на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності;
– тимчасова надбавка до діючих ставок ввізного мита на товари, що ввозяться (пересилаються) громадянами.

Вивізне мито у доходах бюджету відображається за такими підвидами:
– мито на товари, що вивозяться суб'єктами підприємницької діяльності;
– мито на товари, які вивозяться (пересилаються) громадянами;
– надходження від реалізації валютних коштів, одержаних у результаті проведення операцій за державним контрактом.

Шоста група податкових надходжень об'єднує три види рентної плати, зборів на паливно-енергетичні ресурси: рентну плату; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ.

Сьома і *восьма групи* податкових надходжень містять місцеві податки і збори, а також інші податки та збори, зокрема, екологічний податок, фіксований сільськогосподарський податок, збір за забруднення навколишнього природного середовища, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, збір за користування радіочастотним ресурсом України, податки та збори, не віднесені до інших категорій.

§ 7.5. Неподаткові надходження

Другими за обсягами та часткою у доходах бюджету є неподаткові надходження. Динаміку обсягів та структури цих надходжень можна простежити на основі даних табл. 7.2.

Наведені у табл. 7.2 показники свідчать про нестабільну динаміку цього виду надходжень усіх бюджетів. Незважаючи на абсолютне зростання неподаткових надходжень, їхня частка у доходах бюджетів коливається як у бік збільшення, так і зменшення. Так, наприклад, обсяг надходжень даного виду доходів у зведеному бюджеті протягом 2001–2011 рр. зріс у 3,6 разу, тоді як їхня питома вага коливалася від 29,9% у 2001 р. до 15,1% у 2011 р. Аналогічні тенденції спостерігаємо у державному та місцевих бюджетах. Це свідчить про недосконалість механізму формування дохідної частини бюджету та недоліки у функціонуванні податкової системи країни.

Неподаткові надходження відповідно до бюджетної класифікації поділяються на чотири групи (рис. 7.4):

– доходи від власності та підприємницької діяльності;
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

Таблиця 7.2

Динаміка обсягів і структури неподаткових надходжень бюджетів України за 2001–2011 рр.

Показники	Роки										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Неподаткові надходження Зведеного бюджету України											
млрд. грн.	16,4	14,7	18,3	24,6	31,8	40,5	48,6	60,5	74,0	73,8	60,0
% до доходів	29,9	23,7	24,3	26,9	23,7	23,6	22,1	20,3	25,6	23,5	15,1
Неподаткові надходження Державного бюджету України											
млрд. грн.	14,2	12,6	15,8	22,4	28,2	35,8	42,1	52,8	66,3	65,1	49,1
% до доходів	35,8	27,7	28,7	31,9	26,8	26,8	25,4	22,8	29,4	27,1	15,6
Неподаткові надходження місцевих бюджетів України											
млрд. грн.	2,2	2,1	2,4	2,2	3,5	4,8	6,4	7,7	7,8	8,8	10,9
% до доходів	8,8	7,4	7,0	5,5	6,6	6,3	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0

Рис. 7.4. Класифікація неподаткових надходжень

– інші неподаткові надходження;
– власні надходження бюджетних установ.

Доходи від власності та підприємницької діяльності об'єднують такі види надходжень: частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивіденди (дохід),

нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності; кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України "Про Національний банк України"; відрахування коштів, отриманих від проведення державних грошових лотерей; плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів; інші надходження; надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

Частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності, відповідно до бюджетної класифікації передбачають відокремлення таких підгруп:

- частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до бюджету;
- частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у власності державних підприємств паливно-енергетичного комплексу;
- дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади.

Інші надходження у дохідній частині бюджету відображаються за такими підгрупами:

- платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України відповідно до укладеної міжурядової угоди;
- платежі, пов'язані з виконанням Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про участь Російської Федерації в розвитку соціально-економічної сфери міста Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;
- суми, стягнені з винних осіб за шкоду, заподіяну державі, підприємству, установі, організації;
- перерахування підприємцями частки вартості виготовленої нестандартної продукції з дозволу на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданого Державним комітетом України по стандартизації, метрології і сертифікації;
- суми, стягнені з винних осіб за порушення правил пожежної безпеки;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, за порушення норм регулювання обігу готівки та про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг;

– пеня за порушення термінів розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності, за невиконання зобов'язань та штрафні санкції за порушення вимог валютного законодавства;
– адміністративні штрафи та інші санкції;
– штрафні санкції за порушення законодавства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
– адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;
– надходження коштів від сплати інвалідами часткової вартості автомобілів та коштів від реалізації автомобілів, повернутих інвалідами.

Друга група неподаткових надходжень об'єднує 10 видів адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу, зокрема: плата за ліцензії; плата за утримання дітей у школах-інтернатах; надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах; кошти, отримані за вчинення консульських дій; виконавчий збір; надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном; державне мито; митні збори; єдиний збір, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України; плата за надані в оренду водні об'єкти.

Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на такі підгрупи:
– надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом;
– надходження від орендної плати за користування майном бюджетних установ;
– надходження від орендної плати за користування іншим державним майном;
– надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває у комунальній власності;
– надходження платежів за надані орендареві грошові кошти та цінні папери на умовах кредиту.

Державне мито у доходах бюджету відображається за такими підвидами:
– державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування;
– державне мито, не віднесене до інших категорій;
– державне мито за дії, пов'язані з одержанням патентів на об'єкти права інтелектуальної власності, підтриманням їх чинності та передаванням прав їхніми власниками;
– державне мито, пов'язане з видачею та оформленням закордонних паспортів (посвідок) та паспортів громадян України;
– надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати державного мита.

Інші неподаткові надходження є таких видів: кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду; плата за адміністративні послуги; надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності; кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення, що належить Державному космічному агентству України; кошти від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних сил України та інших утворених згідно з законодавством військових формувань, правоохоронних органів і Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства надзвичайних ситуацій України; інші надходження; портовий (адміністративний) збір; доходи від операцій з кредитування та надання гарантій; збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій; концесійні платежі.

Кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, діляться на такі підвиди:

- кошти від реалізації конфіскованого майна за матеріалами митних органів;
- кошти від реалізації товарів та інших предметів, конфіскованих за матеріалами правоохоронних та інших уповноважених органів;
- надходження конфіскованої національної та іноземної валюти за матеріалами митних органів;
- надходження конфіскованої національної та іноземної валюти за матеріалами правоохоронних й інших уповноважених органів.

Інші надходження згідно з бюджетною класифікацією у доходах бюджету представлені такими видами:

- збори за послуги, пов'язані з охороною прав на інтелектуальну власність;
- надходження від видачі дозволів на експортно-імпортні операції з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами;
- відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв;
- надходження коштів з рахунків виборчих фондів;
- нез'ясовані надходження;
- надходження від збору за проведення гастрольних заходів;
- збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів;
- плата за виділення номерного ресурсу;
- плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні;
- плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання (реєстраційний збір);
- надходження до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

– інші надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища;
– плата за оформлення посвідчення закордонного українця;
– кошти, що надходять від надання учасниками торгів забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню учасникам торгів у випадках, передбачених законодавством України з питань закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
– кошти, що надійдуть від учасника-переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю, забезпечення його виконання, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю відповідно до умов договору;
– грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;
– кошти, отримані від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

Портовий (адміністративний) збір містить такі види інших неподаткових надходжень:
– портовий (адміністративний) збір (за винятком портового (адміністративного) збору, що надходить від риболовних портів);
– портовий (адміністративний) збір, що надходить від риболовних портів.

Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на такі підрозділи:
– плата за надання гарантій та позик, отриманих за рахунок коштів, залучених державою та/або під державні гарантії;
– плата за користування позиками, наданими за рахунок коштів, залучених державою;
– відсотки за користування державним пільговим кредитом, наданим індивідуальним сільським забудовникам;
– відсотки за користування пільговим довгостроковим державним кредитом, наданим молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам, на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;
– інші (курсові різниці);
– відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів;
– плата за гарантії, надані Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міськими радами;
– відсотки за користування бюджетними позичками та кредитами;
– відсотки за користування довгостроковим кредитом, що надається з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла.

Збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій відповідно до Бюджетного кодексу України є таких підвидів:

- збір з операції купівлі-продажу іноземної валюти за гривню;
- збір з торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння;
- збір при відчуженні легкових автомобілів;
- збір з операцій купівлі-продажу нерухомого майна;
- збір з послуг стільникового рухомого зв'язку.

Остання четверта група неподаткових надходжень містить власні надходження бюджетних установ, які у доходах бюджету представлені двома видами: надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством; інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

Плата за послуги, що надаються бюджетними установами, має такі підгрупи:

- плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями;
- надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;
- плата за оренду майна бюджетних установ;
- кошти, що отримуються бюджетними установами від реалізації майна.

Інші джерела власних надходжень бюджетних установ охоплюють такі види:

- благодійні внески, гранти та дарунки, отримані бюджетними установами;
- кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів;
- кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладом надано відповідне право.

§ 7.6. Доходи від операцій з капіталом

Третя група доходів бюджету об'єднує доходи від операцій з капіталом, динаміка обсягів і структури яких за час дії Бюджетного кодексу України представлена у табл. 7.3.

У процесі аналізу показників (табл. 7.3) можна зробити висновок, з одного боку, про незначну частку цих надходжень у доходах всіх бюджетів, а з іншого – про нестабільні тенденції їхньої динаміки. Так, загальний обсяг доходів від операцій з капіталом у доходах Зведеного бюджету України протягом 2001–2011 рр. зріс у 4,6 разу і у 2011 р. становив 2,3 млрд. грн. Його частка за цей період коливалась від 0,6% у 2011 р. до 2,9% у 2007 р.

Таблиця 7.3

Динаміка обсягів і структури доходів від операцій з капіталом до бюджетів України за 2001–2011 рр.

Показники	Роки										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Надходження доходів від операцій з капіталом до Зведеного бюджету України											
– млрд. грн.	0,5	1,1	1,8	2,5	2,8	3,2	6,4	6,7	3,7	3,1	2,3
– у % до доходів	0,9	1,8	2,4	2,7	2,0	1,8	2,9	2,2	1,2	1,0	0,6
Надходження доходів від операцій з капіталом до Державного бюджету України											
– млрд. грн.	0,3	0,5	0,8	0,9	0,7	0,6	1,8	2,2	1,1	0,6	0,5
– у % до доходів	0,8	1,1	1,5	1,3	0,7	0,4	1,1	0,9	0,5	0,2	0,2
Надходження доходів від операцій з капіталом до місцевих бюджетів України											
– млрд. грн.	0,1	0,6	1,0	1,7	2,1	2,7	4,6	4,5	2,6	2,6	1,8
– у % до доходів	0,4	2,1	2,9	4,3	3,9	3,6	4,3	3,3	1,9	1,6	1,0

Аналогічні тенденції спостерігаємо й по Державному бюджету України та по місцевих бюджетах. Така динаміка дає підстави констатувати, що доходи від операцій з капіталом не здійснюють істотного впливу на формування надходжень всіх ланок бюджетної системи України. Разом з цим, держава не використовує резерви зростання таких надходжень.

Відповідно до бюджетної класифікації доходи від операцій з капіталом об'єднують чотири групи надходжень (рис. 7.5):

1. Надходження від продажу основного капіталу.
2. Надходження від реалізації державних запасів товарів.
3. Кошти від продажу землі і нематеріальних активів.
4. Податки на фінансові операції та операції з капіталом.

До першої групи доходів від операцій з капіталом включені такі основні види надходжень від продажу основного капіталу: кошти від реалізації безхазяйного майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; кошти від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває у комунальній власності.

Кошти від реалізації безхазяйного майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі, відповідно до бюджетної класифікації складаються з таких підгруп:

- кошти від реалізації скарбів, які є пам'ятками історії та культури, майна, одержаного державою в порядку спадкування чи дарування;
- коштів від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування

Рис. 7.5. Класифікація доходів від операцій з капіталом

чи дарування, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі.

Друга група доходів від операцій з капіталом складається з таких видів надходжень від реалізації державних запасів товарів: надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву; надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

Кошти від реалізації матеріальних цінностей державного резерву у доходах бюджету відповідно до бюджетної класифікації складаються з таких підгруп:

- надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;
- надходження від погашення заборгованості та зобов'язань публічного акціонерного товариства "НАК "Нафтогаз України" перед Державним агентством резерву України за отриманий природний газ;
- надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву медичного призначення.

Третя група доходів від операцій з капіталом включає кошти від продажу землі і нематеріальних активів та передбачає такі їхні види: кошти від продажу землі; надходження від продажу нематеріальних активів.

Кошти від продажу землі відповідно до бюджетної класифікації діляться на такі підгрупи:

- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим;
- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній та комунальній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації;
- кошти від продажу прав на земельні ділянки несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній та комунальній власності, та прав на земельні ділянки, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим;
- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності з розстроченням платежу;

інші надходження.

До четвертої групи доходів від операцій з капіталом належать податки на фінансові операції та операції з капіталом.

§ 7.7. Офіційні трансферти

Особливе місце у доходах бюджетів займають офіційні трансферти. Динаміка і структура цих трансфертів у бюджетах України характеризується даними табл. 7.4.

У результаті аналізу наведених у табл. 7.4 даних можна зробити висновок, що у Зведеному бюджеті України протягом 2005–2011 рр. частка офіційних

Таблиця 7.4

Динаміка обсягів і структури офіційних трансфертів до бюджетів України за 2001–2011 рр.

Показники	Роки										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Надходження офіційних трансфертів до Зведеного бюджету України											
– млрд. грн.	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,3	0,1
– у % до доходів	0,4	0,6	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Надходження офіційних трансфертів до Державного бюджету України											
– млрд. грн.	2,8	3,3	2,6	1,9	1,7	1,6	4,4	7,8	7,8	6,6	2,7
– у % до доходів	7,0	7,3	4,7	2,7	1,6	1,2	2,7	3,4	3,5	2,4	0,9
Надходження офіційних трансфертів до місцевих бюджетів України											
– млрд. грн.	7,2	8,7	11,8	16,8	23,4	36,0	48,8	63,6	63,5	78,8	94,9
– у % до доходів	28,8	30,9	34,4	42,5	43,5	47,4	45,5	46,3	47,2	49,4	52,3

трансфертів знаходилася приблизно на однаковому рівні (0,1–0,2%), хоча питома вага в інші роки коливалася від 0,3% (2003 р.) до 0,6% (2002 р.). Фактичні обсяги надходжень протягом 2001–2011 рр. коливалися від 0,6 млрд. грн. (2009 р.) до 0,1 млрд. грн. (2007, 2008, 2011 р.). Загалом дана група доходів не відіграє важливої ролі у формуванні Зведеного бюджету держави.

Однак, досліджуючи динаміку офіційних трансфертів у державному та місцевих бюджетах, можна пересвідчитись про значний вплив цих надходжень на збалансування окремих бюджетів у результаті міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів держави. Так, протягом 2001–2011 рр. частка трансфертів у доходах Державного бюджету України коливалася від 7,3% у 2002 р. до 0,9% у 2011 р., а фактичні обсяги – від 7,8 млрд. грн. у 2008–2009 рр. до 1,6 млрд. грн. у 2006 р., при чому стабільні тенденції були відсутні.

На відміну від державного, у місцевих бюджетах частка офіційних трансфертів має стабільну тенденцію до зростання. Якщо у 2001 р. цей вид надходжень становив 28,8% від загального обсягу доходів, то у 2011 р. він досягнув 52,3%. Абсолютні суми трансфертів за це період збільшилися у 8,8 разу, що свідчить про зростання залежності таких бюджетів від державного. Дане явище у світовій практиці вважається негативним, оскільки зменшення власних доходів і зростання трансфертів характеризують обмеження місцевого самоврядування у державі.

Відповідно до Бюджетного кодексу України четвертий блок доходів бюджету складають офіційні трансферти, які включають такі групи надходжень (рис. 7.6):

1) від органів державного управління;

2) від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій.

Перша група офіційних трансфертів від органів державного управління включає такі основні види: кошти, що надходять з інших бюджетів; дотації; субвенції.

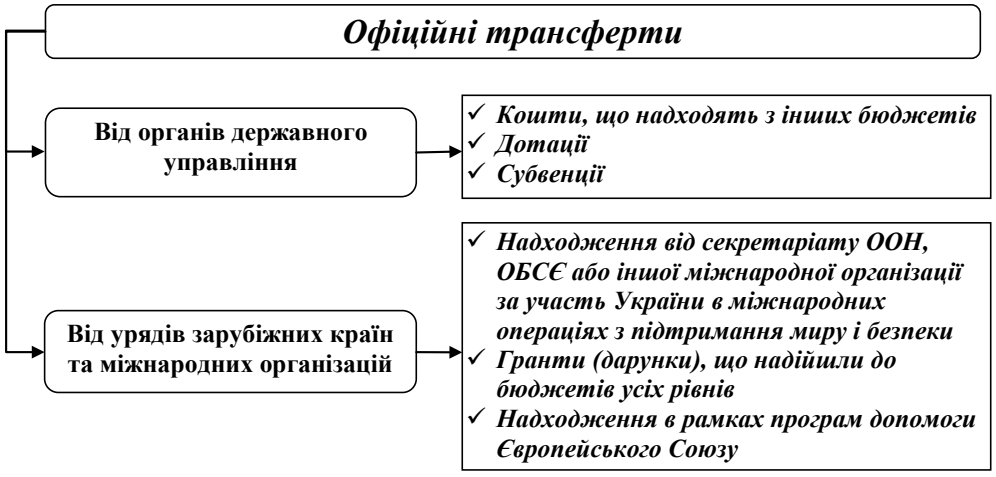


Рис. 7.6. Класифікація офіційних трансфертів

Кошти, що надходять з інших бюджетів, відповідно до бюджетної класифікації представлені такими підгрупами:

- кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками із додаткової дотації до державного бюджету;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками із додаткової дотації з державного бюджету;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками із додаткової дотації з районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення) до міських (міст районного значення), селищних та сільських бюджетів;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками із додаткової дотації з міських (міст районного значення), селищних та сільських бюджетів до районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення) бюджетів;
- кошти, що надходять до районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів з міських (міст районного значення), селищних, сільських та районних у містах бюджетів;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками до державного бюджету з місцевих бюджетів;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками до місцевих бюджетів з державного бюджету;
- кошти, що надходять за взаємними розрахунками між місцевими бюджетами.

Дотації у дохідній частині бюджету згідно з бюджетною класифікацією включають такі види:

- дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам;
- дотації вирівнювання, що одержуються з районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів;
- додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам;
- додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;
- додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на оплату праці працівників бюджетних установ;
- інші дотації;

Субвенції включають такі види:

- субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенція з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;
– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
– інші субвенції.

Друга група офіційних трансфертів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій включає такі види: надходження від секретаріату ООН, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки; гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів; надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу.

Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу відповідно до бюджетного кодексу включають такі підгрупи:
– надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу;
– інша допомога, надана Європейським Союзом.

§ 7.8. Організація роботи щодо мобілізації доходів бюджету

Організацію роботи щодо мобілізації доходів бюджету слід розуміти як діяльність держави, її органів, а також суб'єктів бюджетних відносин в особі платників податків та інших неподаткових платежів у процесі правового регламентування, нарахування, сплати та зарахування податків, податкових платежів, інших неподаткових доходів, а також контролю за своєчасністю їх надходження до бюджету.

Суб'єктами роботи щодо мобілізації доходів бюджету в Україні є:
– Верховна Рада України – приймає закони загальної та спеціальної дії в сфері оподаткування, здійснює контроль за виконанням державного бюджету;
– місцеві ради – вирішують стратегічні питання щодо наповнення місцевих бюджетів, приймають рішення про місцеві бюджети та здійснюють контроль за їхнім виконанням;

– Кабінет Міністрів України – забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розробляє проект закону про Державний бюджет України, забезпечує виконання цього закону;
– окремі органи державної виконавчої влади (Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Міністерство економіки) – забезпечують дію механізмів справляння податків і податкових платежів;
– органи стягнення (податкової, митної служби тощо) – здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, розробляють нормативно-правову базу дії законів про оподаткування, здійснюють облік платників і податкових надходжень, здійснюють нарахування та стягнення окремих податків, проводять роз'яснення податкового законодавства, притягують до відповідальності його порушників;
– платники податків і неподаткових платежів – нараховують і сплачують податки, податкові та неподаткові платежі до бюджету, подають податкову і неподаткову звітність, несуть відповідальність за порушення податкового і бюджетного законодавства.

Робота щодо мобілізації доходів бюджету передбачає такі основні елементи:

– встановлення правової бази (законодавчої бази та інструктивно-методичного забезпечення);
– нарахування та обчислення податків, податкових і неподаткових платежів, інших видів доходів та їх облік;
– визначення способів утримання та стягнення податків (з джерела сплати, за платіжним повідомленням, за податковою декларацією) інших видів доходів;
– розрахунки із бюджетом – визначення форм і способів мобілізації доходів бюджету.

Безпосередню роботу щодо мобілізації доходів бюджету відповідно до ст. 50 Бюджетного кодексу України виконують органи стягнення, до яких належать: Міністерство доходів і зборів України (включає Державну податкову службу, Державну митну службу), інші органи (так звані каси спеціальних збірників, зокрема: адміністрації ринків, сільські ради, окремі підрозділи органів МВС України, нотаріальні контори тощо). Бухгалтерський облік надходжень до бюджету та касове виконання бюджету здійснюють органи Державної казначейської служби України.

Найбільшу частку доходів бюджету мобілізують органи Міністерства доходів і зборів України. До їхнього складу належать відповідні спеціальні підрозділи з боротьби з податковими правопорушеннями (податкова міліція).

Статус Міністерства доходів і зборів України, її завдання, функції та правові основи діяльності визначають Указ Президента України № 141/2013 від 18.03.2013 "Про Міністерство доходів і зборів України", Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р. з подальшими змінами та доповненнями та інші законодавчі й нормативні акти.

Основними завданнями органів цього міністерства є:

– здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (податків, інших платежів);
– внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства;
– прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;
– формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб;
– роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків;
– запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Міністерство доходів і зборів України є центральним органом виконавчої влади. Його органи у процесі мобілізації доходів бюджету координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державної казначейської служби України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державною контрольно-ревізійною службою, іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Міністерство доходів і зборів України здійснює такі функції:

– виконує безпосередньо, а також організовує роботу державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій, пов'язану із:

● здійсненням контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), контролю за валютними операціями, контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку, а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

● здійсненням контролю за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету;

● обліком платників податків, інших платежів;

● виявленням і веденням обліку надходжень податків, інших платежів;

● проведенням роботи по боротьбі з незаконним обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів, веденням реєстрів імпортерів, експортерів, оптових та роздрібних торговців, місць зберігання алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

– видає у випадках, передбачених законом, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування, які підлягають обов'язковому опублікуванню;
– затверджує форми податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів;
– в порядку, встановленому законом, надає податкові роз'яснення, організовує виконання цієї роботи органами державної податкової служби;
– подає органам державної податкової служби методичну і практичну допомогу в організації роботи, проводить обстеження та перевірки її стану;
– розробляє проекти законів України та інших нормативно-правових актів щодо форм та методів проведення планових і позапланових виїзних перевірок у рамках контролю за додержанням законодавства;
– при виявленні фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, скеровує матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю;
– передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;
– подає Міністерству фінансів України та Державній казначейській службі України звіт про надходження податків, інших платежів;
– вносить пропозиції та розробляє проекти міжнародних договорів щодо оподаткування, виконує в межах, визначених законодавством, міжнародні договори з питань оподаткування;
– надає фізичним особам – платникам податків та інших обов'язкових платежів ідентифікаційні номери і скеровує до державної податкової інспекції за місцем проживання фізичної особи або за місцем отримання нею доходів чи за місцезнаходженням об'єкта оподаткування картку з ідентифікаційним номером та веде Єдиний банк даних про платників податків – юридичних осіб;
– прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету;
– забезпечує виготовлення марок акцизного збору, їх зберігання, продаж та організовує роботу, пов'язану із здійсненням контролю за наявністю цих марок на пляшках (упаковках) алкогольних напоїв і на

пачках (упаковках) тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації;
- вносить в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення податкового законодавства.

Органи Міністерства доходів і зборів України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, будучи структурними підрозділами Міністерства доходів і зборів України, виконують функції, аналогічні функціям центрального апарату у межах своїх адміністративно-територіальних формувань.

Базові територіальні органи Державної податкової служби в районах, містах без районного поділу, районах у містах виконують такі функції:
- здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- забезпечують облік платників податків, інших платежів, правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків, платежів, а також здійснюють реєстрацію фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів;
- контролюють своєчасність подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів, а також перевіряють достовірність цих документів щодо правильності визначення об'єктів оподаткування і обчислення податків, інших платежів;
- здійснюють у межах своїх повноважень контроль за законністю валютних операцій, додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку, за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, з подальшою передачею матеріалів про виявлені порушення органам, що видають ці документи, за наявністю торгових патентів;
- ведуть облік векселів, що видаються суб'єктами підприємницької діяльності при здійсненні операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах, та щомісяця подають інформацію про це місцевим органам державної статистики; здійснюють контроль за погашенням векселів; видають суб'єктам підприємницької діяльності дозволи на відстрочення оплати (погашення) векселів із зазначених операцій;
- забезпечують застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій, передбачених законодавчими актами України за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами;
- аналізують причини і оцінюють дані про факти порушень податкового законодавства;

– проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків та зборів (обов'язкових платежів);
– передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;
– подають до судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках – коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна;
– проводять роботу, пов'язану з виявленням, обліком, оцінюванням та реалізацією у встановленому законом порядку безгосподарного майна, майна, що перейшло за правом успадкування до держави, скарбів і конфіскованого майна;
– контролюють дотримання виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасність і повноту перерахування цих сум до бюджету;
– подають відповідним фінансовим органам та органам Державної казначейської служби України звіт про надходження податків, інших платежів;
– здійснюють контроль за наявністю марок акцизного збору на пляшках (упаковках) алкогольних напоїв і на пачках (упаковках) тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації.

Органи Міністерства доходів і зборів України у певних випадках в межах компетенції та у порядку, встановлених законами України, мають право:
– здійснювати документальні невиїзні, а також планові та позапланові виїзні перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), додержання податкового і валютного законодавства юридичними та фізичними особами;
– контролювати додержання порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), наявність свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій на провадження видів господарської діяльності;
– одержувати безоплатно від платників податків, а також від установ Національного банку України та комерційних банків довідки та копії документів про наявність банківських рахунків, а на підставі рішення суду – про обсяг та обіг коштів на рахунках, у тому числі про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності;
– одержувати безоплатно необхідні відомості для формування інформаційного фонду Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та зборів (обов'язкових платежів) від платників податків, а також Національного банку України та його установ;
– одержувати безоплатно від митних органів щомісяця звітні дані про експортно-імпортні операції, що здійснюють резиденти і нерезиденти;

– при проведенні перевірок вилучати у підприємств, установ та організацій копії фінансово-господарських і бухгалтерських документів, які свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків та зборів (обов'язкових платежів);
– надавати відстрочення та розстрочення податкових зобов'язань, вирішувати питання щодо податкового компромісу, а також приймати рішення про списання безнадійного боргу в порядку, передбаченому законом;
– застосовувати до платників податків фінансові (штрафні) санкції, стягувати до бюджетів і державних цільових фондів суми недоїмки, пені у випадках, порядку та розмірах, встановлених законами України;
– вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, що перевіряються в ході планових та позапланових виїзних перевірок, проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей і коштів;
– звертатися у передбачених законом випадках до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності та про застосування санкцій, пов'язаних із забороною організації і проведення азартних ігор на території України.

Посадові особи органів Міністерства доходів і зборів України зобов'язані дотримувати Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на них функцій та повною мірою використовувати надані їм права.

Збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету.

Податкова міліція як важлива складова органів Міністерства доходів і зборів України має спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів цієї служби, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Завданнями податкової міліції є:
– запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування і провадження у справах про адміністративні правопорушення;
– розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів;
– запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів;
– забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків.

Податкова міліція відповідно до покладених на неї завдань наділена такими повноваженнями:
– приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про злочини і правопорушення, віднесені до її компетенції, здійснює в установленому порядку їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;

– здійснює відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, а також проводить дізнання та досудове (попереднє) слідство в межах своєї компетенції, вживає заходів до відшкодування заподіяних державі збитків;
– виявляє причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування, вживає заходів щодо їх усунення;
– забезпечує безпеку працівників органів державної податкової служби та їх захист від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними посадових обов'язків;
– запобігає корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби;
– збирає, аналізує, узагальнює інформацію щодо порушень податкового законодавства, прогнозує тенденції розвитку негативних процесів кримінального характеру, пов'язаних з оподаткуванням.

Особа начальницького складу податкової міліції незалежно від посади, яку вона обіймає, місцезнаходження і часу в разі звернення до неї громадян або посадових осіб із заявою чи повідомленням про загрозу особистій чи громадській безпеці або в разі безпосереднього виявлення такої загрози має вжити заходів щодо запобігання правопорушенню і його припинення, рятування людей, подання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події і мусить повідомити про це в найближчий орган внутрішніх справ.

Роботу з мобілізації мита і митних платежів здійснюють митні органи у складі Міністерства доходів і зборів України, які виконують такі основні завдання:
– реалізація та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи;
– захист економічних інтересів України;
– забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку;
– застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України;
– здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
– контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;
– боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;
– розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи;
– ведення митної статистики;
– ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
– здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України.

Органи державної влади, Президент України в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та законами України, здійснюють керівництво митною справою та контроль за діяльністю митних органів України.

Митна служба України – це єдина загальнодержавна система, яка складається з митних органів та спеціалізованих митних установ і організацій. Митними органами є Міністерство доходів і зборів України, регіональні митниці, митниці.

Міністерство доходів і зборів України спрямовує, координує та контролює діяльність митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій щодо виконання законодавства України з питань митної справи, в межах своїх повноважень видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Цьому міністерству підпорядковані регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні установи та організації.

Регіональна митниця є митним органом, який на території закріпленого за ним регіону в межах своєї компетенції здійснює митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво і координацію діяльності підпорядкованих йому митниць та спеціалізованих митних установ і організацій.

Митниця є митним органом, який безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи, справляння податків і зборів та виконання інших завдань, покладених на митну службу України. Митниця діє в межах території, що визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

У складі митниці в пунктах пропуску через митний кордон України та на інших об'єктах чи територіях із значним обсягом зовнішньоекономічних операцій можуть створюватися митні пости на правах структурного підрозділу митниці.

Митний пост є структурним підрозділом регіональної митниці, митниці, який безпосередньо здійснює митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

Митні пости створюються відповідно до необхідності у населених пунктах, на залізничних станціях, в аеропортах, морських і річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності регіональної митниці, митниці.

У межах бюджетних коштів, передбачених для утримання митної служби України, винятково для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи, відповідно до митного Кодексу та законів України в митній службі України можуть створюватися експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, кінологічні спеціалізовані установи та освітні організації.

Спеціальним підрозділом митних органів є митна варта, призначена для боротьби з порушеннями митних правил, охорони територій, будівель, споруд і приміщень митних органів, охорони та супроводження товарів і транспортних засобів, забезпечення охорони зон митного контролю.

Завданнями митної варти є такі:

- здійснення заходів, пов'язаних із виявленням, розкриттям, припиненням, профілактикою порушень митних правил, запобіганням таким порушенням;
- охорона будинків, споруд, приміщень митних органів та інших об'єктів митної інфраструктури, зон митного контролю від будь-яких протиправних посягань;
- локалізація разом з іншими органами конфліктних ситуацій у зоні діяльності митних органів;
- участь у ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійного лиха та екологічного забруднення в зоні діяльності митних органів.

Для здійснення завдань підрозділи митної варти мають право:

- розташовувати тимчасові пости, пересуватися будь-якими ділянками місцевості і водного простору в межах митної території України, а в межах контрольованого прикордонного району – за погодженням з відповідними органами охорони державного кордону України;
- затримувати та проводити огляд товарів, транспортних засобів і громадян, які перетинають митний кордон України у пунктах пропуску;
- проводити огляд та переогляд оформлених митними органами транспортних засобів і товарів, у тому числі тих, що переміщуються транзитом через територію України.

Митні органи, спеціалізовані митні установи та організації та їх посадові особи при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами і громадянами в порядку, встановленому законодавством.

У митній справі Україна додержується загальновизнаних у міжнародній практиці систем класифікації та кодування товарів, митних режимів, митної статистики, інших загальноприйнятих у світових митних відносинах норм і стандартів, а також забезпечує виконання міжнародних договорів України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку.

Відповідно до міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, митні органи України спільно з митними органами суміжних держав можуть:

- створювати спільні пункти пропуску на митному кордоні України;
- проводити спільний контроль у пунктах пропуску на митному кордоні України;
- узгоджено застосовувати процедури митного контролю, митного оформлення та взаємне визнання документів, що використовують митні органи для здійснення митних процедур;
- проводити спільні заходи, спрямовані на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил.

Митному контролю підлягають усі товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України.

Митний контроль здійснюється безпосередньо посадовими особами митних органів шляхом:

- перевірки документів і відомостей, необхідних для такого контролю;
- митного огляду (огляду та переогляду товарів і транспортних засобів, особистого огляду громадян);
- обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;
- усного опитування громадян і посадових осіб підприємств;
- перевірки системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляються при переміщенні товарів через митний кордон України;
- огляду територій і приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться або можуть знаходитися товари і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи законом;
- використання інших форм.

Порядок здійснення митного контролю визначається Кабінетом Міністрів України.

Операції митного оформлення, порядок їх здійснення, а також форми митних декларацій та інших документів, що застосовуються під час митного оформлення товарів і транспортних засобів, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Метою митного оформлення є засвідчення відомостей, одержаних під час митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та оформлення результатів такого контролю, а також статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів і транспортних засобів. Митне оформлення здійснюють посадові особами митного органу.

Форми і методи роботи з мобілізації мита та митних платежів до бюджету передбачені Митним кодексом України (від 11 липня 2002 р.) та іншими законодавчими і нормативними актами України.

Завдання, функції, права, обов'язки та відповідальність інших органів, які залучені до мобілізації доходів бюджету, регулюються чинним законодавством.

З метою здійснення контролю за повнотою та своєчасністю виконання платниками своїх зобов'язань перед бюджетами і державними цільовими фондами органи Міністерства доходів і зборів України проводять оперативний облік податків, зборів (обов'язкових платежів). До 1 грудня кожного року вони подають відповідним органам Державної казначейської служби України та фінансовим органам в електронному вигляді списки складу платників податків, які перебувають на податковому обліку у кожному районі (місті).

Для ведення оперативного обліку платежів до бюджету органи Міністерства доходів і зборів України одержують відповідні документи від органів Державної казначейської служби, фінансових органів, контролюючих та інших органів і платників відповідно до чинних порядків передання інформації та внутрішнього документообігу.

Підставою для нарахування платежів до бюджету в особових рахунках платників є документи, які:

- подаються платником: податкові декларації, звіти, розрахунки, платіжні повідомлення, довідки про авансові платежі та інші документи, передбачені порядком, установленим для справляння платежів до бюджету;
- готуються органом державної податкової служби: рішення керівника (заступника керівника) органу державної податкової служби за актами перевірок з донарахування або скасування раніше нарахованих сум платежу, фінансових санкцій і пені;
- надходять від інших контролюючих органів, а саме: рішення, якщо це передбачено відповідними законодавчими актами;
- надходять від судових органів: рішення (ухвала, постанова) суду.

Для обліку нарахованих і сплачених платежів до бюджету органами державної податкової служби у складі Міністерства доходів і зборів України ведуться особові рахунки платників за кожним видом платежів, які мають сплачувати платники. Такі рахунки платників відкриваються органом державної податкової служби щорічно за платниками, які: перебувають на податковому обліку – з початку року; взяті на податковий облік – з моменту взяття їх на облік; своєчасно не стали на податковий облік – з моменту нарахування або сплати платежу (залежно від того, яка з цих подій настала раніше).

Всі особові рахунки у підрозділах обліку та звітності ведуться на спеціальних картках особових рахунків, записи в яких здійснюють у гривнях і копійках. Форма особового рахунка визначається центральним податковим органом відповідно до специфіки справляння платежу.

Основними документами, на підставі яких здійснюється нарахування платежів за особовими рахунками платників у податкових інспекціях, є подані платниками податкові декларації та розрахунки, а також податкові повідомлення (у разі нарахування податкових зобов'язань органом податкової служби). Підставами для записів про нарахування платежів можуть бути рішення судових органів, рішення про розстрочення чи відстрочення платежів, списання податкового боргу тощо.

В умовах функціонування автоматизованої інформаційної системи обліку і звітності основні показники податкових декларацій та розрахунків (у т. ч. податкові зобов'язання платників) розносяться підрозділами приймання та обробки податкової звітності до електронних баз даних податкової звітності і формуються в електронні реєстри. Такі реєстри передаються підрозділам обліку та звітності для рознесення даних про нараховані платежі в особові рахунки платників податків.

Для зарахування податкових платежів на балансах обласних управлінь Державної казначейської служби відповідно до районів і кодів бюджетної класифікації відкриваються відповідні рахунки. Зарахування коштів на такі рахунки проводиться на підставі:

- при безготівковому порядку – копій платіжних доручень платників;
- при готівкових розрахунках – копій платіжних доручень відділень Ощадбанку та корінців прибуткових документів ("повідомлення") про приймання установою банку платежів до державного та місцевих бюджетів готівкою;
- платіжних доручень установ Держкомзв'язку України на перекази з додатком до них талонів поштових переказів; копій виданих органами місцевого самоврядування квитанцій на сплату податкових та неподаткових платежів і державного мита.

Інформація про надходження платежів до Державного та місцевих бюджетів України попередньо обробляється відповідно органами казначейської служби та фінансовими органами і в систематизованому вигляді надається податковому органу для обліку сплачених податкових зобов'язань у картках особових рахунків платників.

Дані про надходження платежів до бюджету розносяться спеціалістами підрозділів обліку і звітності податкової інспекції в особових рахунках платників і у реєстрі надходжень у день отримання від органів Державної казначейської служби України та фінансових органів відомостей про зарахування платежів у вигляді електронного реєстру розрахункових документів. У разі виявлення у зазначеному реєстрі сум надходжень, структура яких не відповідає вимогам автоматичного обліку платежів до бюджету, ці доходи до вияснення їх походження та адреси обліковуються за спеціальним кодом в окремому особовому рахунку і реєстрі надходжень та повернень. Не пізніше 5-денного терміну після одержання копій розрахункових документів від органу казначейської служби чи фінансового органу ці суми підлягають вияснению і рознесенню за відповідними картками особових рахунків.

Забезпечуючи достовірність даних про сплачені платежі, податкові органи щомісячно проводять звірки надходжень з органами казначейської служби та фінансовими органами за всіма кодами бюджетної класифікації.

З метою недопущення розходжень показників оперативного обліку платежів у податкових органах та бухгалтерських даних платників податків періодично проводяться взаємозвірка стану розрахунків на 1 січня кожного року за всіма платежами до бюджету або на іншу звітну дату. За платежами, щодо яких виникли розбіжності, при потребі друкується картка особового рахунка.

Найважливішою формою звітності податкових служб є звітність про надходження коштів до бюджетів за формою № 1-П "Звіт про суми фактичних надходжень податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів", яка складається щомісячно за станом на 1 число місяця, наступного за звітним.

Показники звітності формуються підрозділами обліку і звітності податкових органів за даними реєстрів надходжень та повернень платежів. Для забезпечення достовірності звітних даних податкові інспекції (адміністрації) попередньо звіряють показники мобілізованих платежів із базами даних органів Державної казначейської служби та фінансових органів, що засвідчується відповідними довідками.

ДПС в областях складають та подають щомісячні звіти про суми фактичних надходжень податків і зборів як Міністерству доходів і зборів України, так і головним фінансовим управлінням облдержадміністрацій і обласним управлінням Державної казначейської служби України. З огляду на функціональні інтереси користувачів звітність на адресу Міністерства доходів і зборів України подається відповідно до низових податкових інспекцій, для фінансових органів та органів Державної казначейської служби – з урахуванням адміністративно-територіального поділу областей.

Для забезпечення звітною інформацією фахівців з адміністрування податків у межах податкового органу звітність ф. № 1-П розміщують на сервері податкової інспекції (адміністрації). Зведені звіти про суми фактичних надходжень податків і зборів затверджуються керівником центрального податкового органу і подаються таким адресатам:

- на паперових носіях – Верховній Раді України, Адміністрації Президента України та Держкомстату України;
- засобами електронного зв'язку – Міністерству фінансів та Державній казначейській службі України.

Організація роботи органів стягнення з мобілізації доходів бюджету здійснюється відповідно до Податкового кодексу України. Цим Кодексом визначаються: перелік і компетенція контролюючих органів; підстави для примусового стягнення активів та визначення бюджетного фонду; порядок подання податкової декларації та визначення суми податкових зобов'язань; порядок узгодження сум податкових зобов'язань, оскарження рішень контролюючих органів та визначення податкового боргу; черговість виставлення і відкликання податкових повідомлень та податкових вимог; джерела сплати податкових зобов'язань або погашень податкового боргу платника податків; порядок виникнення права, зупинення, обмеження щодо застосування податкової застави; особливості застосування адміністративного арешту активів; порядок продажу активів, що перебувають у податковій заставі; погашення податкового боргу державних або комунальних підприємств; погашення податкових зобов'язань або податкового боргу в разі ліквідації платника податків; порядок погашення податкових зобов'язань або податкового боргу при реорганізації платника податків; розстрочення та відстрочення податкових зобов'язань платника податків; застосування строків давності стягнення податкового боргу; нарахування та зупинення строків нарахування пені; порядок застосування штрафних санкцій; списання і розстрочення податкового боргу.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Доходи бюджету; доходи суспільства; державні доходи; доходи держави; податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; цільові фонди; міжбюджетні трансферти; державний бюджет; місцеві бюджети; доходи загального фонду бюджету; доходи спеціального фонду бюджету; податки; платежі; збори; відрахування; власні доходи; закріплені доходи; регулюючі доходи; доходи від фізичних осіб; доходи від юридичних осіб; механізм наповнення дохідної частини бюджету; джерела формування доходів бюджету; податкова система; система оподаткування; суб'єкт податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставки податку; податкові пільги; норма оподаткування; податкове зобов'язання; податковий борг; податкові канікули; податкове право; податковий звіт; податковий період; податковий кредит; податковий тиск; ухилення від сплати податків; облік платників податків; загальнодержавні податки і збори; місцеві податки і збори.

Контрольні запитання і завдання

1. Сукупність яких грошових відносин є змістом доходів бюджету як об'єктивного економічного поняття?
2. У чому полягає сутність доходів бюджету?
3. Якими, на вашу думку, є взаємозв'язок і відмінності між доходами суспільства, доходами держави і доходами бюджетів?
4. Які завдання дає змогу вирішити раціонально побудована система доходів бюджету?
5. За якими ознаками і як класифікують доходи бюджетів?
6. Які вам відомі джерела формування доходів бюджету?
7. Які методи формування доходів бюджету розрізняє фінансова наука і практика?
8. Охарактеризуйте термін "податкова система".
9. Яка відмінність між термінами "податкова система" і "система оподаткування"?
10. Які вам відомі принципи оподаткування і хто з вчених їх сформулював?
11. У чому полягає сутність податку?
12. Які, крім податків, форми акумуляції доходів бюджету використовує наша держава? Які їхні особливості?
13. Охарактеризуйте основні елементи податку.
14. Як класифікують податки у вітчизняній науці і практиці?
15. Яка класифікація податків використовується у міжнародній практиці?
16. Яким принципам має відповідати оптимальна податкова система?
17. За якими принципами будується система оподаткування в Україні?
18. Якими правами й обов'язками наділені платники податків?
19. Які податки і збори належать до загальнодержавних і чому?
20. Які особливості місцевих податків і зборів?

21. Охарактеризуйте окремі групи і види податкових надходжень: податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості; податки на власність; збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів; внутрішні податки на товари і послуги; податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції; рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси; місцеві податки і збори; інші податки і збори.
22. Розкрийте особливості, призначення та роль у доходах бюджету неподаткових надходжень: доходів від власності та підприємницької діяльності; адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності; інших неподаткових надходжень; власних надходжень бюджетних установ.
23. Охарактеризуйте особливості формування доходів від операцій з капіталом, зокрема: надходжень від продажу основного капіталу; надходжень від реалізації державних запасів товарів; коштів від продажу землі і нематеріальних активів.
24. Розкрийте призначення та роль у доходах бюджету офіційних трансфертів: від органів державного управління; від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій.
25. Що передбачає організація роботи щодо мобілізації доходів бюджету?
26. Хто є суб'єктами роботи щодо мобілізації доходів до бюджетів в Україні і якими питаннями вони займаються?

РОЗДІЛ 8
СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

§ 8.1. Соціально-економічна сутність і класифікація видатків бюджету

Бюджет – це важливий інструмент впливу на розвиток економіки та соціальної сфери. За його допомогою держава, здійснюючи розподіл і перерозподіл ВВП, може завжди змінювати структуру суспільного виробництва, впливати на результати господарювання, здійснювати соціальні перетворення тощо. В умовах ринкової економіки бюджет не може і не має втрачати своєї ролі, відбувається тільки зміна методів бюджетного впливу на суспільне виробництво, реалізацію завдань та функції держави.

Якісне виконання державою своїх функцій може бути забезпечене за рахунок відповідних обсягів та оптимальної структури видатків бюджетів. Тому проблеми використання бюджетних видатків у стимулюванні соціально-економічних процесів, раціонального розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи були завжди предметом особливої уваги з боку суспільства. Адже саме за рахунок видатків бюджетів держава забезпечує розвиток пріоритетних галузей економіки, соціально-культурної сфери, підтримує належний рівень соціального захисту населення, обороноздатності країни та діяльність органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування.

Загальноприйнятим в економічній теорії та практиці є визнання провідної ролі видатків бюджетів у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру видатків бюджетів впливають обсяги і характер функцій держави, адже в умовах товарно-грошових відносин будь-яка держава повноцінно зможе виконувати свої функції, маючи для цього необхідну суму бюджетних ресурсів. Тому важливим завданням фінансової науки і практики є формування концептуальних підходів до трактування сутності видатків бюджетів, їхнього змісту й форм.

Згідно з Бюджетним кодексом України видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Причому поняття "видатки" розкривається за допомогою витрат, а "витрати" – за допомогою видатків. Зокрема, у Кодексі записано, що витрати бюджету – це видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Ототожнення термінів "видатки" і "витрати" характерне не тільки для наведеного визначення, а й для визначень в інших джерелах. Тому більш де-

тально розкриємо зміст цих термінів. На перший погляд, "видатки" і "витрати" характеризують одні і ті самі процеси. Однак насправді між видатками й витратами є суттєві відмінності.

Як правило, в економічній науці і практиці термін "видатки" використовується для найменування тих розподільчих відносин, які пов'язані з використанням централізованого грошового фонду держави. Вони здійснюються на стадії розподілу ВВП, характеризуються одностороннім рухом грошових коштів і не обмінюються на відповідні еквіваленти. Суб'єкт відносин виділяє видатки (видає гроші зі свого фонду) для їхнього подальшого використання без одночасного отримання еквівалентної вартості товарів чи послуг.

На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну, характеризуються двостороннім рухом вартостей (Г→Т), тобто обмінюються на необхідний еквівалент вартості товарів чи послуг. Крім цього, витрати є елементом формування собівартості продукції і послуг, що виробляються та реалізуються розпорядниками бюджетних коштів. Тому проведення витрат виходить за межі сфери бюджетних відносин і стосується кінцевого використання бюджетних ресурсів держави. Отже, видатки бюджету за певних умов перетворюються на витрати (виплата зарплати, оплата вартості товарно-матеріальних цінностей, комунальних послуг тощо). Однак окремі видатки можуть не набувати форм витрат, а виділені бюджетні кошти продовжуватимуть свій рух (виплати стипендій, соціальних допомог, погашення позик тощо).

Отже, видатками бюджету будуть вважатися кошти, затверджені у бюджеті відповідним правовим актом, встановлені обсяги бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису, а також видатки розпорядника бюджетних коштів, затверджені у кошторисі. Процес використання бюджетних коштів на виконання бюджетних програм слід вважати витратами, які списуються за рахунок видатків розпорядника бюджетних коштів. Після закінчення звітного періоду видатки за кошторисом розпорядника бюджетних коштів списуються на видатки бюджету. Така схема є спрощеною, оскільки у процесі виконання бюджету беруть участь розпорядники коштів різних рівнів, однак вона дає можливість визначити межі використання термінів "видатки бюджету" та "витрати", простежити логічний взаємозв'язок між ними.

Видатки бюджету – це об'єктивні економічні відносини, пов'язані з розподілом і використанням централізованого фонду грошових коштів держави, що є завершальним етапом перерозподільчих процесів за допомогою бюджетних відносин.

Розглядаючи сутність видатків бюджетів, їхню роль у розподільчих процесах, доцільно використовувати діалектичні підходи до аналізу механізмів розподілу і перерозподілу ВВП за допомогою бюджетних відносин. Видатки бюджету, зумовлені суспільним способом виробництва, природою та функціями держави, відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

Усі розподільчі процеси, пов'язані з видатками бюджетів, характеризуються різноманітністю та взаємозв'язком. Вони охоплюють розмаїття відносин з приводу спрямування і використання коштів централізованого грошового фонду держави і відображають напрями розподілу бюджетних ресурсів держави. Основою такого розподілу є функції держави, їхній обсяг і характер, визначені Конституцією України. Причому існує тісний діалектичний взаємозв'язок між видатками бюджетів і функціями держави, який полягає у тому, що збільшення функцій зумовлює збільшення видатків, і навпаки. Функції держави є визначальним чинником, який впливає на обсяги видатків бюджетів та їхній розподіл і використання, адже без достатнього рівня бюджетних ресурсів такі функції якісно виконувати не можливо. Тому в теорії і на практиці при складанні бюджету, визначенні його параметрів держава зобов'язана брати до уваги не обсяги доходів, а потреби у видатках. Це підтверджується світовим історичним досвідом та фінансовою наукою.

У процесі використання коштів бюджетного фонду держава вступає у відносини з:

- підприємствами, організаціями та установами з приводу їхнього фінансування;
- фізичними особами, громадянами країни з приводу виплат, пов'язаних із соціальними гарантіями;
- юридичними і фізичними особами, іноземними державами, міждержавними об'єднаннями з приводу повернення державних позик і сплати процентів;
- органами місцевого самоврядування з приводу бюджетного регулювання;
- іншими суб'єктами відповідно до чинного законодавства.

Сукупність цих грошових відносин становить зміст видатків бюджетів як об'єктивного економічного поняття.

Будучи об'єктивним економічним поняттям у результаті прийняття законодавчих актів, видатки бюджетів набувають конкретних матеріальних форм, зокрема, кошторисного фінансування, бюджетних інвестицій, державних трансфертів, бюджетних кредитів, бюджетних резервів. Саме цим забезпечується єдність теоретичних основ і практики організації видатків бюджетів.

Характеризуючи сутність видатків бюджетів, доцільно окреслити їхні взаємозв'язок та відмінні риси від видатків суспільства, державних видатків і видатків держави. Такий взаємозв'язок відображений на рис. 8.1.

Так, *видатки суспільства* охоплюють державні видатки, видатки суб'єктів господарювання недержавної (приватної, акціонерної, спільної,

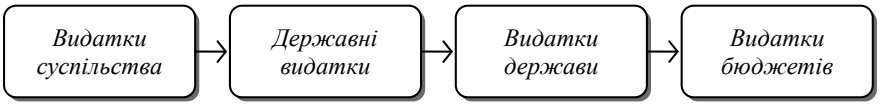


Рис. 8.1. Взаємозв'язок видатків бюджетів з видатками суспільства

колективної тощо) форми власності і видатки домогосподарств. Основною відмінністю між ними є форма власності. *Державні видатки*, які охоплюють державну форму власності, за рівнем централізації діляться на дві групи: видатки держави (централізовані) і видатки суб'єктів господарювання державної форми власності (децентралізовані). *До видатків держави* зараховуємо видатки бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів державного соціального страхування тощо. Отже, *видатки бюджетів* охоплюють тільки ту частину видатків суспільства, яка пов'язана з використанням коштів таких централізованих грошових фондів, як державний і місцевий бюджети.

Видатки бюджетів виявляються за допомогою конкретних видів, які характеризуються *з якісної та кількісної сторін. Якісна характеристика видатків* дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, а *кількісна – їх величину.* Кількісна і якісна сторони можуть вступати у суперечності, причому гострота таких суперечностей може бути суттєвою, мати руйнівні наслідки. Так, наприклад, потреби Української держави, що визначаються якісною характеристикою, значно перевищують кількісну сторону, тобто суму видатків, необхідну для задоволення відповідних потреб суспільства. Це супроводжується постійним недофінансуванням (більше половини) усіх галузей економіки та соціально-культурної сфери, одним з найнижчих рівнів життя громадяни серед європейських країн, інфляцією, бюджетним дефіцитом, соціально-економічною нестабільністю, зростанням недовіри до влади, скороченням чисельності населення тощо. У таких випадках держава зобов'язана регулювати ці процеси, приймати оптимальні рішення, навіть якщо вони будуть непопулярними, мати розроблену стратегію поведінки.

Видатки бюджетів характеризуються певними спільними і відмінними рисами, що дає можливість їхню *наукову класифікацію здійснювати за такими ознаками:* роллю у виробництві ВВП, роллю у відтворюючих процесах, соціально-економічним змістом та суспільним призначенням, рівнями бюджетної системи, рівнями повноважень, функціональним призначенням, відомчим призначенням, цільовим призначенням, програмним призначенням, формами фінансування, характером проведення і списання.

Так, *за роллю і місцем видатків у виробництві ВВП* їх можна поділити на дві групи: видатки, пов'язані з розвитком виробничої сфери і видатки, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток сфери суспільних послуг. Обидва напрями для держави мають важливе значення і є об'єктивно необхідними. Будучи організатором відносин у виробничій сфері та власником виробничих засобів, держава зобов'язана вкладати кошти у розвиток тих підприємств та галузей, які визначають її могутність. Адже такі затрати швидко окупляться, сприяють значному збільшенню ВВП, що є матеріальною основою бюджету. Поряд з цим, значну частину бюджетних коштів держава змушена вкладати у розвиток сфери суспільних послуг, що є основною умовою її функціонування. Освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення, оборона, управління є тими підвалинами, які забезпечують існування та розвиток держави, якісне виконання нею своїх функцій.

Розрізняючи роль у відтворюючих процесах, видатки бюджетів ділять на поточні і капітальні. *Поточними* вважаються видатки, спрямовані на забезпечення простого відтворення і які стосуються поточної діяльності перехідної мережі підприємств, організацій та установ. *Капітальні видатки* – це видатки розвитку, пов'язані з розширеним відтворенням, які стосуються фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності. Використовуючи такий поділ видатків, у Бюджетному кодексі України передбачена можливість формування поточного бюджету і бюджету розвитку.

Враховуючи *поділ видатків за соціально-економічним змістом та суспільним призначенням*, виділяють п'ять груп: видатки на економіку, видатки на соціально-культурні заходи, видатки на соціальний захист населення, видатки на оборону та видатки на управління. Це дасть можливість забезпечити бюджетними ресурсами всі напрями суспільної діяльності держави (економічної, соціальної, оборонної та управлінської) і створити базу для розробки функціональної класифікації видатків.

За рівнями бюджетної системи розрізняють видатки Державного бюджету України та видатки місцевих бюджетів. Обсяги та спрямування видатків першої групи визначаються щорічними законами про Державний бюджет України, а другої – рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад.

Виділяючи *різні види повноважень* органів державної влади, управління та місцевого самоврядування, видатки бюджетів можна поділити на три групи – видатки на здійснення неделегованих державних повноважень (які не можуть бути передані місцевому самоврядування), видатки на здійснення делегованих повноважень і видатки на здійснення власних повноважень.

За функціональним призначенням видатки бюджетів відповідно до функцій держави згідно з Бюджетним кодексом України та функціональною класифікацією діляться на десять таких груп (до 2001 р. цих груп нараховувалося 25): загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення. Співвідношення видатків між цими групами визначається спрямованістю бюджетної політики. У зв'язку з необхідністю соціального захисту громадян з низьким рівнем доходів у сучасних умовах найбільша частка видатків спрямовується на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Процес розробки та виконання бюджетних програм і забезпечення бюджетних повноважень потребує у класифікації застосовувати таку ознаку, як *відомче призначення*. Класифікація видатків за відомчим призначенням здійснюється відповідно до відомчої класифікації, де кількість груп залежить від кількості головних розпорядників бюджетних коштів.

За цільовим призначенням видатки бюджетів поділяються на конкретні види відповідно до економічної класифікації. Такий підхід дає можливість

забезпечувати ефективний фінансовий контроль за цільовим використанням коштів бюджету.

Програмне призначення передбачає поділ видатків за відповідними бюджетними програмами. Такі програми можуть бути довго-, середньотерміновими і річними. Перелік програм та обсягів різних видатків на їхнє виконання визначається щорічно законом про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

Використання прогресивних видів класифікації видатків, зокрема програмної, є кроком уперед. Однак це застосовується повільно, спостерігається поєднання відомчого і програмного фінансування, причому програми, як правило, мають яскраво виражений відомчий характер.

За *характером проведення і списання* видатки бюджетів ділять на касові і фактичні. *Касовими* вважаються грошові видатки бюджету і бюджетних установ, тобто оплата з реєстраційних чи інших рахунків розпорядників бюджетних коштів іншим суб'єктам, виплата грошових коштів з каси на видатки, передбачені бюджетом. *Фактичні видатки* – це дійсні витрати установ. Як правило, касові і фактичні видатки не збігається.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, поділяються на *три групи*:

- видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономної Республіки Крим та місцевому самоврядуванню. Джерелом здійснення цих видатків за чинним законодавством є кошти Державного бюджету України;
- видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономної Республіки Крим і місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Використовуючи бюджетні важелі та інструменти розподілу і перерозподілу ВВП, держава за допомогою прямих і непрямих форм бюджетного фінансування зможе суттєво змінити економічні пропорції, особливо щодо галузевої та територіальної структур суспільного виробництва.

Видатки бюджету у ринкових умовах доцільно переорієнтовувати у напрямку їхнього впливу на господарську кон'юнктуру і рівень ділової активності підприємств, організацій, установ та галузей вітчизняної економіки. Завдяки бюджетному фінансуванню можна впливати на різні сторони господарювання, сприяючи перспективному оновленню виробничих фондів, швидкому впровадженню у виробництво науково-технічних досягнень, підвищенню рентабельності. Цьому ж має слугувати відмова від дотацій з бюджету нерентабельних підприємств, їхнє закриття або перепрофілювання.

Створення принципово нового механізму бюджетного фінансування науки, удосконалення державної системи підготовки і перепідготовки кадрів для народного господарства й інші бюджетні заходи мають стимулювати наукові відкриття і нові технічні досягнення, скорочувати строки впровадження їх у виробництво, а в підсумку – бути каталізатором пришвидшення науково-технічного прогресу.

Функціональний поділ видатків дає змогу виявити пропорції в розподілі бюджетних коштів і, змінюючи їх, досягати необхідних зрушень у галузевій структурі суспільного виробництва. Бюджетні асигнування мають забезпечити вирішення найважливіших і масштабних державних завдань: фінансування пріоритетних заходів, пов'язаних з пришвидшенням розвитку основних галузей економіки, створення фінансових можливостей для удосконалення виробничої та соціальної інфраструктур.

Зменшення обсягу бюджетного фінансування витрат у народному господарстві пояснюється тим, що до мінімуму зводиться участь держави у виробничих інвестиціях за рахунок скорочення централізованих капітальних вкладень; послідовно виконується програма приватизації державної власності та скорочується сфера державної економіки.

Тенденція до зменшення бюджетних видатків на народне господарство не може закінчитися повною відмовою від бюджетного фінансування цих витрат. А за умов ринку теж залишаться такі видатки, які потребують обов'язкового залучення державних коштів, оскільки, по-перше, триває функціонування державного сектору економіки, котрий потребує розробки державних інвестиційних програм, згідно з якими і здійснюється бюджетне фінансування капітальних витрат. По-друге, для стабілізації економіки та розвитку підприємництва потрібна фінансова допомога держави у вигляді бюджетних субсидій, субвенцій.

Значні бюджетні кошти щороку спрямовуватимуться на фінансування соціально-культурних заходів. Вони дають змогу державі розвивати систему освіти, культури, задовольняти мінімальні потреби населення в медичному обслуговуванні, здійснювати соціальний захист громадян, підвищувати рівень їхнього соціального забезпечення.

§ 8.2. Бюджетне фінансування, його сутність, форми і методи

В узагальненому вигляді *бюджетне фінансування – це безповоротне, безвідплатне виділення коштів з бюджету*. Основна сутність бюджетного фінансування полягає у тому, що за його допомогою формуються і реалізуються грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності та фізичними особами – з іншого, з точки зору спрямування та використання грошових коштів централізованого фонду держави на розширене відтворення, підвищення рівня життя, задоволення суспільних потреб і забезпечення інших безпосередніх державних заходів. Обсяг, своєчасність і повнота фінансу-

вання значною мірою залежать від рівня централізації фінансових ресурсів і мобілізації коштів до бюджету.

Роль і значення бюджетного фінансування визначаються моделлю фінансових відносин у суспільстві. Оскільки в Україні за допомогою бюджету розподіляється третина ВВП, можна стверджувати, що бюджетне фінансування посідає провідне місце у системі фінансового забезпечення суспільних потреб. Тому одним з найважливіших завдань сучасної фінансової науки і практики є посилення активного впливу цього виду фінансування на всі без винятку сторони соціально-економічного розвитку.

В економічній літературі бюджетне фінансування *розглядається у широкому та вузькому розумінні. Широке трактування* цього фінансування стосується визначення його місця та ролі у регулюванні соціально-економічних процесів. Завдяки бюджетному фінансуванню держава регулює найважливіші пропозиції, забезпечує функціонування та розвиток економіки, соціальної сфери, реалізує свої конституційні функції. Тому з боку суспільства цьому явищу приділяється особлива увага.

У вузькому значенні бюджетне фінансування розглядається з боку держави як форма бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – як форма фінансового забезпечення. Держава за допомогою бюджетного фінансування як форми бюджетного механізму, забезпечує фінансування всіх заходів, пов'язаних з виконанням своїх функцій. Залежно від оптимального поєднання важелів, інструментів цього механізму вмілого використання усіх наявних елементів можна досягти відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечити виконання стратегічних завдань. З іншого боку, за допомогою бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення створюються достатні фінансові можливості для функціонування і розвитку конкретних підприємств, організацій, установ, а також задовольняються мінімальні, гарантовані державою матеріальні потреби соціально незахищених громадян.

Загалом *бюджетному фінансуванню будуть властиві такі ознаки*:

- бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету;
- його зміст виявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам;
- надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом;
- перелік цих заходів відповідає функціям держави;
- бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення.

У фінансовій теорії і практиці бюджетне фінансування доцільно розглядати, *з одного боку, як об'єктивне економічне поняття, а з іншого – як матеріальне вираження цього поняття.*

Досліджуючи бюджетні відносини у частині розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів держави, можна переконатися у тому, що ці процеси супроводжуються рухом розподіленої вартості у напрямі держава – суб'єкт отримання. Без таких відносин розподільчі процеси не можуть бути завершеними, що не відповідатиме змісту категорії "бюджет держави". Отже, це завершення є об'єктивною умовою функціонування бюджету держави як економічної категорії і забезпечується за допомогою бюджетного фінансування. Таким чином, бюджетне фінансування характеризується об'єктивністю та існує незалежно від бажання суб'єктів відносин. Завдання суб'єктів відносин полягає у пізнанні цього об'єктивного поняття і використанні його у практичній діяльності.

За умов законодавчого та нормативного оформлення бюджетне фінансування набуває відповідного матеріального вираження. На практиці бюджетне фінансування є процесом, дією, елементом бюджетного механізму, формою фінансового забезпечення.

Таким чином, *бюджетне фінансування* слід розуміти як сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Основою для бюджетного фінансування є затверджений бюджет і бюджетний розпис. Процес бюджетного фінансування здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку органами Державної казначейської служби України.

На сьогодні бюджет України характеризується високим ступенем централізації фінансових ресурсів, що закономірно для країн з транзитивною економікою. Так, бюджетні ресурси України становлять нині третину від ВВП. Така централізація коштів має забезпечити своєчасне і повне фінансування усіх загальнодержавних програм, а також додаткові заходи, пов'язані з підвищенням заробітної плати та інших соціальних виплат. Однак, якщо проаналізувати бюджетне фінансування за період незалежності України, то можна переконатись, що загалом видатки щорічно були недофінансовані порівняно із затвердженими сумами. Основними причинами неповного фінансування було невиконання дохідної частини, розбалансованість економіки, важке фінансове становище підприємств. Отже, можна дійти висновку, що механізм бюджетного фінансування тісно пов'язаний з доходами бюджету. Цей взаємозв'язок полягає у кількісній відповідності, коли при забезпеченій дохідній базі бюджет має змогу фінансувати своєчасно і повною мірою суми запланованих видатків.

Роль бюджетного фінансування визначається передусім тим, що є основним методом забезпечення прогресивних зрушень в економічній структурі. Тільки за допомогою бюджетного фінансування створюються умови і забезпечується розвиток традиційних і нових галузей виробництва, соціально-культурної сфери, підвищується рівень матеріального добробуту населення, посилюється роль держави у світовому та європейському товаристві.

Система бюджетного фінансування вміщує в собі *принципи, форми та методи надання бюджетних коштів* суб'єктам господарювання.

Бюджетне фінансування базується і здійснюється на основі наукових принципів. Враховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики, до *принципів цього фінансування* у фінансовій науці і практиці зараховують: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; фінансування не під план, а в міру виконання планів за виробничими показниками, мережами, штатами і контингентами; ефективне використання коштів; фінансування відповідно до надходження доходів; оптимальне поєднання усіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; справедливість і неупередженість; публічність і прозорість; контрольованість. При формуванні цих принципів у їхньому трактуванні доцільно базуватися на принципи бюджетної політики, адже бюджетне фінансування є інструментом її реалізації.

Принцип безповоротності означає, що бюджетні кошти, надані відповідним розпорядникам та отримувачам, використані на фінансування економіки, соціально-культурні сфери, соціального захисту населення, управління, оборони тощо, не потребують повернення та прямого відшкодування. *Безоплатність* полягає у відсутності плати за виділені з бюджету кошти. *Принцип безстроковості* – це надання бюджетних коштів без встановлення термінів їхнього повернення.

Принцип плановості означає, що витрати з державного бюджету визначаються законом про Державний бюджет України на кожний рік. Обсяг витрат та цільове спрямування коштів місцевих бюджетів ухвалюються рішенням сесій відповідних місцевих рад. Витрати суб'єктів бюджетних відносин відображаються у фінансових планах і кошторисах установ, балансах доходів і витрат підприємств, об'єднань, міністерств і відомств.

Принцип цільового спрямування коштів полягає у тому, що кошти плануються, відпускаються та використовуються на суворо визначені цілі та заходи відповідно до затверджених фінансових планів.

Суть *принципу фінансування не під план, відповідно до виконання планів за виробничими показниками, мережами, штатами і контингентами* означає, що бюджетні кошти виділяються не автоматично згідно із сумами, затвердженими у бюджеті чи фінансових планах, а з урахуванням фактичних обсягів виробництва і реалізації продукції, виконаних робіт, наданих послуг, чисельності штатних посад, кількісних і якісних показників роботи.

Принцип ефективного використання коштів передбачає одержання суспільно необхідного результату за мінімальних витрат фінансових ресурсів. Практичне здійснення цього принципу супроводжується вдосконаленням форм і методів оперативного управління виробничою та фінансовою діяльністю, розробкою додаткових важелів і стимулів, спрямованих на скорочення витрат та інтенсифікацію виробництва.

Фінансування відповідно до надходження доходів забезпечується шляхом виділення наявних у бюджеті ресурсів у порядку фінансування тільки після того, як такі кошти надійшли у вигляді доходів до відповідного бюджету.

Принцип оптимального поєднання усіх джерел фінансування, зокрема, власних, кредитних і бюджетних, полягає у тому, що під час визначення обсягу фінансування як держава, так і вищестоящі органи враховують наявність власних коштів, можливості одержання банківського кредиту і лише тоді, коли неможливо покрити витрати із зазначених джерел, вирішується питання про бюджетне або відомче фінансування.

Суть принципу дотримання режиму економії застосовується у процесі використання ресурсів і виявляється у зменшенні норм витрат, раціональному використанні всіх наявних у суб'єкта бюджетних відносин ресурсів (матеріальних, трудових, фінансових).

Принцип повноти означає, що всі видатки бюджетних установ здійснюються з одного бюджету за рахунок коштів загального і спеціального фондів. Усі позабюджетні кошти бюджетних установ перед використанням зараховуються до бюджету як доходи спеціального фонду.

Справедливість і неупередженість забезпечується тим, що бюджетне фінансування здійснюється на засадах справедливого і неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма без винятку розпорядниками і отримувачами коштів.

Суть *принципу публічності та прозорості* полягає в оприлюдненні показників звітів про виконання фінансових планів у частині використання бюджетних коштів їх розпорядниками та отримувачами, а також у відкритому прийнятті відповідних рішень.

Принцип контрольованості наявний за усіх виробничих, господарських і фінансових операцій у фінансуванні державних витрат. Контроль виконання дає можливість викрити недоліки й помилки у фінансовій діяльності, вжити заходів щодо їх усунення, а також отримати зустрічну інформацію для перспективного й поточного планування державних витрат як під час визначення цільового спрямування коштів, так і при визначенні їхнього обсягу.

У теорії та практиці бюджетного фінансування важливе значення має правильний вибір й обґрунтування відповідних його *форм*. Форми бюджетного фінансування слід розуміти як способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів. За наведеними критеріями можна виділити чотири найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, державні трансферти та бюджетне кредитування.

Кошторисне фінансування – це виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів і бюджетних розписів суб'єктам господарювання (розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами. У процесі кошторисного фінансування відбувається забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління. Вони отримують кошти на своє утримання із бюджету на підставі фінансових документів – кошторисів. Таким чином фінансується бюджетна сфера. Установи й організації, які діють у цій сфері, є бюджетними.

До бюджетної сфери належать соціальні, культурно-освітні заклади й установи, національна оборона, правоохоронні органи і органи державної безпеки, судова система і органи прокуратури України, законодавча і виконавча влада держави.

Другою формою бюджетного фінансування вважається *бюджетне інвестування*, що пов'язано з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну чи інноваційну діяльність. Бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування державних капітальних вкладень, проектного фінансування конкретних інвестиційних проектів, придбання частки акцій чи прав участі в управління підприємством. У процесі ринкових перетворень цю форму потрібно використовувати, у першу чергу, для структурної перебудови економіки, створення потужної матеріально-технічної бази для соціальної, культурно-освітньої сфери, оборони країни та управління.

За наявності різних форм власності та різних організаційно-правових структур, об'єднань підприємств і організацій, правове регулювання фінансування інвестицій в умовах ринку є складним. Бюджетне інвестування за умов ринку, на відміну від планової системи, має свої особливості: воно не є сталим, держава також втручається в процес фінансово-кредитного забезпечення капітальних вкладень державних підприємств.

Поряд з державними, здебільшого бюджетними коштами, залучаються також іноземні джерела інвестиційного фінансування як з боку іноземних держав, так і з боку міжнародних і приватних вітчизняних комерційних банків і кредитних установ.

Третя форма бюджетного фінансування полягає у *наданні державних трансфертів* шляхом державного субсидіювання (державні субсидії, державні субвенції, державні дотації) та державної допомоги населенню. Державні трансферти розуміють як невідплатні і безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, які не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу.

Субсидія – це фінансова або інша підтримка державними органами виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання відповідного товару, в результаті чого суб'єкт господарювання отримує пільги (прибуток), тобто коли державні органи:

- здійснюють пряму передачу грошей (у формі дарування, дотацій, позики, участі в акціонерному капіталі тощо), потенційну пряму передачу грошей або зобов'язань (гарантій);
- відмовляються від справляння податків з доходів, які, як правило, підлягають справлянню, або не стягують їх (у разі встановлення податкових пільг, відстрочення сплати податку тощо);
- забезпечують суб'єктів господарювання майном (у тому числі товаром) чи послугами, крім призначених для створення загальної інфраструктури, або закуповують товари чи послуги;
- здійснюють платежі або доручають приватній установі виконувати одну чи більше із вищезазначених функцій.

Крім державних субсидій, у процесі субсидіювання у вітчизняній практиці використовується державне дотування. Державну дотацію слід розуміти як кошти, що виділяються з бюджету підприємствам на покриття їхніх збитків, переважно у випадку, коли збитковість є наслідком реалізації окремих напрямів державної політики. Поряд із дотаціями державне субсидіювання передбачає використання державних субвенцій як цільового виділення коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на фінансування певних програм і проектів на умовах пайової участі бюджету та отримувача коштів.

Одним з елементів державних трансфертів як форми бюджетного фінансування є державна допомога населенню, яку слід розуміти як допомогу, що надається фізичним особам за рахунок коштів бюджетів чи державних цільових фондів у грошовій або натуральній формах. Грошовими трансфертами вважаються поточні платежі фізичним особам у грошовій формі, які призначені для збільшення їхнього доходу, а натуральними трансфертами – державну допомогу населенню, яка надається у вигляді товарів, послуг, повністю або частково безоплатних. Такі трансферти, як правило, охоплюють сферу соціального захисту населення і займають у бюджетах вагоме місце.

Загалом державне субсидіювання у вигляді державних дотацій, державних субвенцій і державних субсидій та державні допомоги населенню є одними із важливих чинників захисту державних (суспільних) інтересів.

Бюджетне кредитування – це фінансова підтримка державних та інших підприємств, у яких понад 50% майна є державною власністю. Здійснюється вона за рахунок видатків бюджету, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів, що надаються як державна підтримка. Фінансову підтримку як бюджетну позику надає Міністерство фінансів України на договірних засадах.

Умовами договору мають бути передбачені зобов'язання сторін щодо обсягів, строків надання позики, її цільового використання, заходи щодо забезпечення її своєчасного повернення, відповідальність сторін за порушення умов договору, а також обсяги і порядок сплати процентів за використання бюджетних позик.

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, із змінами яких може змінюватися механізм їхнього застосування. При цьому до існуючих форм бюджетного фінансування не можна застосовувати однаковий підхід, а перспективи розвитку кожної із форм *мають пов'язуватись з тими цілями, яким вони слугують*.

Цілі можуть бути поділені на загальні та спеціальні. Загальні втілюються за допомогою тих форм фінансування, які відповідають системі управління економікою загалом.

Спеціальні пов'язані з особливими умовами господарювання згідно із завданнями економічної політики держави на відповідному етапі розвитку.

Форми бюджетного фінансування, які зумовлені загальними цілями, у подальшому потрібно удосконалювати, щоб вони повніше відповідали потребам розвитку ринкової економіки. Їхнє удосконалення, з одного боку, має провади-

тись у напрямку посилення стимулюючих факторів певних форм фінансування, а з іншого – у напрямку запровадження нових умов надання бюджетних коштів.

Ефективність бюджетного фінансування значною мірою залежить від вибору відповідних *методів*. На певних етапах соціально-економічного розвитку в Україні використовувалися різні методи бюджетного фінансування. Так, до 1 липня 1993 р. фінансування здійснювалося *двома методами: з Державного бюджету України – методом відкриття кредитів; з місцевих бюджетів – методом перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на рахунки розпорядників коштів*. Ці методи мали свої переваги і недоліки. Однак у зв'язку із суттєвим поглибленням економічної кризи, гіперінфляцією та дефіцитністю бюджетних ресурсів із 1993 р. з метою збільшення ефективного управління доходами і видатками Державного бюджету України, введення касового порядку його виконання, посилення контролю за надходженнями, цільовим та економним використанням державних коштів за указом Президента України було надано право Міністерству фінансів України фінансувати видатки в межах наявних фінансових ресурсів у бюджеті. Це означало, що в Україні почав застосовуватися *єдиний метод бюджетного фінансування – перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на рахунки розпорядників коштів, який проіснував до 1995 р.*

Відповідно до указу Президента України у 1995 р. було утворено Державне казначейство України і запроваджена казначейська система виконання бюджетів. Суть цієї системи полягає у тому, що виконання видаткової частини бюджетів здійснюється шляхом перерахування коштів з казначейського рахунка Державного казначейства на рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства розпорядників бюджетних коштів. Таким чином, був започаткований новий метод бюджетного фінансування – метод казначейського рахунка.

Особливість застосування цього методу пов'язана з етапами формування системи касового виконання бюджетів за видатками. Так, з 1996 по 1998 р. використовувалася банківська система, при якій процес перерахування бюджетних коштів здійснювався уповноваженими органами. З 1 травня 1998 р. по 2001 р. на зміну банківській почала застосовуватися змішана, а з 2001 р. – казначейська система, яка існує по сьогодні.

Метод казначейського рахунка, з одного боку, має свої преваги, а з іншого – недоліки. Переваги такого методу полягають у: забезпеченні з боку держави ефективного розподілу бюджетних коштів, своєчасного і повного фінансування видатків; здійсненні державного контролю за видатками; можливості оперативно розпоряджатися бюджетними ресурсами; створення реальних фінансових можливостей для реалізації державних програм і завдань. Поряд з цим, застосування цього методу супроводжується недоліками, які пов'язані з: обмеженням бюджетних прав органів місцевого самоврядування; обмеженням прав і повноважень та ініціативи розпорядників бюджетних коштів; несвоєчасним освоєнням бюджетних коштів отримувачами; недофінансуванням, затримкою фінансування розпорядників бюджетних коштів особливо у кінці

бюджетного року; перекладенням відповідальності (без належних прав) за використання коштів з розпорядників, органів державної влади, управління, місцевого самоврядування на органи Державної казначейської служби тощо.

§ 8.3. Розпорядники бюджетних коштів, їхня класифікація, функції, права та обов'язки

Розпорядниками бюджетних коштів є керівники міністерств, відомств, управлінь, відділів місцевих державних адміністрацій і виконкомів місцевих рад та установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків бюджету. Вони мають право розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, наданими на відповідні заходи.

Бюджетне асигнування слід розуміти як повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання і здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетним призначенням вважається повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дає змогу надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне зобов'язання – це будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього самого періоду або у майбутньому.

Для здійснення програм і заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються *розпорядникам бюджетних коштів*. Залежно від ступеня підпорядкованості й обсягу наданих прав вони *поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.*

Відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу України *головними розпорядниками бюджетних коштів* можуть бути винятково:

– за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, – органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний суд України, Верховний суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або належать до складу Кабінету Міністрів України, а також спеціально уповноважені законом органи на здійснення розвідувальної діяльності, Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників;

– за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;
– за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, – керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до Бюджетного кодексу та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет із дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом.

Головний розпорядник бюджетних коштів виконує такі основні функції:

– розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (в т. ч. заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));
– організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);
– отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє і доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;
– затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
– розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими Бюджетним кодексом;
– розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
– здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінювання ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

– здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;
– здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
– забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
– забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та Бюджетного кодексу.

Розпорядники коштів бюджету нижчого рівня – це такі розпорядники, які підпорядковані головному розпоряднику коштів і діяльність яких координується через нього. Як правило, такими розпорядниками є керівники бюджетних установ. *Бюджетну установу* слід розуміти як орган, установу чи організацію, яка повністю утримується за рахунок коштів бюджету і не є прибутковою. Така установа створюється органами державної влади та місцевого самоврядування. Вона не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі, надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним чи фізичним особам, використовувати кошти на цілі, не передбачені кошторисом.

Госпрозрахункові підприємства та організації, громадські об'єднання, інші юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, але отримують кошти з бюджету як фінансову підтримку, або уповноважені органи державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг через розпорядників бюджетних коштів мають статус *одержувачів*. *Одержувачам бюджетних* коштів конкретні суми асигнувань для фізичних та юридичних осіб можуть надаватися лише через розпорядника, якому вони підпорядковані.

Головним розпорядникам надано право розподіляти бюджетні кошти між нижчестоящими розпорядниками, а також витрачати їх на централізовані та інші заходи, на утримання апарату управління.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня виконують такі основні функції:
– готують запити щодо обсягів видатків до проекту Державного бюджету України та подають їх відповідному головному розпоряднику;
– отримують від головного розпорядника відомості про обсяги асигнувань, відповідно до яких у встановленому порядку складають кошторис доходів і видатків бюджетної установи, організації;
– подають кошторис на затвердження головному розпоряднику і повідомляють про це відповідний орган Державної казначейської служби;

– здійснюють видатки шляхом оплати рахунків через органи Державної казначейської служби;
– подають головному розпоряднику та відповідному органу Державної казначейської служби звіт про використання коштів;
– координують свою діяльність через головного розпорядника та вирішують з ним усі питання, пов'язані з виділенням асигнувань.

Одержувачі бюджетних коштів відповідно до законодавства наділені такими функціями:

– готують запити щодо обсягів видатків до проекту Державного бюджету України та подають їх відповідному розпоряднику;
– отримують від розпорядника відомості про обсяги асигнувань;
– подають звіт про використання коштів розпоряднику;
– вирішують з розпорядником усі питання, пов'язані з виділенням асигнувань.

Нижчестоящі розпорядники коштів поділяються відповідно на розпорядників коштів другого та третього ступенів.

Розпорядниками коштів другого ступеня є керівники, які підпорядковані головному розпоряднику і одночасно мають у своєму підпорядкуванні розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Вони одержують кошти на видатки установи і розподіляють суму коштів, визначену головним розпорядником для підпорядкованих їм установ, підприємств та організацій.

Розпорядниками коштів третього ступеня є керівники, які підпорядковуються розпоряднику коштів вищого рівня і не мають у своєму підпорядкуванні розпорядників нижчого рівня, одержують кошти лише для безпосереднього витрачання на виконання своїх функцій.

Структура розпорядників бюджетних коштів залежить від системи управління відповідною галуззю та бюджету, з якого ця галузь фінансується. Так, за державним бюджетом структура розпорядників може мати такий вигляд: головний розпорядник – розпорядник III ступеня (наприклад, Міністерство освіти і науки України – університет); головний розпорядник – розпорядник II ступеня – розпорядник III ступеня; головний розпорядник – розпорядник II ступеня – розпорядник II ступеня – розпорядник III ступеня. За місцевими бюджетами, як правило, виділяють дві групи розпорядників бюджетних коштів: головний розпорядник – розпорядник коштів III ступеня (наприклад, міський відділ охорони здоров'я – міська лікарня).

Права і обов'язки розпорядників бюджетних коштів визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про державний бюджет, іншими законодавчими та нормативними актами України. Вони тісно пов'язані з функціями розпорядників і забезпечують їх якісне виконання.

Здійснення операцій за видатками державного бюджету через органи Державної казначейської служби обов'язкове для всіх розпорядників його коштів. При казначейській формі виконання державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні та інші рахунки в органах Державної казначейської служби.

Фінансування видатків або проведення платежів безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи або надали послуги розпорядникам коштів, здійснюється на підставі розпису доходів і видатків державного бюджету.

Фінансування та оплата витрат провадяться органами Державної казначейської служби за наявності відомостей про територіальне розташування мережі установ, підприємств і організацій на відповідній території та на підставі затверджених доходів і видатків. Кошторис бюджетної установи є основним документом, який визначає загальний обсяг, цільовий напрямок і щоквартальний розподіл її коштів.

Чинним порядком казначейського обслуговування бюджетів визначено необхідність формування мережі розпорядників коштів бюджетів усіх рівнів, на підставі чого здійснюється виділення асигнувань і проведення платежів розпорядникам та одержувачам коштів (рис. 8.2).

Мережу розпорядника слід розуміти як згруповану розпорядником коштів бюджету відповідно до законодавства України вичерпну інформацію щодо установ (організацій), які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпоряднику та/або діяльність яких координується через нього, а також підприємств, госпрозрахункових організацій, громадських та інших організацій, що не мають статусу бюджетних установ і одержують безпосередньо через цього розпорядника кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами влади на виконання програм соціально-культурного та економічного розвитку.

Головні розпорядники формують мережу, що складається із розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, причому юридична особа, що вводиться в мережу, не може бути одночасно розпорядником бюджетних коштів та їх одержувачем. Розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів вводяться в мережу головних розпорядників або розпорядників нижчого рівня, якщо вони отримують асигнування безпосередньо від них.

Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня не може бути введений одночасно в мережу кількох головних розпорядників бюджетних коштів.

Головні розпорядники коштів за місяць до початку бюджетного року подають на паперових та електронних носіях дані про територіальне розташування мережі установ, підприємств та організацій, яким вони розподіляють кошти

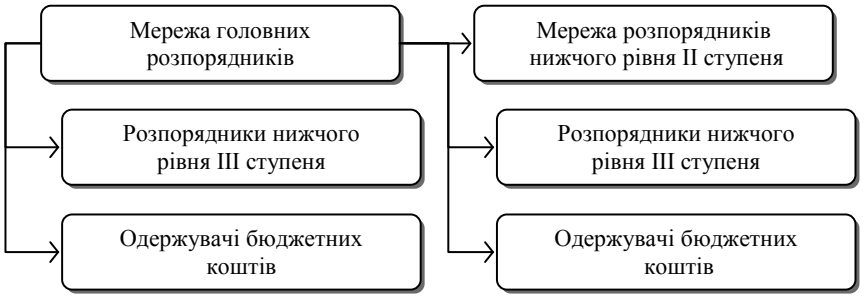


Рис. 8.2. Мережа розпорядників коштів бюджетів

на відповідній території (обласний рівень), Державній казначейській службі, яка узагальнює та доводить їх до головних управлінь Державної казначейської служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Розпорядники коштів другого ступеня подають дані про мережу підвідомчих установ, підприємств та організацій у територіальному розрізі (міст, районів) територіальним управлінням Державної казначейської служби, які їх узагальнюють, групують за територіями (місто, район).

Державна казначейська служба України формує Єдиний реєстр розпорядників (одержувачів) коштів бюджетів всіх рівнів. Зміни до мережі розпорядників бюджетних коштів доводяться до органів Державної казначейської служби.

Обсяги асигнувань, що надаються з державного бюджету, головним розпорядникам коштів доводить Міністерство фінансів України.

Головні розпорядники коштів доводять нижчестоящим розпорядникам коштів лімітні довідки про витрати з бюджету, що є підставою для складання ними кошторису.

У місячний термін після затвердження державного бюджету України головні розпорядники коштів подають до Державної казначейської служби України зведений кошторис відповідно до підвідомчих установ за територіями, загальна сума якого має відповідати сумам розпису доходів і видатків державного бюджету, затвердженого Міністерством фінансів України.

Розпорядники коштів другого ступеня подають зведений кошторис відповідно до підвідомчих установ і територій (місто, район) до структурних підрозділів територіальних управлінь Державної казначейської служби, де він звіряється з розписом видатків, одержаним від Державної казначейської служби.

Розпорядники коштів третього ступеня подають затверджені кошториси до відповідних управлінь Державної казначейської служби, де їхні дані звіряються з даними розписів видатків, доведеними вищестоящими казначейськими органами.

§ 8.4. Кошториси бюджетних установ, їхні види та характеристика

Кошторис бюджетної установи є основним плановим фінансовим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання та розподіл виділених з бюджету відповідного рівня коштів на її утримання та виконання своїх функцій і досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень. Форма кошторису затверджується Міністерством фінансів України.

Кошторис бюджетних установ має такі частини:

– *загальний фонд*, який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією видатків на виконання бюджетною установою основних функцій або розподіл надання кредитів з бюджету за класифікацією кредитування бюджету;

– *спеціальний фонд*, який містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією видатків на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій, або розподіл надання кредитів з бюджету згідно із законодавством за класифікацією кредитування бюджету.

У кошторисі міститься інформація, яку можна згрупувати за такими *ознаками*:

– *загальні відомості про установу*, які містять код та назву бюджетної установи, місце її знаходження, вид бюджету, з якого вона фінансується, код та назву відомчої класифікації видатків головного розпорядника коштів, код та назву програмної класифікації видатків державного бюджету або код і назву тимчасової класифікації видатків місцевих бюджетів;
– *суми доходів і видатків на рік* з розподілом на загальний і спеціальний фонди. При цьому доходи відображаються узагальнюючим підсумком, а видатки розшифровуються відповідно до підрозділів економічної класифікації;
– *підписи керівника та головного бухгалтера* або начальника планово-фінансового відділу, скріплені печаткою установи.

Економічна класифікація видатків бюджету дає можливість чітко розмежувати видатки бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками. Вона забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету та кошторисів бюджетних установ.

Видатки за кошторисом бюджетних установ здійснюються за такими кодами економічної класифікації.

1. *Поточні видатки* (код 2000), які містять: видатки на оплату праці, використання товарів і послуг, поточні трансферти і соціальне забезпечення.

1.1. *Видатки на оплату праці і нарахування на заробітну плату* у кошторисі відображаються за кодом 2100 за такими елементами:

1.1.1. Код 2110 "Оплата праці" охоплює оплату праці всіх працівників бюджетних установ (організацій), військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу (у тому числі відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ) згідно з установленими посадовими окладами, ставками або розцінками, матеріальну допомогу, у тому числі видатки на премії та інші види заохочень чи винагород (у грошовій та/або матеріальній формі). Величина оплати праці відображається без нарахувань на фонд оплати праці, які обліковуються за кодом 2120.

Цей елемент видатків має такі види:

– КЕКВ 2111 "Заробітна плата" (заробітна плата за встановленими посадовими окладами (тарифними ставками) або розцінками всіх штатних працівників; надбавки; матеріальна допомога; премії; оплата праці працівни-

ків, які не перебувають у штаті установи (організації), за виконання робіт згідно з договорами цивільно-правового характеру);

– КЕКВ 2112 "Грошове утримання військовослужбовців".

1.1.2. Код 2120 "Нарахування на заробітну плату", за яким здійснюється нарахування бюджетними установами (організаціями) на фонд оплати праці, а саме: єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірах, установлених нормативно-правовими актами.

1.2. *Друга група поточних видатків "Використання товарів і послуг"* у кошторисі відображається за кодом 2200 у розрізі елементів:

1.2.1. Код 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар" (придбання канцелярського приладдя; придбання та виготовлення різних бланків дипломів та свідоцтв, плакатів, медалей, нагрудних знаків, печаток і штампів, стендів тощо; придбання або передплата періодичних, довідкових, інформаційних видань; придбання аптечок та їх поповнення, якщо установа не має медичного кабінету чи пункту; придбання матеріалів, будівельних матеріалів, обладнання, інвентарю та інструментів для господарської діяльності; придбання малоцінних предметів; придбання та виготовлення меблів, віконних та дверних блоків тощо; придбання комплектувальних і дрібних деталей для ремонту виробничого та невиробничого обладнання, витратних та інших матеріалів до комп'ютерної техніки та оргтехніки; придбання сувенірів, подарунків (у тому числі новорічних); придбання та виготовлення білизни, рушників, спецодягу (незалежно від його вартості), усіх видів обмундирування; придбання пально-мастильних матеріалів; придбання запчастин до транспортних засобів; придбання посуду).

1.2.2. Код 2220 "Медикаменти та перев'язувальні матеріали" (придбання медикаментів, аптечок за наявності медичного кабінету, вітамінів, вакцини, медичного інвентарю, оплата донорів; придбання ліків; видатки на лікування та оплата послуг за лікування у відповідних медичних закладах осіб, які відповідно до нормативно-правових актів мають таке право).

1.2.3. Код 2230 "Продукти харчування" (оплата послуг з надання харчування; придбання продуктів харчування; компенсаційні виплати за всі види харчування, передбачені законодавством).

1.2.4. Код 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" (оплата професійних послуг сторонніх фахівців (з бухгалтерського аудиту, юридичних, консультативних послуг, обробки інформації, охорони, монтажу й установки охоронної та пожежної сигналізації, інформаційних послуг тощо); оплата послуг, що надаються у разі придбання житла, послуг лікувальних, медичних закладів (проведення медичного огляду, побутового обслуговування, закладів харчування, якщо такі послуги мають разовий характер, страхування, транспортних послуг, з установки лічильників води, природного газу, теплової енергії; під'єднання газових котлів і плит, з поточного ремонту та технічного обслуговування обладнання, з повірки різноманітних приладів, із благоустрою міст, сіл, селищ та прибудинкової території бюджетних установ, з технічного обслуговування обладнання та адміністрування програмного забезпечення,

з побудови, створення і впровадження локальних мереж; оплата послуг з утилізації, з перезарядки вогнегасників, картриджів, тонерів, оплата всіх банківських послуг, представницьких видатків, послуг з під'єднання мобільних телефонів, послуг зв'язку, плата за користування програмними або апаратними засобами захисту електронних платіжних документів; під'єднання до мережі Інтернет та користування каналами зв'язку).

1.2.5. Код 2250 "Видатки на відрядження". За ним передбачаються видатки на оплату проїзду, добових, квартирних під час службових відряджень; придбання службових проїзних квитків та оплата проїзду за маршрутними листами; видатки на відрядження викладачів, працівників бюджетних установ (організацій) на сесії, семінари, конференції, наради, з'їзди наукового характеру, поїздки з науковою метою, проїзд на виробничу практику студентів, учнів; оплата медичного страхування.

1.2.6. Код 2260 "Видатки та заходи спеціального призначення". Цей елемент передбачає придбання, утримання та ремонт військовими формуваннями товарів військового призначення.

1.2.7. Код 2270 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв". Належать платежі з оплати бюджетними установами (організаціями) комунальних послуг та енергоносіїв, у тому числі оплата енергоносіїв для виробничих і громадських потреб (у тому числі оплата видатків на утримання та експлуатаційне обслуговування орендованого нерухомого майна):

- КЕКВ 2271 "Оплата теплопостачання" (оплата послуг теплопостачання);
- КЕКВ 2272 "Оплата водопостачання і водовідведення" (оплата послуг з водопостачання і водовідведення);
- КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" (плата за електроенергію (у тому числі за освітлення вулиць), а також оплата послуг з її транспортування);
- КЕКВ 2274 "Оплата природного газу" (плата за природний газ, у тому числі оплата послуг з його транспортування; оплата скрапленого (балонного) газу);
- КЕКВ 2275 "Оплата інших енергоносіїв" (оплата інших енергоносіїв: дров, нафтопродуктів, торфу, вугілля, природних енергетичних ресурсів (ядерна, гідравлічна, геотермальна енергія) тощо, видатки, пов'язані з їх вантаженням та перевезенням).

1.2.8. Код 2280 "Дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм". Належать видатки, передбачені на дослідження і розробки, що передбачають оплату різноманітних послуг, наданих згідно з укладеними договорами сторонніми установами та організаціями, у ціну яких вміщені витрати установи – надавача послуг.

Цей елемент має такі види:

- КЕКВ 2281 "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм" (видатки, які забезпечують розвиток у певній галузі економіки: плата за науково-дослідні послуги, розробки; видатки на виконання державних програм; видатки на геологорозвідувальні та топографо-геодезичні роботи; видатки на складання загальнодержавних норм, технічних умов і технічних інструкцій);

– КЕКВ 2282 "Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку" (видатки, які не належать до видатків розвитку (не вміщені в позицію 2281), зокрема: видатки на виконання окремих заходів відповідно до укладених договорів з підприємствами (організаціями); програми і заходи в галузі культури та мистецтва і засобів масової інформації; виготовлення фільмів та книжкової продукції на державне замовлення; проведення учнівських олімпіад, конкурсів, конференцій, міжгалузевих та спортивних заходів тощо; видатки на проведення культурно-мистецьких акцій, інформаційно-просвітницьких заходів як в Україні, так і за її межами; поточні видатки на окремі централізовані заходи, які проводяться згідно з законодавством).

1.3. *Третя група поточних видатків містить код 2400 "Обслуговування боргових зобов'язань"* (внутрішніх і зовнішніх).

1.4. *У четвертій групі поточних видатків за кодом 2600 відображаються "Поточні трансферти".* До них належать видатки на надання субсидій, дотацій, поточних трансфертів юридичним особам, іншим бюджетам, допомоги та інших поточних трансфертів населенню, зокрема:

1.4.1. Код 2610 "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)". Поточні платежі юридичним особам вміщають:
– субсидії госпрозрахунковим підприємствам (установам та організаціям);
– субсидії підприємствам і організаціям сільського господарства;
– субсидії на покриття збитків підприємств, фінансову підтримку підприємств на безповоротній основі, а також інші субсидії;
– відшкодування відсотків за користування кредитами;
– державну підтримку громадських організацій;
– внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності відповідно до законодавства, спрямовані на приріст обігових коштів.

1.4.2. Код 2620 "Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів". Належать кошти, що передаються іншим бюджетам (у тому числі дотації бюджетам інших рівнів).

1.4.3. Код 2630 "Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям" (невідплатні, безповоротні платежі іншим країнам, міжнародним організаціям, некомерційним зарубіжним закладам; членські внески до міжнародних організацій).

1.5. *До п'ятої групи поточних видатків відносять код 2700 "Соціальне забезпечення"*, який об'єднує виплату пенсій і допомоги, стипендій та інших виплат населенню, зокрема:

1.5.1. Код 2710 "Виплата пенсій і допомоги" (компенсаційні виплати, передбачені Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"; відшкодування бюджетними установами (організаціями) пільгових пенсій при достроковому виході на пенсію тощо; довічне утримання суддів; довічні стипендії, довічна плата, яка встановлюється відповідно до законодавства; регресні та інші виплати, прирівняні до виплати пенсії).

1.5.2. Код 2720 “Стипендії” (стипендії, крім стипендій, які призначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; доплати до стипендії; матеріальна допомога (у тому числі в натуральному вираженні) студентам, учням, аспірантам, докторантам).

1.5.3. Код 2730 “Інші виплати населенню” (оплата безоплатно наданих квартир і комунальних послуг у випадках, визначених законодавством (у тому числі проживання депутатів у готелях та службових квартирах); додаткові виплати членам сімей у зв’язку із службовими відрядженнями одного з членів сім’ї; додаткові виплати населенню на покриття витрат і придбання твердого палива та скрапленого газу, на оплату житлово-комунальних послуг, послуг зв’язку; надання допомоги (грошової або натуральної) ветеранам і непрацюючим пенсіонерам; одноразова грошова допомога громадянам, які постраждали від стихійного лиха; виплати за шкоду, заподіяну здоров’ю; оплата путівок на оздоровлення (у тому числі дітей), санаторно-курортне лікування; оплата лікування за кордоном відповідно до законодавства; оплата зубопротезування та відшкодування вартості ліків громадянам, які мають пільги відповідно до законодавства; відшкодування моральних збитків фізичним особам; премії, гранти та стипендії, які призначаються Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іменні премії міністерств і державних академій наук, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; інші виплати громадянам відповідно до законодавства України, рішень місцевих органів самоврядування та розпоряджень органів).

1.6. *Шоста група видатків містить інші поточні видатки за кодом 2800.*

2. *Капітальні видатки* (код 3000), які передбачають придбання основного капіталу, створення державних запасів і резервів, придбання землі та нематеріальних активів і капітальні трансферти.

2.1. *Видатки на придбання основного капіталу відображаються за кодом 3100.* Зазначений код передбачає видатки на придбання або створення власними силами основних засобів та окремих інших необоротних матеріальних активів.

До основних засобів належать матеріальні цінності, що призначаються для використання у господарській діяльності протягом періоду, який перевищує 365 календарних днів, та вартість яких без податку на додану вартість перевищує 1000 грн. Сюди належать такі види товарів тривалого користування, як нерухомі основні засоби, у тому числі житлові споруди, меблі, обладнання, прилади, а також рухомі основні засоби, такі як транспортні засоби тощо.

2.1.1. Код 3110 “Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” охоплює придбання виробничого обладнання і предметів довгострокового користування; придбання транспортних засобів, автомобілів, приладів, машин, механізмів, верстатів, виробничого обладнання; придбання бурового устаткування, геодезичних інструментів, науково-дослідних приладів; придбання килимів, штор, сервізів тощо (якщо вартість без ПДВ

перевищує 1000 грн.); придбання невиробничого обладнання і предметів довгострокового користування; придбання меблів службового призначення, меблів для дитячих та навчальних закладів, меблів для медичних та лікувально-профілактичних закладів, а також спеціальних меблів для закладів культури; придбання кондиціонерів; придбання оргтехніки, комп'ютерної техніки; придбання спортивного обладнання; придбання протипожежного приладдя; видатки на поповнення музейних фондів, книг для бібліотечних фондів; придбання сценічно-постановочних засобів; придбання невмонтованого обладнання, яке передбачене у вартості зведеного кошторису на капітальне будівництво та реконструкцію будов і об'єктів; придбання (незалежно від вартості) сільськогосподарських машин та знарядь до них; придбання усіх видів засобів пересування, призначених для переміщення людей і вантажів; придбання племінної худоби, службових собак та інших тварин; придбання багаторічних насаджень; придбання зброї для установ (організацій), які відповідно до законодавства мають право на її придбання, але не мають призначень за кодом 1150.

2.1.2. Код 3120 "Капітальне будівництво (придбання)". Належать:

- КЕКВ 3121 "Капітальне будівництво (придбання) житла" (видатки на капітальне будівництво нових житлових будівель і приміщень; придбання житлових приміщень; пайова участь у будівництві житла;
- КЕКВ 3122 "Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів" (видатки на капітальне будівництво інших об'єктів, що не передбачені в позиції 3121; придбання об'єктів виробничого і невиробничого призначення.

За кодами економічної класифікації видатків 3121, 3122 здійснюються також:

- придбання будівельних матеріалів за рахунок коштів, що передбачаються на капітальне будівництво і використовуються у процесі будівельних робіт;
- придбання обладнання, що підлягає встановленню, а саме готові до встановлення будівельні конструкції і деталі: металеві, залізобетонні і дерев'яні конструкції, збірні елементи, обладнання для опалювальної, вентиляційної, санітарно-технічної системи, обладнання та меблі, що потребують монтажу і передбачаються до встановлення (тобто те, що існує тільки вмонтованим, убудованим, а також комплекти запасних частин такого обладнання), машини та механізми, обладнання і прилади, необхідні для ведення будівельних робіт, якщо це обумовлено кошторисом на будівництво (крім окремих видів устаткування і машин, що є рухомими транспортними одиницями, не пов'язаними з технологією виробництва);
- виготовлення проектно-кошторисної документації на будівництво будівель, споруд і об'єктів та виконання супровідних робіт, які відповідно до державних будівельних норм є складовою загальної вартості зазначених робіт;
- видатки на найм транспорту для виконання робіт з капітального будівництва.

2.1.3. Код 3130 “Капітальний ремонт”. Видатки здійснюються на підставі договорів і складених кошторисів на капітальний ремонт та охоплюють:

– КЕКВ 3131 “Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)”. Видатки на капітальний ремонт житлових будівель і приміщень (у тому числі гуртожитків та казарм).
– КЕКВ 3132 “Капітальний ремонт інших об’єктів” (капітальний ремонт інших об’єктів, що не вміщені в позиції 3131 (у тому числі доріг, об’єктів з благоустрою міст, сіл, селищ); капітальний ремонт автомобілів та обладнання.

За кодами економічної класифікації видатків 3131, 3132 здійснюється капітальний ремонт окремих вузлів та систем, які є складовою об’єктів, а саме: водопостачання, газопостачання, каналізації, кондиціювання, пожежної охорони, сміттєпроводів, пасажирських і вантажних ліфтів тощо.

2.1.4. Код 3140 “Реконструкція та реставрація”. Належать:

– КЕКВ 3141 “Реконструкція житлового фонду (приміщень)” (видатки на реконструкцію житлових будівель і приміщень; видатки на розширення житлових будівель та приміщень);
– КЕКВ 3142 “Реконструкція та реставрація інших об’єктів” (видатки на реконструкцію інших об’єктів (у тому числі з елементами реставрації), що не вміщені у позиції 3141; видатки на технічне переоснащення діючих підприємств; видатки на розширення діючих підприємств);
– КЕКВ 3143 “Реставрація пам’яток культури, історії, архітектури” (видатки на реставрацію будинків, споруд, пам’ятних та історичних місць і предметів; видатки на реставрацію визначних творів монументального, образотворчого і декоративно-ужиткового мистецтва, а також старовинних рукописів тощо).

За кодами економічної класифікації видатків 3131, 3132, 3141, 3142, 3143 здійснюються також:

– видатки на придбання будівельних матеріалів за рахунок коштів, що передбачаються на капітальний ремонт, реконструкцію та реставрацію і використовуються в процесі ремонтних робіт;
– видатки на придбання обладнання, що підлягає встановленню, а саме готові до встановлення будівельні конструкції і деталі: металеві, залізобетонні та дерев’яні конструкції, збірні елементи, обладнання для опалювальної, вентиляційної, санітарно-технічної систем, обладнання та меблі, що потребують монтажу і передбачаються до встановлення (тобто те, що існує тільки вмонтованим, убудованим);
– виготовлення проектно-кошторисної документації на реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт будівель, споруд і об’єктів та виконання супровідних робіт, які відповідно до державних будівельних норм є складовою загальної вартості зазначених робіт;
– видатки на найм транспорту для виконання робіт з капітального ремонту та реставрації.

2.1.5. Код 3150 “Створення державних запасів і резервів”. Сюди відносять видатки на закупівлю товарів для створення стратегічних і надзви-

чайних запасів, запасів зерна та інших товарів, що мають особливо важливе значення для країни, зокрема, державні фонди дорогоцінних металів та каміння, а також державний матеріальний резерв.

2.1.6. Код 3160 "Придбання землі і нематеріальних активів". Належать:

– придбання землі, лісів, внутрішніх вод, родовищ корисних копалин, але не будівельних об'єктів і споруд, розміщених на них;
– придбання нематеріальних активів, тобто активів, що не мають фізичної та/або матеріальної форми та використовуються установою (організацією) в процесі її господарської діяльності більше року;
– оплата робіт із створення програмного забезпечення (програмних продуктів, інформаційних систем та комплексів, баз даних, веб-сторінок/сайтів/порталів) за умови передачі майнових прав власності замовнику;
– оплата роялті.

2.2. *До другої групи капітальних видатків належать "Капітальні трансферти" (код 3200).* Вони об'єднують такі елементи:

2.2.1. Код 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)", зокрема: капітальні трансферти одержувачам; внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності відповідно до законодавства з метою інвестування в необоротні активи; капітальні видатки вищих навчальних закладів і наукових установ відповідно до нормативно-правових актів.

2.2.2. Код 3220 "Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів".

2.2.3. Код 3230 "Капітальні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям".

2.2.4. Код 3240 "Капітальні трансферти населенню".

3. *Нерозподілені видатки* (код 9000) об'єднують видатки з резервних фондів державного і місцевих бюджетів та фондів непередбачених видатків Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та місцевих адміністрацій, виконкомів місцевих рад.

Кошторис бюджетної установи складається на бюджетний рік і затверджується керівником вищого рівня, про що робиться запис посадової особи, скріплений гербовою печаткою у правому верхньому куті цього документа.

У бюджетній практиці використовуються *чотири види кошторисів*: індивідуальні, загальні, кошториси витрат на централізовані заходи і зведені галузеві кошториси.

Індивідуальні кошториси складають окремі бюджетні установи, які мають статус юридичної особи незалежно від місцезнаходження і рівня підпорядкування. Такі кошториси відображають доходи і видатки окремо взятої бюджетної установи з урахуванням специфіки та функціональних особливостей її діяльності.

Загальні кошториси складаються централізованими бухгалтеріями головних розпорядників коштів на однотипні не великі установи, зокрема, дитячі дошкільні установи, бібліотеки тощо з незначним обсягом фінансування.

Кошториси на централізовані заходи складаються міністерствами, відомствами, управліннями та відділами місцевих державних адміністрацій і виконкомів місцевих рад для проведення одноразових централізованих заходів, які потребують бюджетних коштів (наприклад, вибори, сесії, придбання обладнання для підпорядкованих установ, методична робота, спортивні змагання, виставки, обмін досвідом і т. ін.).

Зведені галузеві кошториси – це об'єднані в один індивідуальні кошториси підпорядкованих закладів та апарату головного розпорядника коштів, загальні кошториси і кошториси на централізовані заходи, в яких передбачається загальна сума видатків на фінансування певної галузі або головного розпорядника відповідно до бюджетної класифікації.

Невід'ємними частинами кошторису, які складаються і затверджуються разом з ним, є план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів вищих навчальних закладів та наукових установ, помісячний план використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, передбачені у проекті кошторису. Форми зазначених планів затверджує Міністерство фінансів України. Затверджені форми плану використання бюджетних коштів і помісячного плану використання бюджетних коштів можуть бути доповнені іншими показниками.

План асигнувань загального фонду бюджету (за винятком надання кредитів з бюджету) – це помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету), затверджених у загальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

План надання кредитів із загального фонду бюджету – це помісячний розподіл надання кредитів з бюджету, затверджених у загальному фонді кошторису, за класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

План спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) – це помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків), затверджених у спеціальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків або класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань, згідно з доходами за кодами класифікації доходів бюджету, фінансування бюджету за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, повернення кредитів до спеціального фонду бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і класифікації кредитування бюджету.

План використання бюджетних коштів – це розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, відповідно до видатків, структура яких відповідає повній економічній класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету.

Помісячний план використання бюджетних коштів – це помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, за скороченою економічною класифікацією видатків, який регламентує для вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації та наукових установ, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, протягом року взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

Кожна установа незалежно від того, чи веде вона облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією, для забезпечення своєї діяльності складає індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду за кожною бюджетною програмою (функцією), яку виконує, а вищі навчальні заклади та наукові установи – індивідуальні плани використання бюджетних коштів та індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів.

Кошториси не складаються за бюджетними програмами, призначення за якими встановлюються законом про Державний бюджет України за загальнодержавними видатками та рішенням відповідної ради про затвердження місцевого бюджету у частині міжбюджетних трансфертів, здійснення передачі бюджетних призначень головним розпорядникам коштів та програми "Відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду", мобілізаційної підготовки галузей національної економіки, резервного фонду місцевих бюджетів, а також за бюджетними програмами щодо пенсійного забезпечення громадян і компенсації Пенсійному фонду України втрат від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки із сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування.

Зведені кошториси, зведені плани асигнувань загального фонду бюджету, зведені плани надання кредитів із загального фонду бюджету та зведені плани спеціального фонду – це зведення показників індивідуальних кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду розпорядників коштів бюджету нижчого рівня, що складає головний розпорядник для подання Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам та органам Державної казначейської служби. Зведені кошториси не затверджуються.

Установам можуть виділятися бюджетні кошти тільки за наявності затверджених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а вищим навчальним закладам та науковим установам також за наявності затверджених планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів.

§ 8.5. Складання, затвердження і виконання кошторисів бюджетних установ

Підставою для складання проектів кошторисів є *відомості про граничні обсяги видатків та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік*, які доводять до головних розпорядників коштів Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи.

Для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної із складанням проектів кошторисів, головні розпорядники, керуючись відповідними вказівками Мінфіну, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік:

- встановлюють для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків та/або надання кредитів з бюджету із загального фонду бюджету, термін подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання;
- розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких вони мають додержуватися відповідно до законодавства і які необхідні для правильного визначення видатків або надання кредитів з бюджету у проектах кошторисів;
- забезпечують складення проектів кошторисів на бюджетні програми (функції), що виконуються безпосередньо головними розпорядниками.

Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків або надання кредитів з бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків і класифікації кредитування бюджету, повноти надходження доходів або повернення кредитів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів.

На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують *бюджетні запити*, які подаються Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам для вміщення у проектах відповідних бюджетів у встановленому ними порядку.

Проекти кошторисів складаються усіма установами на наступний бюджетний рік, якщо ці установи функціонували до початку року, на який плануються видатки та/або надання кредитів з бюджету. У разі, коли установи утворені не з початку року, кошториси складаються і затверджуються для кожної установи з часу її утворення до кінця бюджетного року в загальному порядку.

У частині надходжень проектів кошторисів зазначаються планові обсяги, які передбачається спрямувати на здійснення видатків або надання кредитів з бюджету із загального та спеціального фондів проектів відповідних

бюджетів. При цьому у процесі складання та затвердження проектів кошторисів залишки коштів за спеціальним фондом кошторисів не плануються.

Обсяги надходжень до спеціального фонду проекту кошторису визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів та/або фінансування бюджету чи повернення кредитів до бюджету, що плануються на наступний рік. За основу цих розрахунків беруться такі показники: обсяг надання тих чи інших платних послуг, а також інші розрахункові показники (площа приміщень і вартість обладнання та іншого майна, що здаються в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, який потрібно встановлювати відповідно до законодавства; прогнозне надходження зборів (обов'язкових платежів) до спеціального фонду бюджету; прогнозний обсяг повернення коштів до бюджету, що мають цільове призначення.

На підставі зазначених показників визначається *сума надходжень на наступний рік* за кожним їх джерелом з урахуванням конкретних умов роботи установи. Під час формування показників, на підставі яких визначаються надходження планового періоду, обов'язково враховується рівень їх фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за період, що передує плановому. Показники наводяться в обсязі, зазначеному в розрахунку, і мають повністю відповідати показникам бухгалтерської звітності за відповідні періоди.

При формуванні спеціального фонду проекту кошторису планування власних надходжень бюджетних установ здійснюється за групами та підгрупами відповідно до правил, визначених законодавством для цієї категорії доходів бюджету. Спеціальний фонд проекту кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та відповідними напрямами їх використання. Розподіл видатків або надання кредитів з бюджету спеціального фонду проекту кошторису проводиться виняткова в межах і за рахунок відповідних надходжень, запланованих на цю мету в зазначеному фонді.

У процесі визначення обсягів видатків та/або надання кредитів з бюджету розпорядників нижчого рівня головні розпорядники мають враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи відповідно до її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо), обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і визначених заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді.

Обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання установ. Під час визначення видатків у проектах кошторисів установи має забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів можуть вводитися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких зумовлена харак-

тером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат і відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що провадиться за рахунок цих коштів, із застосуванням встановлених законодавством норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

Асигнування на централізовані заходи, які здійснюються головними розпорядниками, передбачаються у кошторисах тільки у разі, коли проведення таких заходів за рахунок коштів бюджету не суперечить законодавству. До централізованих заходів належать заходи з організації та здійснення безпосередньо апаратом головного розпорядника або апаратом уповноваженого ним розпорядника нижчого рівня або уповноваженою ним установою закупівель товарів, робіт і послуг у рамках реалізації затверджених у встановленому порядку державних цільових програм, а також загальнодержавних заходів програмного характеру з метою забезпечення відповідними товарами, роботами, послугами закладів та установ системи головного розпорядника та/або співвиконавців відповідних державних цільових програм.

Показники видатків або надання кредитів з бюджету, що передбачаються у проекті кошторису, мають бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Видатки спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень плануються у такій послідовності: за встановленими напрямами використання, на погашення заборгованості установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним і загальним фондом кошторису та на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду. При цьому розпорядник бюджетних коштів здійснює коригування обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом кошторису для проведення видатків з цих зобов'язань із спеціального фонду кошторису відповідно до бюджетного законодавства.

Після затвердження державного та місцевих бюджетів проекти зведених кошторисів приводяться у відповідність до показників цих бюджетів.

Процес розгляду і затвердження кошторисів здійснюється у такій послідовності. У тижневий термін після опублікування закону про Державний бюджет України, відповідного рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування. Лімітна довідка про бюджетні асигнування – це документ, який містить затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством мають бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Міністерством

фінансів України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником. Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів.

Розпорядники коштів нижчого рівня уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів і подають ці документи головним розпорядникам для уточнення показників проектів зведених кошторисів і складання проектів зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету та зведених планів спеціального фонду, а також проектів зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів.

Одночасно розпорядники свої витрати приводять у відповідність до бюджетних асигнувань та інших показників, що доведені лімітними довідками. Для цього чисельність працівників установи, що пропонується до затвердження за штатним розписом, має бути приведена у відповідність до визначеного фонду оплати праці, а інші витрати – у відповідність до інших встановлених асигнувань таким чином, щоб забезпечити виконання покладених на установу функцій.

Проекти кошторисів і планів асигнувань установ у разі потреби розглядаються головним розпорядником у присутності керівників цих установ. Головні розпорядники під час розгляду проектів кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів зобов'язані: забезпечити суворе виконання вимог законодавства, а також вказівок щодо складання кошторисів на наступний рік; додержуватися режиму економії, не допускати введення до кошторисів асигнувань, не зумовлених потребою; забезпечити в проектах кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів додержання доведених у лімітних довідках річних обсягів асигнувань та їх помісячного розподілу з урахуванням термінів проведення окремих заходів і можливості здійснення відповідних видатків або надання

кредитів з бюджету протягом року; не допускати прийняття в кошторисах сум, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

Головні розпорядники у двотижневий термін після одержання лімітних довідок подають Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам уточнені проекти зведених кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду, а головні розпорядники коштів, через які отримують бюджетні призначення вищі навчальні заклади та наукові установи, – уточнені проекти зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів для складання і затвердження згідно з бюджетними призначеннями, встановленими у відповідному бюджеті для загального і спеціального фонду відповідно до головних розпорядників, розпису відповідного бюджету, до якого належать:

– річний розпис асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) відповідного бюджету за повною економічною класифікацією видатків, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
– річний розпис повернення кредитів до відповідного бюджету та надання кредитів з відповідного бюджету за класифікацією кредитування бюджету, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
– річний розпис витрат спеціального фонду з розподілом за видами надходжень за відповідними розділами бюджетної класифікації, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
– помісячний розпис асигнувань загального фонду відповідного бюджету та помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) за скороченою економічною класифікацією видатків і за класифікацією кредитування бюджету, що відповідають зведеним показникам усіх планів асигнувань загального фонду бюджету та планів спеціального фонду;
– помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду відповідного бюджету та помісячний розпис надання кредитів із загального фонду відповідного бюджету за класифікацією кредитування бюджету, що відповідають зведеним показникам усіх планів надання кредитів із загального фонду бюджету.

Уточнені проекти кошторисів та складені проекти планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів мають відповідати певним лімітним довідкам.

У встановлені терміни Міністерство фінансів України надсилає Державній казначейській службі для реєстрації, обліку та виконання затверджений розпис державного бюджету. Державна казначейська служба протягом трьох робочих днів після затвердження зазначеного розпису доводить до го-

ловних розпорядників витяги з його складових, які є підставою для затвердження в установленому порядку: кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів – усіма розпорядниками; планів використання бюджетних коштів – одержувачами.

Аналогічно Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до відповідних органів Державної казначейської служби затверджені розписи відповідних місцевих бюджетів, а до головних розпорядників – витяги із зазначених розписів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету – розпорядниками, планів використання бюджетних коштів – одержувачами.

Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, помісячні плани використання бюджетних коштів та плани використання бюджетних коштів *мають бути затверджені протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів*.

Складені у встановленому порядку кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячні плани використання бюджетних коштів і штатні розписи затверджуються керівником відповідної вищестоящої установи.

Чинний порядок передбачає, що кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи окремих установ затверджуються:

- Секретаріату Кабінету Міністрів України за відповідними бюджетними програмами – міністром Кабінету Міністрів України за погодженням з прем'єр-міністром України та Міністерством фінансів України;
- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за бюджетними програмами "Керівництво та управління" – керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади за погодженням з Міністерством фінансів України; за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, – керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади. Аналогічно кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи органів виконавчої влади, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, затверджуються керівниками цих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій – головами відповідних держадміністрацій за погодженням з Міністерством фінансів України;
– міністерств і відомств Автономної Республіки Крим, управлінь, відділів, інших підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних держадміністрацій – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями після експертизи, проведеної Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, головними обласними і головним Київським міським та Севастопольським міським фінансовими управліннями;
– управлінь, відділів, інших підрозділів райдержадміністрацій – райдержадміністраціями після експертизи, проведеної районними фінансовими управліннями;
– президій державних академій наук за бюджетними програмами "Наукова і організаційна діяльність президії" – їх керівниками за погодженням з Міністерством фінансів України; за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом цих установ, – їх керівниками;
– за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, що виконуються за рахунок збору за забруднення навколишнього природного середовища, – головним розпорядником за погодженням з Міністерством фінансів України;
– бюджетних установ, що фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, – міськими, сільськими, селищними головами.

Плани використання бюджетних коштів одержувачами затверджуються їх керівниками за погодженням з розпорядниками, через яких вони одержують бюджетні кошти.

Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячні плани використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, що передбачаються у проекті кошторису, *підписуються керівником установи (централізованої бухгалтерії та керівником її фінансового підрозділу або головним (старшим) бухгалтером.* Одночасно з кошторисом затверджуються план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів (крім плану використання бюджетних коштів одержувачів), помісячний план використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, що вміщені в проект кошторису, і штатний розпис установи, в тому числі структурних підрозділів, які утримуються за рахунок власних надходжень. Зазначені документи подаються та затверджуються у двох примірниках, один з яких повертається цій установі, а другий залишається в установі, керівник якої їх затвердив.

Кошторис затверджується за загальним і спеціальним фондами на рік без розподілу за періодами в обсязі, який дорівнює сумі цих фондів. Його затверджує керівник установи, уповноваженої затверджувати такі документи, підпис якого скріплюється гербовою печаткою із зазначенням дати.

У тижневий термін після затвердження штатних розписів головні розпорядники подають Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам зведені показники за мережею, штатними розписами і контингентами установ та одержувачів за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України, ГоловКРУ, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи щороку у межах своєї компетенції після прийняття відповідних бюджетів перевіряють правильність складення і затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів.

Для здійснення контролю за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах, планах асигнувань загального фонду бюджету, планах надання кредитів із загального фонду бюджету, планах спеціального фонду, планах використання бюджетних коштів, помісячних планах використання бюджетних коштів розпорядників, асигнуванням, затвердженим розписами відповідних бюджетів, органи Державної казначейської служби проводять реєстрацію та ведуть облік зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів розпорядників вищого рівня згідно з розпорядниками нижчого рівня та одержувачами.

Розпорядники мають право провадити діяльність винятково в межах асигнувань, затверджених кошторисами за наявності витягу, доведеного органом Державної казначейської служби, що підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку. З цією метою розпорядники, які отримали від органів Державної казначейської служби витяг, мають подати цим органам дані про розподіл показників зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а також зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів відповідно до розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Державної казначейської служби за місцем розташування розпорядників нижчого рівня та одержувачів.

Зміни до кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану надання кредитів із загального фонду бюджету та плану спеціального фонду, плану використання бюджетних коштів (крім плану використання

бюджетних коштів одержувачів), помісячного плану використання бюджетних коштів вносяться у разі:

- потреби у перерозподілі асигнувань розпорядника;
- прийняття нормативного акта про передачу повноважень і бюджетних асигнувань одного розпорядника іншому;
- прийняття рішення щодо розподілу нерозподілених бюджетних асигнувань між розпорядниками;
- необхідності збільшення видатків або надання кредитів з бюджету спеціального фонду бюджету внаслідок перевищення надходжень до цього фонду з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок поточного бюджетного періоду, не використаних у попередньому бюджетному періоді порівняно з надходженнями, врахованими у бюджеті на відповідний рік;
- прийняття рішення щодо скорочення видатків або надання кредитів з бюджету загального фонду бюджету загалом на рік;
- прийняття рішення про зменшення бюджетних призначень головним розпорядникам на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

Протягом року розпорядники вносять *зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями* на підставі довідки Державної казначейської служби про підтвердження надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Державної казначейської служби, та довідки про зміни до кошторису без внесення відповідних змін до бюджетного розпису за спеціальним фондом бюджету. Розпорядники нижчого рівня подають в обов'язковому порядку розпорядникам вищого рівня завірені відповідним органом Державної казначейської служби копії затверджених довідок про внесення змін до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями. Розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису у частині збільшення надходжень і видатків у разі, коли обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків на початок року. Зміни вносяться на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. У разі, коли фактичний обсяг власних надходжень бюджетних установ менший від планованих показників, врахованих у спеціальному фонді кошторису, розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису у частині зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін.

Після розгляду річних звітів про виконання кошторисів за минулий рік уточнюються показники перехідних контингентів за станом на 1 січня поточного року відповідно до фактичного виконання плану цих континген-

тів за минулий рік. За результатами перевірок у разі виявлення завищених асигнувань вносяться зміни до кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів шляхом скорочення їх обсягів.

§ 8.6. Нормування видатків і види норм

У бюджетному процесі метод нормування видатків є основним і незамінним. Він дає можливість забезпечити однакові підходи до планування та фінансування видатків усіх бюджетів, а також задоволення потреб всіх бюджетних установ при рівних умовах, реалізувати принцип цільового фінансування видатків, скласти звітність про виконання бюджету та кошторисів, її проаналізувати, виявити тенденції та фактори, що вплинули на окремі показники, виявити резерви економії видатків, якісно проконтролювати ефективне, раціональне і цільове використання бюджетних коштів.

Бюджетне нормування є одним із важливих елементів бюджетного механізму, зміст якого полягає у визначенні науково обґрунтованих обсягів витрат на відповідну розрахункову одиницю. У процесі бюджетного нормування визначаються норми видатків і фінансові нормативи бюджетної забезпеченості.

На проблеми визначення нормативів державних витрат, вважаючи їх найбільш складними, звертали особливу увагу економісти XIX – початку XX ст. Так, у XIX ст. німецький економіст А. Вагнер сформулював закон зростаючої державної активності. Суть цього закону полягає у тому, що державні витрати у країнах, де розвивається промисловість, мають зростати швидше, ніж обсяги виробництва і національний дохід. Доказами існування такого закону були результати досліджень подій і фактів, наявних у західноєвропейських державах. Вони зводились до того, що:

- розвиток економіки і поглиблення поділу праці ускладнює економічне життя і збільшує кількість причин для непорозумінь, що виникають на ґрунті економічних відносин. У зв'язку з цим державі з метою підтримки ефективної та дійової економіки, а також правопорядку потрібно більше коштів на утримання правоохоронних органів, поліції, надання юридичних послуг;
- нові технології потребують більшої кількості капіталу, необхідного для виробництва, який може бути забезпечений тільки акціонерними компаніями або державними корпораціями;
- А. Вагнер встановив зростаючу державну активність у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, де вигоди від наданих послуг кількісно оцінити неможливо.

Аналізуючи прогнози А. Вагнера, можна зробити висновок, що тенденція зростання державних витрат, яку спостерігав учений у минулому столітті, зберігається у промислових країнах доти, поки їхній розвиток йтиме по висхідній. Ці передбачення були випробувані багатократно у багатьох країнах і завжди справджувалися.

Зроблені висновки можна застосувати щодо державних витрат в Україні, тенденція до зростання яких, малоймовірно, у найближчий час не припиниться, оскільки сучасний відтворювальний процес, складність і масштабність завдань, що постали перед економікою, соціальною культурно-освітньою сферами, а також потребою соціального захисту населення на нинішньому етапі потребують постійного зростання витрат держави.

Нормування видатків слід розуміти як визначення обсягу витрат на розрахункову планову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи або вартість окремої бюджетної послуги.

У бюджетному процесі використовуються *дві групи норм і нормативів*: фінансові норми бюджетної забезпеченості та норми видатків.

Фінансові норми бюджетної забезпеченості використовуються при складанні бюджетів у процесі планування їхньої видаткової частини.

Метод нормування видатків є основним при розрахунку видатків на поточне утримання бюджетних установ і дає змогу порівняти потреби однотипних бюджетних установ та організацій. Нормування видатків передбачає однакове задоволення потреб споріднених установ і здійснення принципу цільового використання грошових коштів, які надаються їм із бюджету. Водночас цей метод розрахунку видатків дає можливість здійснювати контроль за виконанням єдиного кошторису доходів і видатків.

Норми видатків застосовують при складанні кошторисів бюджетних установ у процесі планування відповідних елементів видатків. Норми видатків слід розуміти як обсяг затрат на одну розрахункову одиницю. Такими розрахунковими одиницями є мережа установ, їхній контингент (наприклад, кількість учнів, класів, груп продовженого дня у школах; кількість дітей і груп у дитячих дошкільних установах; кількість ліжок та днів функціонування одного ліжка у лікарнях; кількість студентів у вищих навчальних закладах тощо), зовнішня кубатура будівель і споруд, внутрішня площа приміщень, площа прилеглої території і т. ін., що розраховуються на початок й кінець року та як середньорічна величина. Норми витрат встановлюються для однотипних установ за однорідними видатками.

Сума видатків бюджетної установи за допомогою нормативного методу розрахунку визначається як добуток розрахункових одиниць на норму видатків. Число розрахункових одиниць визначається на підставі даних з мережі і контингенту бюджетних установ. Мережа бюджетних установ і їхній контингент (наприклад, кількість класів у школах, дошкільних дитячих установ і дітей у них) встановлюються міністерствами та відділами держадміністрацій і затверджуються за станом на кінець року.

Для визначення суми видатків за нормативного методу розрахунку треба знати норму видатків на розрахункову одиницю.

Таким чином, *норма видатків – це величина затрат на планову розрахункову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи.*

За змістом (залежно від одиниць вимірювання) норми поділяють на дві основні групи: матеріальні та фінансові.

Матеріальними вважають норми затрат матеріальних ресурсів у натуральному виразі на розрахункову одиницю. Ці норми диференціюються за видами галузей та бюджетних установ. До них належать: кількість кілограмів умовного палива на кубічний метр зовнішнього об'єму будівель і споруд; кількість кіловат-годин електроенергії на один квадратний метр внутрішньої площі приміщень; склад, кількість та якість продуктів харчування на дитину на день у дитячому садку, на ліжко на день у лікарні тощо.

Фінансові норми – це величина витрат у грошовому виразі на одну розрахункову одиницю. Вони можуть бути грошовим виразом матеріальної норми, відповідно до діючих цін або мати самостійний характер (ставка заробітної плати, розмір надбавки чи доплати, розмір стипендії тощо). Фінансові норми диференціюються як за видами затрат, так і за видами установ.

В окремих випадках у складі фінансової норми виділяють *бюджетну норму*. Це поняття характеризує ту частку видатків, яка покривається за рахунок бюджетних коштів. Так, якщо фінансова норма відображає всю суму грошових затрат на розрахункову одиницю, то бюджетна норма відображає тільки ту частину видатків, джерелом яких є кошти державного чи місцевих бюджетів.

Залежно від методу побудови фінансові норми поділяють на індивідуальні, комбіновані й укрупнені.

Індивідуальні норми відображають затрати за окремим видом видатків на розрахункову одиницю. Наприклад, норма харчування на 1 учня, вихованця тощо. Ці норми застосовуються переважно при складанні індивідуальних кошторисів доходів і видатків.

Комбіновані норми відображають суму затрат загалом за видом видатків на розрахункову одиницю. Наприклад, норма всіх видатків за видом "оплата комунальних послуг та енергоносіїв" – на 1 клас у школі. Ця норма відображає загальну суму видатків на оплату теплопостачання, водопостачання та водовідведення, оплату електроенергії та природного газу. Комбіновані норми застосовуються при зведеному плануванні.

Укрупнені норми відображають усю суму затрат на розрахункову одиницю. Наприклад, норма видатків на клас у школі, вихованця в школі-інтернаті або на установу. Укрупнені норми застосовуються переважно при плануванні видатків щодо масових соціальних і культурно-освітніх установ з невеликим обсягом роботи (наприклад, за установами позашкільної роботи з дітьми).

Комбіновані й укрупнені норми широко застосовуються на першому етапі складання бюджету. Разом з тим, вони використовуються і при складанні зведених розрахунків по однорідних бюджетних установах.

За методом встановлення і затвердження норми видатків поділяють на обов'язкові та розрахункові.

До обов'язкових належать норми, величина яких встановлюється, як правило, чинним законодавством або урядом, і вона суворо обов'язкова при складанні і виконанні кошторисів бюджетних установ. До обов'язкових норм належать, зокрема, ставки заробітної плати, збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, соціальне страхування, передбачені чинним законодавством, норми видатків на продукти харчування, медикаменти та перев'язувальні матеріали, видатки на відрядження.

Розрахункові норми як середні норми видатків на розрахункову одиницю встановлюються відомствами за згодою з фінансовими органами. При визначенні рівня розрахункових норм враховуються умови діяльності бюджетної установи.

Наприклад, норми видатків на утримання в чистоті прилеглої території, внутрішніх площ будівель і споруд встановлюються з урахуванням специфіки кожної установи.

На основі розрахункових норм визначається середній розмір окремих видів видатків за бюджетними установами.

На рівні держави бюджетне нормування охоплює процес визначення *фінансових нормативів бюджетної забезпеченості*, який є дуже складним і потребує ґрунтовних наукових досліджень. Загалом величина таких нормативів залежить від загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуватимуться на реалізацію відповідних бюджетних програм, та кількості мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Визначення розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів на рік здійснюється на основі єдиних нормативів видатків у розрахунку на душу населення (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей), учня (освіта), отримувача соціальних послуг (соціальний захист та соціальне забезпечення), площу житлового фонду та вулиць і доріг з капітальним та полегшеним типом покриття (житлово-комунальне господарство).

Розраховані фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів підлягають коригуванню коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення та споживачів соціальних послуг, а також соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їхнього визначення).

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Видатки бюджету; видатки суспільства; державні видатки; видатки держави; витрати; бюджетний розпис; поточні видатки; капітальні видатки; касові видатки; фактичні видатки; бюджетне фінансування; кошторисне фінансування; бюджетне інвестування; бюджетне кредитування; бюджетне субсидіювання; розпорядники бюджетних коштів; бюджетне асигнування; бюджетне призначення; бюджетне зобов'язання; мережа розпорядників коштів; кошторис бюджетної установи; бюджетне нормування; бюджетні норми і нормативи; норми видатків.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягає сутність видатків бюджету?
2. Сукупність яких грошових відносин характеризує зміст видатків бюджету?
3. За якими ознаками у фінансовій науці і практиці класифікують видатки бюджету держави?
4. Яка роль видатків бюджету в соціально-економічному розвитку суспільства?
5. Яка відмінність між розширеним і вузьким трактуванням бюджетного фінансування?
6. Охарактеризуйте ознаки, властиві бюджетному фінансуванню.
7. Охарактеризуйте термін "бюджетне фінансування".
8. Які принципи є основою бюджетного фінансування?
9. Які форми бюджетного фінансування використовуються в Україні?
10. Які вам відомі методи бюджетного фінансування?
11. Хто може бути розпорядником бюджетних коштів?
12. Як класифікують розпорядників бюджетних коштів?
13. Що означають терміни "бюджетне асигнування", "бюджетне призначення" та "бюджетне зобов'язання"?
14. Які функції виконують розпорядники бюджетних коштів?
15. Що таке кошторис бюджетної установи і які його складові?
16. Яким чином у кошторисі згруповані поточні видатки?
17. Як згруповані у кошторисі капітальні видатки?
18. Які вам відомі види кошторисів бюджетних установ?
19. Охарактеризуйте порядок складання кошторисів бюджетних установ.
20. У якому порядку розглядають і затверджують кошториси бюджетних установ?
21. Як вносять зміни до затверджених кошторисів?
22. Що означає термін "бюджетне нормування"?
23. Яке значення мають бюджетні норми у бюджетному процесі?
24. Як класифікують бюджетні норми?
25. Які б ви виділили найважливіші проблеми бюджетного нормування в Україні?

РОЗДІЛ 9
ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ І НАУКУ

§ 9.1. Функціональне призначення видатків бюджетів на економічну діяльність і основи їхнього планування та фінансування

У посткризовий період турбулентний стан реального сектору економіки України перебуває під домінуючим впливом фінансових ін'єкцій з боку держави. При цьому кількісно обмежені бюджетні кошти є предметом гострих дискусій щодо сфер і напрямів їх використання. Так, виконання державою соціальної функції, зміст якої полягає у наданні базових послуг населенню з охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту та соціального забезпечення, потребує позачергового виділення асигнувань з бюджету. Проте економічна складова життя держави, що поєднує тактично і стратегічно пріоритетні для макроекономічного простору галузі сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу, промисловості, будівництва, транспорту, торговельної діяльності, не може обійтися без рівнозначної бюджетної підтримки.

Класики фінансової думки стверджують, що сталий розвиток реального сектору економіки значною мірою перебуває під впливом фінансових ін'єкцій з боку держави. При цьому провідна роль відводиться бюджетним ресурсам, які, будучи обмеженими кількісно, завжди були предметом дискусій щодо сфер і напрямів їх використання.

У науковій літературі не має однозначної оцінки впливу бюджетних видатків на розвиток економіки. Позиція вчених з цього питання залежить від розуміння ними ролі, меж і можливостей державного втручання в економіку. Зокрема, прибічники ліберальної економіки у своїх дослідженнях акцентують увагу на неефективності ухвалення державою бюджетних рішень. Хоча вона здатна концентрувати ресурси, але з високим ступенем ймовірності можна очікувати, що вона їх використовуватиме не найбільш ефективно. Натомість їхні опоненти дотримуються протилежної точки зору, заявляючи про те, що роль державних інвестицій у ринковій економіці однозначно позитивна. Однак такі суперечки потрібно вести не стільки про доцільність залучення бюджетних ресурсів для фінансової підтримки економіки, скільки про механізм забезпечення результативності бюджетних видатків.

У більшості випадків саме бюджетні видатки є головним стимулом до започаткування нових виробництв, а в посткризовий період – потужним

чинником виведення економіки з колапсу. При цьому твердження про необхідність здійснення суспільних інвестицій тільки в ті сфери, в яких вони економічно невигідні приватним інвесторам, вже давно втратили актуальність. Так, у середині XIX ст. російський учений-економіст Е. Вреден наголошував на доцільності створення державою виробництв і в тому разі, коли приватне господарство ще не бажає, не може та не вміє узятися за вигідні підприємства, загальнокорисність яких безперечна і способи здійснення яких вже напрацьовані іншими народами. Разом з цим, і наші сучасники визначають необхідність позачергового закріплення за державою ролі ініціатора подальших економічних перетворень, що дасть змогу спрямувати існуючу модель відносин в економіці у здорове русло.

Роль бюджетних видатків на економічну діяльність особливо зростає в перехідний період, коли виникає гостра потреба у найкоротші терміни здійснити структурну перебудову економіки, подолати високий рівень безробіття, ослабити інфляційні процеси, створити додаткові чинники економічного зростання. При цьому перспективними напрямками використання обмежених бюджетних ресурсів дуже часто є такі сфери суспільного виробництва, від темпів розвитку яких залежить зростання супутніх галузей. Загалом типологію бюджетних видатків на економічну діяльність відповідно до функціональної класифікації подано в табл. 9.1.

Бюджетна практика свідчить про багатоманітність форм фінансування видатків бюджету на розвиток економіки, застосування яких дає змогу вирішувати неоднакові за суспільним призначенням завдання. За цією ознакою бюджетні видатки, які спрямовуються в реальний сектор економіки, можна класифікувати на бюджетні трансферти, внески у статутні фонди та бюджетні кредити (рис. 9.1). Відмінні риси кожної із цих форм дають змогу застосувати індивідуальні підходи до формування завдань бюджетної політики на сучасному етапі демократичних перетворень, що сприятиме підвищенню прозорості й ефективності витрачання бюджетних коштів.

Головною особливістю *бюджетних трансфертів* є наявність чітко визначеного перерозподільчого ефекту, що поширюється на різні сектори економіки. При цьому перерозподіл бюджетних ресурсів в економічній системі має відповідати загальновизнаним критеріям, суть яких зводиться до забезпечення економічної доцільності та зменшення соціальної нерівності. Разом з тим, при плануванні бюджетних трансфертів слід враховувати те, що в демократичній державі рішення у сфері суспільних фінансів приймають політичні інститути, у зв'язку з чим дотримання наведених критеріїв є доволі складним завданням. Як відомо, в політиків існують мотиви для прийняття рішень, які відрізняються від побажань виборців, що призводить до можливості пошуку власного зиску від ухвалених рішень щодо такого перерозподілу. Тому бюджетні ресурси, які направляються у формі трансфертів, мають становити незначну частку видатків державного та місцевих бюджетів на економічну діяльність.

Таблиця 9.1

Напрями фінансування видатків бюджету на економічну діяльність

Найменування видатків	Напрями фінансування
Загальна економічна, торговельна і трудова діяльність	Спрямовуються на фінансування загальної економічної і торговельної діяльності, а також на регулювання трудових відносин
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	Спрямовуються на фінансування мисливства, сільського, лісового та рибного господарства
Паливно-енергетичний комплекс	Спрямовуються на фінансування нафтогазової, електроенергетичної, вугільної й інших галузей паливно-енергетичного комплексу
Інша промисловість та будівництво	Спрямовуються на фінансування промисловості з видобутку рудних та нерудних корисних копалин, обробної промисловості, будівництва і відтворення мінерально-сировинної бази
Транспорт	Спрямовуються на фінансування дорожнього господарства, автомобільного, водного, залізничного, повітряного, трубопровідного й інших видів транспорту
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	Спрямовуються на фінансування зв'язку, телекомунікації та інформатики
Інші галузі економіки	Спрямовуються на фінансування торговельного господарства та закладів громадського харчування, туризму і готельного господарства, а також багатоцільових проектів розвитку
Дослідження і розробки в галузях економіки	Спрямовуються на фінансування досліджень і розробок у сферах економічної, торговельної та трудової діяльності, мисливства, сільського, лісового і рибного господарств, паливно-енергетичного комплексу, промисловості та будівництві, транспорту, зв'язку, телекомунікації й інформатики, а також досліджень в інших галузях економіки
Інша економічна діяльність	Спрямовуються на фінансування інших видів економічної діяльність

Для пом'якшення негативних наслідків перерозподілу надання бюджетних трансфертів часто обмежується державними підприємствами, результати діяльності яких впливають на добробут широких верств населення. Це ускладнює підтримку приватного сектору економіки, ефективність функціонування якого загалом є вищою. У цьому разі необхідно досліджувати причини, які перешкоджають нормальному функціонуванню державних підприємств, а також ідентифікувати реальних одержувачів вигоди від такого перерозподілу. Єдиним випадком, який не викликає суттєвих заперечень щодо доцільності надання бюджетних трансфертів суб'єктам будь-якої форми власності, є необхідність компенсації втрати та пошкодження основних фондів унаслідок стихійного лиха, техногенних катастроф й інших форс-мажорних обставин.

Бюджетні трансферти можна також направляти для вирішення таких стратегічних завдань, як активізація інноваційного розвитку економіки, зменшення ресурсо- й енергоємності, підвищення екологічної безпеки підприємств, налагодження виробництва імпортозаміщуючих товарів і послуг тощо. Однак, зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів та ризики їх

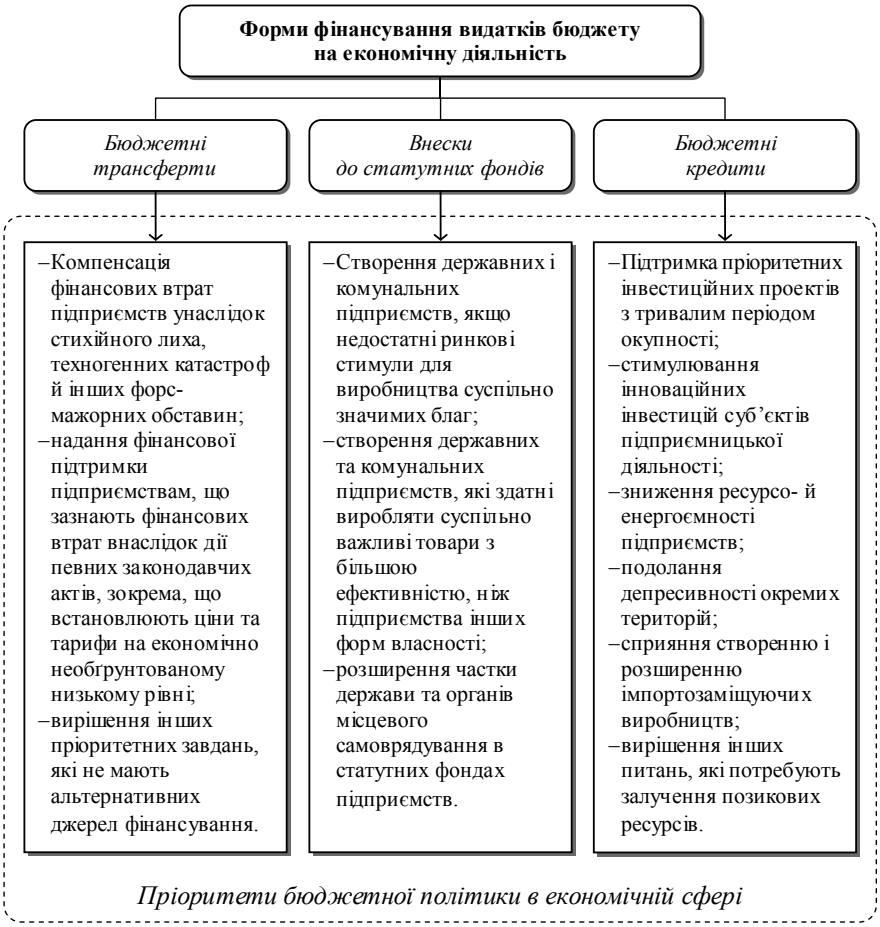


Рис. 9.1. Форми фінансування видатків бюджету на економічну діяльність

перерозподілу, залучення коштів для таких цілей доречно здійснювати на умовах співфінансування з приватним сектором.

Іншою формою фінансування видатків бюджету, які спрямовуються на економічну діяльність, є *внески у статутні фонди* підприємств державної та комунальної власності. Як відомо, існують сфери економічної діяльності, в яких суб'єкти господарювання таких форм власності функціонують більш ефективно. До них належать галузі, єдиними споживачами продукції яких є держава чи органи місцевого самоврядування, а також ті, де функціонують природні монополії тощо. Тому пріоритетною метою при створенні державних і комунальних підприємств має бути досягнення економічного та соціального ефекту для населення всієї країни чи відповідних територіальних громад, а не реалізація певних комерційних проектів, які можуть бути успішно здійснені приватними інвесторами.

Значний вплив на економічний розвиток мають *бюджетні кредити*, які з усіх форм фінансування видатків бюджету зумовлюють найменший перерозподільчий ефект. Зважаючи на це, надання бюджетних ресурсів для інвестиційних цілей у позиковій формі найбільш придатні для стимулювання діяльності суб'єктів господарювання недержавної форми власності. При цьому кошти бюджету можуть бути використані як безпосередньо для надання бюджетних кредитів, так і для формування спеціалізованого інвестиційного фонду, який відповідно кредитував би реальну економіку. В останньому випадку позитивний вплив бюджетних інвестицій зросте, оскільки повернені кредити зможуть накопичуватись для подальшого інвестування. Крім того, створений фонд матиме змогу самостійно залучати фінансові ресурси з небюджетних джерел для інвестиційних потреб.

За прикладом зарубіжного досвіду з метою забезпечення належного рівня управління бюджетними кредитами доцільно створити спеціальну фінансово-кредитну установу. Функціонування банків розвитку дасть змогу спрямовувати на реалізацію пріоритетних проектів не тільки бюджетні асигнування, а й ресурси, які залучаються на міжнародних фінансових ринках під гарантії уряду. Крім цього, застосування специфічних умов надання інвестиційних кредитів дасть змогу залучати ресурси суб'єктів підприємницької діяльності для співфінансування важливих інвестиційних проектів. Наприклад, практика функціонування Банку розвитку Казахстану свідчить про те, що на 1 долар інвестицій цього банку відбувається залучення 1 долару інших інвесторів-учасників співфінансування схвалених банком проектів.

Разом з цим, у літературних джерелах висвітлено альтернативні форми фінансування видатків бюджету на економічну діяльність у вигляді операційних витрат і капіталовкладень. Зокрема, останні можуть здійснюватись у відомчому розрізі та через інвестиційні проекти. Сутність відомчого підходу полягає в тому, що спочатку загальна сума виділених коштів спрямовується міністерствам і відомствам, а далі розподіляється між підприємствами, установами й організаціями, які їм підпорядковані. Така форма фінансування бюджетних видатків характерна для країн постсоціалістичного табору та є пережитком командно-адміністративної системи витрачання бюджетних ресурсів. Незважаючи на те, що відомчий підхід є основним для України, його недоліки – неефективне і нецільове використання коштів – мають стати лейтмотивом відмови від застосовування.

Натомість держави, які вибрали демократичний поступ у майбутнє, фінансування видатків бюджету на економічний розвиток здійснюють переважно щодо інвестиційних проектів. Цей підхід дає змогу концентрувати бюджетні ресурси на реалізації основних завдань, надмірно не розпорошуючи їх. Проте ручне регулювання економікою і бюрократично побудований бюджетний механізм в Україні спотворюють процес виділення коштів з бюджету на інвестиційні цілі. Зокрема, основні прогалини вітчизняної практики фінансування інвестиційних проектів криються у недоліках тендерного

відбору виконавців того чи іншого проекту, а також подекуди недостатньому врахуванню таких критеріїв, як термін окупності, рентабельність, економічна ефективність тощо.

Фінансування окремих галузей економіки не може обійтися без *операційних витрат*, що є видатками бюджету на утримання виробничої інфраструктури. В загальному вигляді типологію їх форм можна зобразити таким чином (табл. 9.2).

Поряд з інвестуванням бюджетних ресурсів у провідні галузі економіки, фінансування операційних витрат на геологорозвідувальні роботи, лісове і водне господарство, землевпорядкувальні роботи, заходи з боротьби зі шкідниками рослин, хворобами тварин та епідеміями, утримання насіннєвих станцій і племінних господарств не має такого стратегічного значення для держави, проте є важливим для виробництва суспільного продукту. Адже виробнича інфраструктура посідає основне місце у формуванні економічних відносин ринкового типу; без її підтримки з боку держави будуть унеможливлені зміни в макроекономічному середовищі. Так, за прикладом демократично розвинутих країн світу основний акцент при фінансуванні операційних витрат потрібно робити на приватні ресурси, зменшуючи тим самим навантаження на видаткову частину бюджету. Натомість бюджетні асигнування слід спрямовувати на інвестиційно непривабливі об'єкти виробничої інфраструктури.

На першопочатковому етапі українського державотворення, як і в умовах соціалістичного ладу, більша частина бюджетних видатків мала економічне спрямування. Проте із середини 1990 рр. їх питома вага зменшилась

Таблиця 9.2

Форми фінансування операційних витрат

Операційні витрати	Форми фінансування
Геологорозвідувальні роботи	Фінансування проводиться за рахунок двох джерел: бюджету та коштів підприємств. Зокрема, бюджетні ресурси витрачаються на роботи з пошуку нових родовищ корисних копалин, натомість видатки підприємств видобувної промисловості спрямовуються на роботи в межах існуючих родовищ. Фінансування геологорозвідувальних робіт забезпечується спеціальним компенсаційним доходом – відрахуваннями на геологорозвідувальні роботи, які вносять до бюджету підприємства видобувної промисловості
Лісове і водне господарство	Утримання лісового і водного господарства віднесене на видатки бюджету в зв'язку з тим, що на даний час ці ресурси є загальнонародною власністю. При цьому в бюджеті існують цільові доходи, пов'язані з фінансуванням вказаних витрат, – лісовий дохід та плата за використання прісних водних ресурсів
Землевпорядкувальні роботи	Землевпорядкувальні роботи охоплюють заходи з підвищення і відновлення родючості ґрунтів (наприклад, протиерозійні заходи, тобто боротьба з вітряною і водною ерозією ґрунтів)
Заходи з боротьби зі шкідниками рослин, хворобами тварин та епідеміями	Протиепідемічні заходи загалом фінансуються з бюджету в тих випадках, коли вони охоплюють певний регіон, а поточні витрати – безпосередньо тим чи іншим господарством. Виділення коштів бюджету здійснюється на підставі кошторису
Утримання насіннєвих станцій і племінних господарств	На кошторисній основі фінансуються насіннєві станції і племінні господарства, які забезпечують потреби відповідного регіону

до 31% у 1995–1996 рр., 20% – у 1997 р., 23% – у 1998–1999 рр., досягнувши мінімального значення – 18,5% у 2009 р. Таку динаміку можна пояснити реалізацією в Україні радикальних реформ з метою лібералізації економіки, масштабною приватизацією державної власності та значними обмеженнями бюджетних коштів у період гострої кризи економічної системи. Слід зазначити, що на це, поряд з об'єктивною необхідністю скорочення бюджетних видатків на економіку, також вплинула неспроможність уряду забезпечити високу ефективність таких видатків і продемонструвати громадськості та підприємницькому середовищу високу результативність бюджетної підтримки економіки.

Зміна тенденції співвідношення бюджетних видатків на економічну діяльність до ВВП найбільш яскраво вказує на сучасні проблеми розвитку економіки України (рис. 9.2, табл. 9.2). Так, тривала фінансова підтримка держави давала змогу нерентабельним підприємствам "триматися на плаву", а рентабельним – не опікуватися проблемами зниження витрат і підвищення ефективності виробництва. Відповідно, це гальмувало ринкові перетворення та позбавляло перспектив розвитку. У результаті збільшення обсягів видатків не супроводжувалося адекватним зростанням показників ефективності діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, промисловості та будівництва – основних суб'єктів суспільного виробництва. Усвідомлення проблем низької ефективності бюджетних видатків на економічну діяльність, а також значні проблеми з наповненням зведеного бюджету, зумовлені економічною кризою, спричинили скорочення співвідношення видатків державного і місцевих бюджетів до ВВП, що спрямовується на економічну діяльність. Відповідно в останні роки вони різко скоротилися: з 5,6% у 2007 р. до 4,1% у 2010 р.

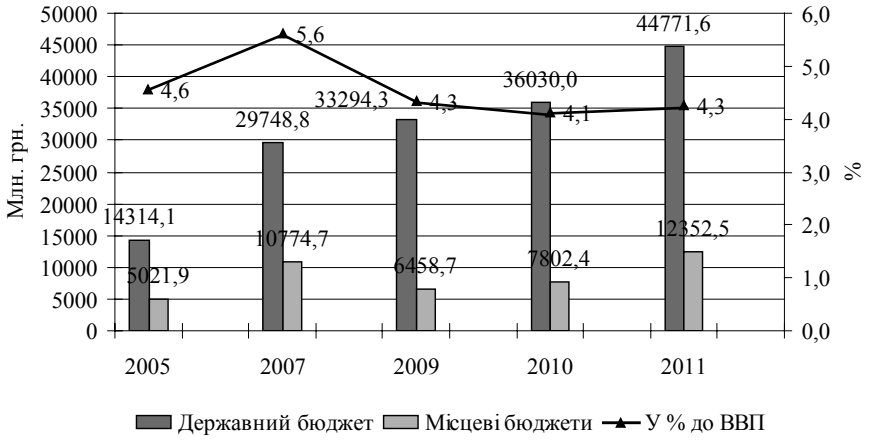


Рис. 9.2. Видатки державного та місцевих бюджетів України на економічну діяльність у 2005–2011 рр.

Таблиця 9.3

Видатки Державного та місцевих бюджетів України на економічну діяльність у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Видатки	Роки									
	2005		2007		2009		2010		2011	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Державний бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Економічна діяльність, всього	14314,1	5021,9	29748,8	10774,7	33294,3	6458,7	36030,0	7802,4	44771,6	12352,5
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	361,7	149,1	526,3	280,9	561,6	245,3	618,6	373,4	1431,2	675,7
Сільське, лісове, рибне господарства та мисливство	5077,8	22,4	7963,5	74,2	6185,0	100,6	7208,3	118,6	7487,1	155,8
Паливно-енергетичний комплекс, у т. ч.:	3847,4	66,7	7173,6	176,8	11932,6	32,7	12024,4	30,6	6776,3	154,4
– вугільна галузь й інші галузі з видобутку твердого палива	3145,2	0	5541,4	0	6265,7	0	7433,9	0	10915,2	80,7
Інша промисловість та будівництво, у т. ч.:	371,8	15,4	1092,5	22,1	671,8	16,8	715,2	18,5	10161,2	0,0
– будівництво	4,4	15,4	23,7	22,1	76,8	16,8	98,6	18,5	1173,8	31,9
Транспорт	3675,2	1705,1	11536,2	3026,9	11627,8	2083,4	12608,5	2675,0	124,5	31,9
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	39,9	30,3	86,9	55,1	123,8	67,9	102,5	71,7	14735,4	3753,9
Інші галузі економіки	229,1	182,2	290,3	1086,7	1118,5	34,9	1481,0	929,6	115,0	69,5
Дослідження і розробки в галузях економіки	612,7	0	1009,4	0	1066,2	0	1179,3	0	7128,4	1791,3
Інша економічна діяльність	98,5	2850,8	70,1	6052,0	7,1	3877,1	92,2	3585,0	1359,6	0,0

Аналіз структури бюджетних видатків на економічну діяльність за 2005–2011 рр. дає змогу констатувати перевищення їх обсягу у більш ніж три рази в державному бюджеті над місцевими бюджетами. Таку тенденцію (незмінну протягом багатьох років) можна пояснити як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Основні положення фінансової науки, в яких розглядаються питання міжбюджетних відносин, передбачають розмежування видатків між центральним і місцевими бюджетами залежно від того, якої з функцій суспільних фінансів вони стосуються. Сучасні науковці-фінансисти виокремлюють три функції суспільних фінансів: алокаційну, дистрибутивну та стабілізаційну. Так, якщо вирішувати питання про те, до якої з них належать бюджетні видатки на економічну діяльність, то можна зробити висновок щодо властивості їм переважно стабілізаційної функції. Разом з цим, можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік є доволі обмеженою. Адже коли відбувається вільний рух товарів, капіталу та робочої сили в межах усієї країни, стимулювання економічного зростання на певній території поширяться на економіку інших регіонів, що значно послабить вплив місцевої бюджетної політики. Крім того, стабілізація економічної системи держави за допомогою інструментарію суспільних фінансів ефективна за умови узгодження фіскальної і грошово-кредитної політики. Якщо в країні існує єдина грошово-кредитна система, а місцеві економіки відкриті одна для одної, реалізація стабілізаційної функції за допомогою видатків місцевих бюджетів буде неефективною. Ефективність видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є меншою ще й тому, що в період економічного спаду відбувається скорочення надходжень цих бюджетів одночасно із зростанням питомої ваги видатків соціального призначення. В цих умовах обмежені можливості дохідної бази місцевого самоврядування не дають змоги збільшувати необхідні в цей період видатки з метою стабілізації й покращення економічної ситуації.

До суб'єктивних чинників, які впливають на закріплення видатків на економічну діяльність за центральним бюджетом, можна зарахувати такі: в період командно-адміністративної системи здійснювалося витрачання бюджетних коштів, а також традиційно відбувалося нівелювання ролі місцевих органів влади у фінансуванні народного господарства. Відтоді прерогативою низових бюджетів стало забезпечення мінімальних гарантій населення з охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту та соціального забезпечення. Натомість фінансові ресурси, що витрачаються на економіку регіонів, і тепер є незначними, а подекуди не відчутними для її модернізації.

В сучасних умовах кошти на фінансування заходів з регулювання трудових відносин у рибному господарстві, вугільній, електроенергетичній та інших галузях паливно-енергетичного комплексу, промисловості з видобутку рудних і нерудних корисних копалин, відтворенні мінерально-сировинної бази, повітряному транспорті, торговельному господарстві, закладах громадського харчування, при дослідженнях та розробках у галузях економіки закладаються

лише у державному бюджеті. При цьому упродовж досліджуваного періоду пріоритетними напрямками державної політики економічного розвитку були енергетична галузь, частка якої у 2010 р. у загальній сумі видатків державного бюджету становила 4,0% (у видатках на економічну діяльність – 33,4%), транспорт (відповідно 4,2% і 35,0%), сільське господарство (2,4% і 20,0%).

Кількісні параметри бюджетних видатків на економічну діяльність у зарубіжних країнах мають іншу специфіку (табл. 9.4). Історично склалося так, що упродовж тривалого періоду в Західній Європі їх максимальний обсяг був характерний для Великобританії та Німеччини (у 2008 р. у середньому він становив 87 млрд. євро). Значно меншу бюджетну підтримку різних секторів економіки мали Іспанія, Італія, Франція (в середньому 56 млрд. євро), а також Бельгія, Греція, Польща, Швеція (в середньому 17 млрд. євро). При цьому глобальна фінансово-економічна криза, яка супроводжувалася зниженням інвестиційної активності, спадом промислового виробництва, зменшенням обсягів податкових надходжень, скороченням зовнішньоторговельних зв'язків тощо, на відміну від нашої держави, по-іншому вплинула на структуру економічних видатків у низці європейських країн.

Так, якщо у кризовий період в Україні бюджетні видатки на економічну діяльність зменшились, то у багатьох європейських країнах вони суттєво зросли (наприклад, у Великобританії – на 48,4%, в Греції – на 59,3%, у Словаччині – на 55,1%, в Латвії – на 36,2%, на Мальті – на 31,1%). Основні причини таких відмінностей бюджетної політики криються у концептуальних підходах до реалізації антикризових заходів урядів нашої держави та Західної Європи. Тоді як більшість європейських країн активно використовувала кейнсіанські рецепти боротьби з кризою, українська влада дотримувалась поглядів монетаристів. У зарубіжній практиці це відобразилося у багатомільярдних фінансових вливаннях у розвиток сільського господарства, промислового виробництва, енергетичної галузі.

Провідні вчені-економісти вкотре підтверджують, що параліч кредитної системи України паралельно з різким скороченням зовнішнього та внутрішнього попиту сприяли падінню виробничого сектору вітчизняної економіки. Насамперед це пов'язано зі зменшенням цін на вивізну продукцію – чорні метали та вироби з них, мінеральне паливо, нафту і продукти її перегонки, машини й обладнання, зерно, добрива тощо. При цьому така картина спостерігається як у східних, так і західних регіонах нашої держави (зокрема, найбільше падіння промислового виробництва у 1999 р. зафіксоване у Волинській, Закарпатській, Запорізькій, Тернопільській областях – понад 40%; дещо менше постраждали Сумська, Херсонська, Чернігівська, Чернівецька області, де спад виробництва не перевищив 20%).

Нестабільність фінансово-економічного розвитку в зарубіжній практиці упродовж останніх років не стала перешкодою до зміни темпу зростання видаткової частини бюджету на економічну діяльність у ВВП (див. табл. 9.4). Незважаючи на незначне зменшення цього показника у чотирьох європейських країнах (зокрема, в Італії – на 0,3%, в Румунії – на 0,4%, в Угорщині –

Таблиця 9.4

Бюджетні видатки на економічну діяльність у зарубіжних країнах у 2005–2009 рр.

Країни	Роки									
	2005		2006		2007		2008		2009	
	Млн. євро	% до ВВП	Млн. євро	% до ВВП	Млн. євро	% до ВВП	Млн. євро	% до ВВП	Млн. євро	% до ВВП
Австрія	11 869,9	4,9	12 676,8	4,9	12 527,7	4,6	13 833,3	4,9	13 579,0	5,0
Бельгія	21 616,9	7,1	15 579,7	4,9	16 852,8	5,0	18 642,5	5,4	20 150,7	5,9
Болгарія	1 078,1	4,6	1 104,9	4,2	1 603,7	5,2	2 023,7	5,7	1 413,6	4,0
Великобританія	53 698,4	2,9	57 977,5	3,0	59 603,4	2,9	87 676,4	4,8	67 763,3	4,3
Греція	8 965,0	4,6	10 542,0	5,0	11 306,0	5,0	13 238,0	5,6	12 387,0	5,3
Данія	6 385,4	3,1	6 573,3	3,0	6 501,1	2,9	6 310,1	2,7	6 917,6	3,1
Естонія	441,8	4,0	614,3	4,6	724,9	4,6	775,6	4,8	706,6	5,1
Ірландія	6 135,6	3,8	7 202,7	4,1	7 920,8	4,2	10 584,8	5,9	11 742,7	7,4
Ісландія	755,7	5,8	786,1	5,9	867,9	5,8	2 003,6	19,4	522,7	6,0
Іспанія	44 005,0	4,8	47 456,0	4,8	53 752,0	5,1	56 708,0	5,2	59 247,0	5,6
Італія	53 594,0	3,7	70 835,0	4,8	61 712,0	4,0	59 355,0	3,8	67 089,0	4,4
Кіпр	583,5	4,3	617,1	4,2	575,2	3,6	613,5	3,5	595,8	3,5
Латвії	684,9	5,3	877,6	5,5	1 093,9	5,2	1 501,1	6,5	1 356,2	7,3
Литва	805,3	3,9	996,7	4,2	1 211,8	4,2	1 515,2	4,7	1 049,1	4,0
Люксембург	1 338,9	4,4	1 597,5	4,7	1 487,8	4,0	1 660,3	4,2	1 833,4	4,8
Мальта	304,4	6,3	310,3	6,1	325,0	5,9	432,1	7,3	293,6	5,0
Нідерланди	24 254,0	4,7	25 324,0	4,7	27 352,0	4,8	29 380,0	4,9	32 897,0	5,8
Німеччина	79 150,0	3,5	75 180,0	3,2	74 390,0	3,1	82 020,0	3,3	86 780,0	3,6
Норвегія	9 377,2	3,9	9 653,2	3,6	10 491,0	3,7	11 492,7	3,8	11 910,3	4,4
Польща	9 481,7	3,9	12 183,3	4,5	14 564,6	4,7	17 969,3	4,9	16 587,9	5,3
Португалія	6 455,3	4,2	5 729,8	3,6	5 841,7	3,5	4 857,6	2,8	6 507,2	3,9
Румунія	4 208,2	5,3	6 760,3	6,9	8 392,1	6,7	9 500,0	6,8	7 955,2	6,8
Словаччина	1 446,3	3,8	1 726,7	3,9	2 262,7	4,1	3 257,4	5,0	3 261,0	5,2
Словенія	1 134,8	3,9	1 267,5	4,1	1 417,2	4,1	1 765,1	4,7	1 753,3	5,0
Угорщина	4 927,9	5,6	5 647,0	6,3	6 477,7	6,4	6 107,7	5,7	5 132,3	5,5
Фінляндія	7 450,0	4,7	7 709,0	4,7	7 910,0	4,4	8 672,0	4,7	8 653,0	5,1
Франція	51 566,0	3,0	52 616,0	2,9	54 741,0	2,9	55 620,0	2,9	59 125,0	3,1
Чехія	6 953,3	6,9	8 036,7	7,1	8 724,3	6,9	10 648,2	7,2	10 356,2	7,6
Швейцарія	…	…	…	…	12 817,5	4,0	13 998,3	4,1	14 779,8	4,2
Швеція	12 753,9	4,3	12 911,9	4,1	13 555,5	4,0	14 074,8	4,2	13 679,7	4,7

на 0,6%, у Франції – на 0,1%), у решти країн Західної Європи спостерігається збільшення економічної складової бюджетних видатків у ВВП. Зазначимо, що спад цього показника у них не був таким відчутним, а асигнування з бюджету на розвиток економіки суттєво відрізнялися за обсягом. Крім того, значний економічний ефект мали приватні інвестиції в машинобудівну, хімічну, легку та харчову промисловості, що разом з виваженою бюджетною політикою сприяло швидкій реанімації цих галузей.

Зміна тенденції витрачання бюджетних коштів на економічну діяльність у ВВП вказує на проблеми розвитку економіки України сучасного зразка (див. рис. 9.1). Так, тривала фінансова підтримка держави дала змогу нерентабельним підприємствам стати конкурентоспроможними, а рентабельним – не брати до уваги проблеми зниження витрат і підвищення ефективності виробництва. Це відповідно гальмувало ринкові перетворення та позбавляло перспектив розвитку. У результаті збільшення обсягів інвестицій з бюджету не супроводжувалося адекватним зростанням показників діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, промисловості та будівництва – основних суб'єктів суспільного виробництва. Відповідно частка видатків державного і місцевих бюджетів у ВВП, що спрямовується на економічний розвиток, упродовж останніх років різко знизилася: з 5,7% у 2003–2004 рр. до 4,1% у 2010 р.

Слід зазначити, що видаткова частина бюджетів усіх рівнів не відображає сучасний стан і реальні масштаби державної підтримки базових галузей економіки. Так, на противагу бюджетному фінансуванню, протягом останніх років превалюють непрямі шляхи отримання допомоги з боку держави через звільнення від оподаткування окремих підприємств, реструктуризацію податкової заборгованості, надання податкових кредитів і відстрочок зі сплати податків. У вітчизняній практиці це виявилося у списанні фінансових санкцій, пені та штрафів, нарахованих за несвоєчасну сплату податкових платежів підприємствами паливно-енергетичного комплексу і галузевими науково-конструкторськими закладами. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів такі дії для економіки є деструктивним фактором її розвитку, а для держави – додатковими бюджетними видатками.

Вказані проблеми вкладення бюджетних коштів в економіку України потребують вироблення концептуальних підходів для їх подолання. Зокрема, посткризовий період зобов'язує спрямовувати видатки бюджету на стабілізацію економіки, створення ринкового середовища, розвиток наукомістких технологій тощо. В узагальненому вигляді пріоритетними галузями, які потребуватимуть позачергової державної підтримки, є енергетика, металургія, сільське господарство, космічна галузь, літако- і суднобудування. Саме вони у найближчому майбутньому визначатимуть економічний поступ нашої держави в європейське товариство, поліпшуючи її зовнішньоекономічний імідж. Проте без зростання обсягів фінансових ресурсів, які акумулюються в бюджетній системі, буде неможливо активізувати роль держави у фінансовому забезпеченні реального сектору економіки.

§ 9.2. Бюджетні інвестиції

Бюджет держави є дієвим важелем впливу на соціальний та економічний розвиток країни. Процеси формування та витрачання бюджетних ресурсів впливають не лише на умови буття суспільства та функціонування економічної системи на сучасному етапі, а й визначають такі умови для майбутніх періодів. Зважаючи на це, дуже важливо, по-перше, забезпечити збалансований розподіл у часі обсягів благ, які отримує суспільство, та податкового навантаження; по-друге, правильно визначити структуру видатків, які генеруватимуть блага в майбутньому, для того, щоб ті максимально відповідали пріоритетам прийдешніх поколінь. Вирішення цих питань можливе завдяки оптимальному формуванню бюджетних інвестицій.

Інвестиції за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів є складовою сукупних інвестицій в економіці. Термін "інвестиції" походить від лат. "investio" – "одягаю". В Законі України "Про інвестиційну діяльність" від 18 серпня 1991 р. поняття "інвестиції" визначено як всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

Отже, *бюджетні інвестиції* – це такі бюджетні ресурси, що спрямовуються не на споживання, а на придбання та створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного та соціального ефекту в майбутньому.

Детальна характеристика поняття "бюджетні інвестиції" передбачає визначення напрямків використання коштів бюджету, а саме: на придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітального поліпшення землі, а також надання капітальних трансфертів.

Бюджетні інвестиції, будучи складовою бюджетної політики держави, є дієвим інструментом державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Історичний досвід багатьох країн засвідчує визначальну роль бюджетних інвестицій у забезпеченні їх економічного та соціального піднесення. В економіці країни бюджетні інвестиції виконують низку важливих функцій (рис. 9.3).

Основною функцією бюджетних інвестицій є створення й поновлення основних фондів для виробництва суспільно необхідних товарів і послуг. Потреба в організації їх виробництва зумовлюється тим, що економічні суб'єкти кожної країни потребують певних благ, які не можуть бути забезпечені повною мірою підприємницькими структурами. Як відомо, є окрема категорія суспільних благ, які в звичайних умовах не надають суб'єкти ринкового господарства. Отже, обов'язок щодо забезпечення ними покладається на державу. Крім суспільних благ, державний сектор може виробляти й

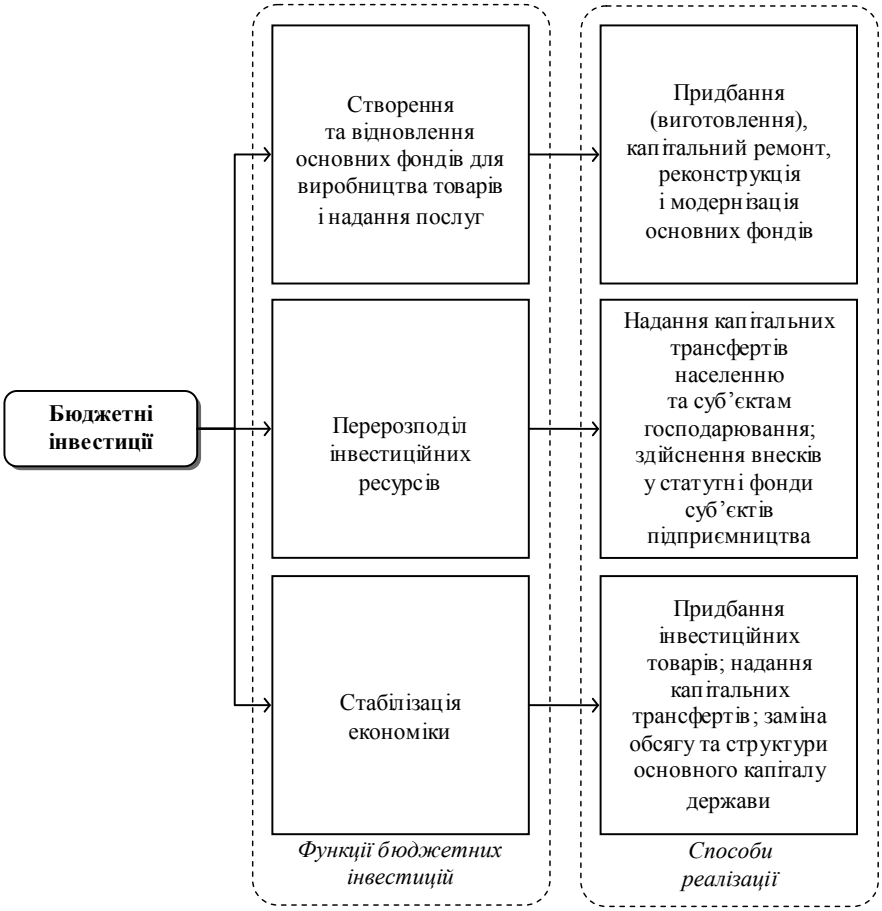


Рис. 9.3. Функції бюджетних інвестицій і способи їх реалізації

інші товари та послуги, виробництво яких має загальносуспільне значення. Таким чином, важливість бюджетних інвестицій для соціального й економічного розвитку країни зумовлюється, по-перше, тим, що вони спрямовуються на створення таких основних фондів, в які не інвестують кошти суб'єкти підприємництва; по-друге, тим, що вони можуть впливати на формування оптимальної структури основних фондів економіки загалом.

Застосування механізму бюджетного інвестування дає змогу здійснювати корекцію галузевої і територіальної структур основних фондів господарського комплексу. Сутність перерозподільчої функції бюджетних інвестицій полягає в тому, що за допомогою цього бюджетного важеля можна нарощувати обсяги основних фондів певних галузей або територій за рахунок їх зменшення в інших. Реалізація перерозподільчої функції відбувається, зокрема, завдяки встановленню зв'язку між надходженнями від відчуження державної і комунальної власності та ресурсами, які скеровуються у вигляді капітальних трансфертів суб'єктам господарювання.

Іншою важливою властивістю бюджетних інвестицій є здатність здійснювати стабілізуючий вплив на амплітуду циклічних коливань економіки. За допомогою капітальних видатків можна отримати як короткостроковий, так і довгостроковий стабілізуючий ефект. Короткостроковий вплив бюджетних інвестицій на економічне зростання виявляється у забезпеченні рівномірного попиту на ринку інвестиційних товарів, який є дуже чутливим до змін економічної кон'юнктури. Довгостроковий стабілізаційний ефект досягається за рахунок впливу зміни основного капіталу держави на найважливіші макроекономічні показники – обсяг ВВП, рівень безробіття, обсяг іноземних інвестицій тощо.

Якісні та кількісні характеристики забезпечення суспільних потреб здебільшого залежать від цільового спрямування інвестицій, які здійснені за рахунок бюджетних коштів, та ефективності їх використання. Наявність у держави оптимального обсягу та структури основних фондів дає змогу надавати необхідні бюджетні послуги, здійснювати корегуючий вплив на економічні процеси. Застосування науково обґрунтованого підходу до формування бюджетних інвестицій здатне перетворити їх у дієвий інструмент поліпшення суспільного добробуту, стимулювання економічного розвитку, покращення загального інвестиційного клімату, вирішення проблем депресивних територій та ін.

Економічну діяльність держави вчені нині не трактують як альтернативу розвитку ринкового господарства, а розглядають як важливе його доповнення. Тому з позиції економічної доцільності функціонування держави має бути спрямоване не на конкуренцію з суб'єктами господарювання на ринку, а на забезпечення ефективної діяльності тих сфер, які належать до компетенції держави. Таким чином, основна проблема як на концептуальному, так і на практичному рівні полягає у чіткому визначенні меж відповідальності держави, тобто тих функцій, яких, крім неї, ніхто більш ефективно реалізувати не може. Відповідь на це питання сучасні економісти намагаються знайти у зіставленні недосконалостей ринку і недосконалостей державної діяльності при виконанні кожної конкретної функції та завдання. Проте кожна країна вирішує цю проблему індивідуально.

Отже, основою формування бюджетних інвестицій є визначення сфери компетенції держави, яка обмежується набором конкретних функцій та обов'язків. Останні залежать насамперед від взятих державою зобов'язань щодо забезпечення певних бюджетних послуг, крім того, значний вплив на їх формування мають цілі розвитку країни. Це підтверджує позиція відомого італійського економіста Ф. Нітті, відповідно до якої цілі, досягти котрі держава передбачає за допомогою власної діяльності, як відомо, є причиною державних видатків, а межі останніх зумовлюються частково громадською думкою щодо їх корисності та ще більше рівнем багатства, політичною формою й існуючим способом організації народу.

В Україні динаміка бюджетних інвестицій є дуже нерівномірною. Частка капітальних видатків зведеного бюджету досягла максимального значення у

2004 р. – 6,0%. Фінансова та економічна криза в Україні негативно позначилася на обсягах бюджетних ресурсів, що спрямовуються на інвестиційні цілі: у 2009 р. обсяг капітальних видатків скоротився, а їх співвідношення до ВВП досягло мінімального значення – 2,2% (рис. 9.4). Необхідність фінансування значних інфраструктурних проектів, пов'язаних із проведенням в Україні чемпіонату Європи з футболу Євро-2012, та збільшення обсягу бюджету призвели до помітного зростання бюджетних інвестицій у 2010 та 2011 рр.

Планування інвестиційної складової бюджету в Україні має відбуватися з урахуванням окреслених пріоритетів державного інвестування. Останні визначені Концепцією регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 1 червня 1995 р. Відповідно до зазначеного документа першочерговими напрямками для державної інвестиційної підтримки є:

- розвиток паливно-енергетичного комплексу і впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій;
- соціальна сфера, розширення і нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентоспроможної продукції, що поставляється на експорт;
- розвиток агропромислового комплексу;
- пришвидшення розвитку медичної та мікробіологічної промисловості;
- подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

У переліку пріоритетів державної підтримки інвестиційної діяльності чітко не виокремлено напрямки, що передбачають спрямування інвестицій для забезпечення населення послугами, які визначені чинною Конституцією України та законодавчими актами. У наборі пріоритетів, зокрема, не зазначені такі суспільно важливі напрямки інвестування, як охорона здоров'я,

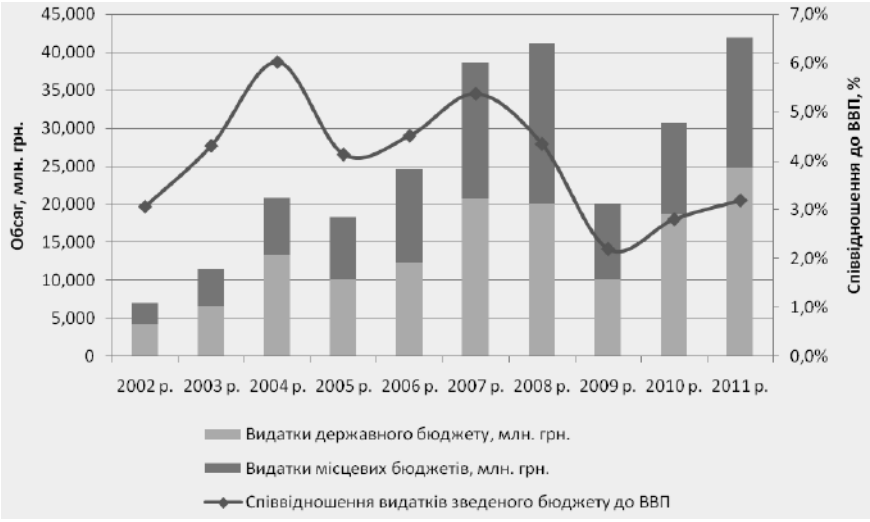


Рис. 9.4. Динаміка капітальних видатків державного та місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2002–2011 рр.

освіта, інфраструктура та ін. Проте, вищезгадана Концепція передбачає надмірне втручання держави у сфери суспільного виробництва, в яких успішно функціонують підприємницькі структури.

Враховуючи те, що бюджетні інвестиції одночасно є складовою бюджету та елементом програми економічного й соціального розвитку країни або регіону, складання бюджету розвитку в Україні передбачає дотримання як загальних правил бюджетного планування, так і порядку розробки Державної програми економічного та соціального розвитку України. Це пояснює необхідність застосування усіх процедур, які стосуються підготовки безпосередньо проекту бюджету, та додаткових заходів, пов'язаних із введенням бюджетних інвестицій у програму соціально-економічного розвитку. Однак донині не розроблено єдиного алгоритму визначення доцільності бюджетних видатків капітального характеру ні на загальнонаціональному, ні на місцевому рівнях.

Форма, в якій відбувається затвердження бюджету, передбачає розмежування бюджетних призначень між окремими програмами або функціями з виокремленням капітальних видатків. Таким чином, представницький орган влади визначає як напрямки використання бюджетних асигнувань капітального характеру, так і їхні обсяги. Слід зазначити, що при затвердженні Державного бюджету України, починаючи з 2005 р., виокремлюються не капітальні видатки, а видатки розвитку. Останні, згідно з чинною бюджетною класифікацією, крім капітальних видатків, містять:

- видатки на дослідження і розробки, окремі заходи розвитку щодо реалізації державних (регіональних) програм;
- видатки на придбання матеріалів, інвентарю, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення;
- субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації належать до наукових досліджень або до економічної діяльності.

У практиці планування інвестицій бюджету застосовують низку процедур:

- планування капітальних вкладень;
- планування на основі заявленої потреби в капітальних видатках бюджетних установ;
- планування бюджетних інвестицій у рамках розробки та реалізації державних (регіональних) програм;
- формування складу, обсягів і структури інвестиційних субвенцій.

Сьогодні найбільш регламентована процедура – планування бюджетних капітальних вкладень. Правовою основою для його здійснення є Постанова Кабінету Міністрів України "Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету" № 2145, яка була затверджена 25 листопада 1999 р.. Метою ухвалення цього документа було забезпечення ефективного та цільового використання коштів державного бюджету, створення конкурентного середовища під час відбору та впровадження інвестиційних проектів.

Згаданий нормативно-правовий акт встановлює необхідність застосування конкурсного відбору до нових інвестиційних проектів, які передбачають залучення коштів державного бюджету. Відповідно до Постанови № 2145, конкурсні процедури необхідно розпочинати не пізніше, ніж за два місяці до початку складання проекту державного бюджету. Саме до настання цього терміну зацікавлені суб'єкти господарської діяльності мають подати на розгляд органу виконавчої влади інвестиційні проекти, що передбачають залучення коштів державного бюджету. На першому етапі відбір між інвестиційними проектами, які подані віднесеними до його компетенції суб'єктами господарювання, проводить орган виконавчої влади. На другому етапі відбір проводить комісія Міністерства економіки України з-поміж інвестиційних проектів, запропонованих органами виконавчої влади. За результатами другого етапу конкурсу формуються пропозиції, які мають бути враховані при формуванні проекту державного бюджету Міністерством фінансів України. Останній етап відбору інвестиційних проектів відбувається вже після затвердження бюджету і передбачає розподіл затверджених у ньому обсягів фінансування інвестицій.

Визначення доцільності бюджетних інвестицій передбачає застосування відмінних критеріїв оцінювання виробничих і невиробничих інвестиційних проектів, причому, до невиробничих зараховано об'єкти житлового та комунального господарств, заклади охорони здоров'я, фізкультури, соціального забезпечення, освіти, культури, мистецтва, науково-дослідних та інших організацій, пов'язаних з розвитком науки, а також пам'ятники і монументи. Слід зауважити, що така класифікація інвестиційних проектів не відповідає сучасним науковим підходам до розмежування секторів економіки.

Щодо невиробничих інвестиційних проектів Постановою № 2145 передбачено, що критерії їх відбору визначаються міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади і мають оцінювати ефективність цих проектів у вирішенні невідкладних соціальних проблем. При цьому такий відбір має здійснюватися з урахуванням фактичної забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури на мешканця певного регіону (місто, селище, село) порівняно зі статистичними загальнодержавними показниками відповідного йому регіону (міста, селища, села). Слід зазначити, що описаний підхід не дає змоги чітко сформулювати пріоритети бюджетної політики держави у формуванні соціальної інфраструктури в регіонах, а допускає обґрунтування доцільності надто широкого кола інвестиційних проектів.

Нещодавно правову базу планування бюджетних інвестицій, що спрямовуються в реальний сектор економіки, було доповнено Постановою Кабінету Міністрів України "Питання підготовки та відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка" № 860, яка була затверджена 13 вересня 2010 р. Цією Постановою визначено Порядок відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка. Цей Порядок визначає загальну процедуру проведення конкурсного відбору та експертної оцінки розроблених суб'єктами господарювання інвестиційних

проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка у таких формах:

– поворотне (пільгові кредити) та безповоротне (фінансування, співфінансування інвестиційних проектів, здешевлення кредитів) бюджетне фінансування;
– державні гарантії;
– сприяння залученню приватних інвестицій.

Для участі у конкурсному відборі подаються інвестиційні проекти, пропозиції щодо реалізації яких, за висновком Мінекономіки, відповідають завданням і пріоритетам, визначеним Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, та є економічно ефективними. Суб'єкти господарювання, що мають намір подати інвестиційні проекти для участі у конкурсному відборі, вносять Держінвестицій для розгляду за принципом "єдиного вікна" пропозиції щодо реалізації зазначених проектів. Держінвестицій протягом семи робочих днів після надходження пропозицій щодо реалізації інвестиційних проектів подає їх:

– Мінекономіки для отримання відповідного висновку;
– центральному органу виконавчої влади, відповідальному за забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері, для отримання висновку щодо відповідності пріоритетам розвитку зазначеної сфери.

Вимоги до пропозицій щодо реалізації інвестиційних проектів та порядок їх розгляду Мінекономіки затверджуються зазначеним міністерством за погодженням з Держінвестицій.

Згаданий нормативно-правовий акт встановлює необхідність застосування конкурсного відбору до нових інвестиційних проектів, які передбачають залучення коштів державного бюджету.

Відповідальні органи щороку до 20 січня розміщують оголошення про проведення конкурсного відбору інвестиційних проектів у своїх офіційних друкованих засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах. В оголошенні зазначаються місце прийому документів для участі в конкурсному відборі інвестиційних проектів, умови його проведення, адреса електронної пошти та номер телефону, за яким надаються відповідні консультації.

Зважаючи на те, що метою здійснення бюджетних видатків є надання належного обсягу передбачених суспільно корисних послуг відповідної якості, важливе значення має забезпечення об'єктивної потреби в інвестиційних ресурсах бюджетних установ. Останнім надана можливість у процесі підготовки бюджетного запиту щорічно інформувати про потребу в капітальних видатках розпорядників вищого рівня. Після надання бюджетних призначень головному розпоряднику бюджетних коштів розподіл асигнувань здійснюється розпорядниками коштів вищого рівня між розпорядниками нижчого рівня. Слід зазначити, що в Україні відсутня нормативно-правова база, яка б чітко регламентувала процедуру заявлення й обґрунтування бюджетною установою потреби в капітальних видатках, а також розподіл бюджетних асигнувань інвестиційного характеру розпорядником коштів вищого рівня.

Сьогодні порядок підготовки бюджетного запиту визначається головним розпорядником коштів самостійно. Якщо при вивченні запиту бюджетної установи нижчого рівня щодо поточних видатків розпорядники коштів вищого рівня часто враховують встановлені розміри оплати праці та штатний розпис працівників, норми споживання комунальних послуг тощо, то при дослідженні заявленої потреби в капітальних видатках, оцінні критерії можуть встановлюватися розпорядником вищого рівня на власний розсуд. У таких умовах врахування заявленої потреби в капітальних видатках та розподіл затверджених бюджетних асигнувань розпорядником коштів вищого рівня здебільшого визначаються його суб'єктивною оцінкою щодо доцільності або недоцільності фінансування подібних видатків. Недостатність розроблених норм забезпеченості основними засобами бюджетних установ та відсутність загальних і галузевих критеріїв оцінювання доцільності бюджетних інвестицій ускладнює процедуру оцінювання заявленої потреби в капітальних видатках та вносить до неї елементи корупції.

Значна частина капітальних видатків державного та місцевих бюджетів виведена з-під обов'язкового застосування конкурсних процедур у зв'язку з необхідністю виконання ухвалених державних і регіональних програм. Порядок планування бюджетних інвестицій, які реалізуються в рамках державних або регіональних програм, визначається відповідними нормами, які виписані в програмах.

Кількість затверджених державних програм, які передбачають необхідність надання бюджетних інвестиційних ресурсів, з кожним роком зростає. Тільки в 2000–2006 рр. Кабінет Міністрів України ухвалив близько 70 програм, в яких зазначені суми інвестицій, що мають здійснюватися за рахунок бюджетних коштів. Сукупна потреба в бюджетних ресурсах для забезпечення фінансування видатків інвестиційного характеру, передбачених вищезгаданими програмами, перевищила 130 млрд. грн. Слід зазначити, що сьогодні діють також інші цільові програми, в яких чітко не вказані суми бюджетних інвестицій, однак вказано на загальну потребу в них, що в майбутньому передбачатиме здійснення додаткових капітальних видатків.

Планування бюджетних інвестицій на основі ухвалених державних програм дає змогу концентрувати фінансові ресурси із різних джерел, у тому числі й позабюджетних, для досягнення пріоритетних цілей. Крім того, значний позитивний ефект від таких бюджетних видатків досягається завдяки комплексному вирішенню проблеми через фінансування певного цілісного переліку інвестиційних проектів.

Тим не менше, як свідчить вітчизняна практика, формувати інвестиційну складову бюджету з урахуванням передбачених у державних програмах інвестиційних потреб доволі проблематично. Передусім це пов'язано з тим, що потреба в бюджетних ресурсах для повноцінного здійснення інвестицій, передбачених у державних програмах, є значною і дорівнює величині сукупного обсягу капітальних видатків державного бюджету. Враховуючи необхідність спрямування бюджетних асигнувань на здійснення капіталь-

них видатків в інших формах, об'єктивно неможливо забезпечити достатній рівень фінансування усіх затверджених програм. Слід зазначити, що в останні роки на цільові програми припадає менш як 50% від загального обсягу інвестицій. У зв'язку з цим важко досягти повноцінної реалізації запланованих заходів і забезпечити очікуваний ефект від концентрації бюджетних ресурсів на вирішення стратегічно важливих проблем. Проведений аналіз реалізації державних програм Інститутом економіки і прогнозування НАН України свідчить про те, що держава в жодному році, починаючи з 2003 р., не виконала своїх зобов'язань. Рівень бюджетного фінансування соціально-гуманітарних програм становив 40–60% від плану, економічних та науково-технічних – 42–45%.

Обґрунтування доцільності спрямування бюджетних інвестицій лише на основі наявності чинних державних програм, що відбувається сьогодні в Україні, є недостатнім. Це зумовлено тим, що ухвалення таких програм відбувається без широкого громадського обговорення, яке б дало змогу врахувати суспільну думку щодо доцільності фінансування тих чи інших заходів. Незважаючи на те, що реалізація окремих програм передбачає залучення гігантських обсягів бюджетних ресурсів, не проводиться оцінювання економічної ефективності передбачених заходів із загальнодержавної позиції на основі відомих сучасних методик оцінювання суспільних інвестицій. Тому дуже часто державні програми ухвалюються для вирішення другорядних вузькогалузевих або регіональних проблем унаслідок тиску з боку лобістських груп, які мають вплив на ухвалення урядових рішень, тому необхідність їх бюджетного фінансування не є безспірною. Крім того, у механізмі реалізації державних програм не закладено норм, які передбачали б надання бюджетних ресурсів лише за умови наявності часткового фінансування із небюджетних джерел, а також обов'язкового проведення належного моніторингу виконання визначених у програмі індикаторів.

Значна частина бюджетних інвестицій здійснюється у формі цільових міжбюджетних трансфертів, що зумовлює наявність певних особливостей у їх плануванні. Вони виявляються у залученні до процедури планування субвенцій інвестиційного характеру учасників бюджетного процесу як на державному, так і місцевому рівнях.

Роль інвестиційних субвенцій, які надаються з Державного бюджету України, у забезпеченні капітальних видатків місцевих бюджетів в останні роки помітно зросла (рис. 9.5). Різке скорочення обсягів капітальних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам спостерігалося у кризовому 2009 р. (обсяг скоротився більш ніж у 15 разів, а частка в капітальних видатках місцевих бюджетів знизилася з 26,4% у 2008 р. до 3,7% у 2009 р.). Деяке зменшення гостроти проблеми наповнення державного бюджету у 2010 р. та усвідомлення необхідності фінансування хоча б найбільш потрібних проектів призвело до зростання обсягів бюджетних інвестицій у цьому році. У 2011 р. позитивна тенденція до збільшення обсягів інвестиційних субвенцій була поширеною.

Рис. 9.5. Динаміка інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам та їхня частка у капітальних видатках місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2002–2011 рр.

Сьогодні процес планування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам відбувається в умовах відсутності спеціальних нормативно-правових актів, які б регламентували правовідносини у цій сфері. Практика планування бюджетних інвестицій у формі субвенцій передбачає визначення у державному бюджеті певного об'єкта інвестування чи спрямування субвенції для реалізації певного завдання без зазначення конкретних об'єктів капіталовкладень. Інколи підставою для інвестиційних субвенцій є ухвалені на центральному рівні державні програми, які передбачають залучення бюджетних коштів.

Посилює глибину проблем у сфері планування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам також відсутність належного інституційного середовища. За весь період розробки проектів державного бюджету на відповідний рік не виробилося традиції щодо справедливого та ефективного розподілу субвенцій між місцевими бюджетами. Розробка та ухвалення документів, які визначають обсяги, склад і структуру субвенцій, відбувається в умовах відсутності належної прозорості бюджетного процесу, низького рівня політичної культури, слабкого громадського контролю в цій сфері. Все це створює несприятливе середовище для належного врахування інтересів громадськості, реальних потреб органів місцевого самоврядування, закономірностей ефективного надання цільових міжбюджетних трансфертів.

Оптимізація планування бюджетних інвестицій передбачає застосування двох груп заходів – удосконалення процедур їх планування й реалізації та коригування кількісних параметрів бюджетних інвестицій і джерел їх фінансового забезпечення. Слід зазначити, що лише комплексне здійснення цих заходів дасть змогу вирішити наявні проблеми, пов'язані зі спрямуванням суспільних коштів на інвестиційні цілі, а також підвищити результативність бюджетних інвестицій. Перевага під час реформування інвестиційної

складової бюджету має надаватися заходам, що передбачають покращення процесу планування та реалізації бюджетних інвестицій. Від цього здебільшого залежить визначення кількісних параметрів капіталовкладень, а також загальноекономічні наслідки перерозподілу фінансових ресурсів економічної системи через бюджет.

Удосконалення формування інвестиційної складової бюджету має базуватись на наближенні пріоритетів бюджетних інвестицій до ролі держави, яку вона повинна відігравати в сучасних умовах у соціально-економічному розвитку країни. Відповідно до функцій держави у ринковій економіці, а також зобов'язань, визначених Конституцією України та законодавчими актами, основними об'єктами бюджетного інвестування мають стати ті сектори та галузі економіки, які генерують суспільні блага, крім того, згадані інвестиції можуть скеровуватись на вирішення інших невідкладних проблем соціального характеру. Необхідність спрямування бюджетних ресурсів для інвестування реального сектору економіки має обґрунтовуватися наявністю загальнодержавного чи регіонального (в разі застосування коштів місцевих бюджетів) ефекту.

Як свідчить практика використання бюджетних асигнувань в Україні, необхідність їх залучення для інвестування в реальний сектор економіки часто обґрунтовується наявністю негативного впливу кризового стану економіки на певні прошарки суспільства. Однак така інвестиційна підтримка не завжди сприяє покращенню соціального становища останніх і вирішенню наявних суспільних проблем, частіше її наслідком є консервація існуючого стану соціально-економічної системи та відстрочення загострення кризи. Тому передумовою для визначення доцільності спрямування бюджетних інвестицій суб'єктам підприємницької діяльності має стати ґрунтовне дослідження існуючих проблем із розмежуванням їх економічної та соціальної складової. Це дасть змогу узгодити підтримку економічних суб'єктів зі стратегією економічного розвитку держави чи адміністративно-територіальної одиниці, а вирішення соціальних проблем здійснювати іншими способами – шляхом розширення доступу до суспільних благ, інфраструктури, а також надання необхідних трансфертів.

Основою покращення планування капітальних видатків з державного та місцевих бюджетів України має стати запровадження прозорих і формалізованих підходів до розробки пропозицій щодо спрямування асигнувань на інвестиційні цілі, проведення оцінювання та конкурсного відбору інвестицій, які дали б змогу чітко визначити коло учасників і послідовність дій, а також їхні права й обов'язки. Розвиток демократичних процесів в Україні має передбачати розширення участі громадськості у процесах формування та реалізації інвестиційної складової бюджету. Це обмежить домінування інтересів владних інститутів при розподілі бюджетних ресурсів, які часто є відмінними від суспільних. Крім того, залучення громадських організацій сприятиме кращому ставленню платників податків до виконання своїх обов'язків і зменшенню у них мотивації до ухилення від оподаткування.

§ 9.3. Бюджетне кредитування економіки

Для постсоціалістичних країн традиційно склалося так, що бюджетне фінансування програм економічного розвитку здебільшого здійснюється на безоплатній і безповоротній основах. Причому такі заходи розглядаються не як спосіб піклування держави, а як відголосок командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів. Натомість ринковий спосіб господарювання передбачає відповідальність за надані фінансові ресурси, їх економне та цільове використання. Щодо вказаного слід зазначити, що зарубіжні економіки досі тривалий проміжок часу орієнтуються на бюджетні кредити – інструменти, які, виконавши свою головну місію в державному або приватному секторах економіки, неодноразово зможуть вливатися у фінансову систему країни.

Поряд з альтернативними формами фінансування видатків бюджету, залучення в економіку *бюджетних кредитів* як певного виду суспільних відносин, пов'язаного з рухом вартості на умовах платності, поворотності та строковості, має низку суттєвих переваг. З одного боку, це дає змогу ефективно використовувати тимчасово вільні бюджетні кошти, вкладаючи їх у пріоритетні сфери економічної діяльності держави. З іншого боку, на відміну від практики "проїдання", кредитування сприяє наближенню фінансових ресурсів до безпосереднього споживача, забезпечуючи їх ефективне використання. Зважаючи на те, що ця форма фінансування видатків бюджету є відносно дешевою і надійною, її функціонування потребує подальшого поширення в реальній економіці сучасного зразка.

Разом з цим, окремі науковці бюджетне кредитування економіки не відносять до видатків бюджету. Власну точку зору вони аргументують тим, що в результаті надання кредитів за рахунок бюджетних коштів у позичальників виникають зобов'язання перед бюджетом. Так, у цьому є раціональне зерно, оскільки фінансові вимоги до позичальників можуть бути спрямовані як на подальше надання кредитів, так і на здійснення видатків. Проте основний акцент необхідно зробити на тому, що механізм бюджетного кредитування передбачає тимчасове вилучення частини ресурсів з бюджету. У цьому разі можна побачити паралель між бюджетними позиками й іншими формами фінансування видатків бюджету.

Крім того, держава (як суб'єкт позикових відносин) на першому місці не ставить меркантильну мету – отримати фінансову вигоду від надання кредитів за рахунок бюджетних коштів. Адже такі позики здебільшого спрямовуються на вирішення стратегічних завдань, що мають важливе народногосподарське значення. Зокрема, з державного та місцевих бюджетів кредитуються фермерські господарства, реалізуються інвестиційні проекти на підприємствах авіабудування, здійснюється структурна реформа дорожнього сектору, надаються пільгові кредити на будівництво соціального житла тощо. Таким чином, за умови ведення урядом раціональної політики ця форма фінансування видатків бюджету може позитивно вплинути на всі сторони суспільного життя.

У нормативно-правовому полі України та низки постсоціалістичних країн немає загальноприйнятого визначення бюджетного кредитування (табл. 9.5). Так, у Бюджетному кодексі України № 2542-III від 21 червня 2001 р. наявний термін "кредитування за вирахуванням погашення" як операції, пов'язаної з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого з'являються зобов'язання перед бюджетом, й операції, пов'язаної з поверненням цих коштів до бюджету. Натомість автори нової редакції Бюджетного кодексу України № 2456-VI від 8 липня 2010 р. аналогічний зміст вмістили в поняття "кредитування бюджету" як операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом, а також як операції з повернення вказаних коштів до бюджету.

Такі самі формулювання використовують науковці при визначенні бюджетних позик і фінансової допомоги з бюджету на поворотній основі. Загалом дослідження економічної природи бюджетного кредитування потребує розгляду сутності альтернативних форм позикових відносин, як наприклад, міжнародного, державного, комунального, податкового, банківського, комерційного й інших видів кредиту (рис. 9.6).

Таблиця 9.5

Трактування сутності бюджетного кредитування в нормативно-правових документах України та в постсоціалістичних країнах

Нормативно-правовий документ	Поняття	Визначення
Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 р.	Кредитування бюджету	Операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), а також операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).
Бюджетний кодекс Російської Федерації № 145-ФЗ від 31 липня 1998 р.	Бюджетний кредит	Форма фінансування бюджетних витрат, що передбачає надання коштів юридичним особам або іншому бюджету на поворотній і платній основах.
Бюджетний кодекс Республіки Білорусь № 412-З від 16 липня 2008 р.	Бюджетний кредит	Бюджетні кошти, які надаються з вищестоящого бюджету до нижчестоящого бюджету, а також з республіканського бюджету до бюджету державного позабюджетного фонду або з бюджету державного позабюджетного фонду до республіканського бюджету на поворотній основі.
Бюджетний кодекс Республіки Казахстан № 95-IV від 4 грудня 2008 р.	Бюджетне кредитування	Процес, що містить процедури прийняття рішення про надання, використання, обслуговування та погашення бюджетного кредиту.
Закон Республіки Вірменія "Про бюджетну систему Республіки Вірменія" № ЗР-137 від 21 липня 1997 р.	Бюджетний кредит	Кошти, які виділяються з державного бюджету органам місцевого самоврядування й іншим особам на принципах поворотності, терміновості та платності.
Закон Республіки Молдова "Про місцеві публічні фінанси" № 397-XV від 16 жовтня 2003 р.	Позика	Кошти, які надаються на визначений термін, як правило, під відсотки і з дотриманням вимог законодавства та підлягають поверненню.
Закон Республіки Узбекистан "Про бюджетну систему" № 158-II від 14 грудня 2000 р.	Бюджетна позика	Кошти, які виділяються на поворотній основі з вищестоящого бюджету в нижчий бюджет або з республіканського бюджету юридичній особі-резиденту чи іноземній державі.

Рис. 9.6. Форми кредитних відносин

Вказані форми позикових відносин мають як спільні, так і відмінні ознаки з бюджетним кредитуванням. Здебільшого їх об'єднує поняття "кредит" як сукупність певних благ, що надаються у тимчасове користування. Проте особливістю *міжнародного кредиту* є те, що позичальниками та кредиторами виступають суб'єкти різних країн; відносини, які виникають при *державному кредиті*, здійснюються через випуск облігацій, казначейських векселів й інших боргових зобов'язань; *комунальний кредит* використовують органи місцевого самоврядування для реалізації економічних і соціальних програм на рівні територіальної громади; *податковий кредит* застосовують платники для зменшення власних податкових зобов'язань; *банківський кредит* надають банківські установи в грошовій формі юридичним та фізичним особам у тимчасове користування; *комерційний кредит* реалізують учасники виробництва і продажу товарів у вигляді надання авансу, попередньої оплати, відстрочення або розстрочення платежу.

Отже, поняття “бюджетний кредит” взаємопов’язане із суміжними формами позикових відносин на мікро- та макроекономічному рівнях. Доказом цього може бути проведення паралелі між бюджетним і банківським видами кредитів (табл. 9.6).

Схожість бюджетного та банківського кредитів можна побачити не тільки у спільнокореневому утворенні. По-перше, в обох випадках позиковим відносинам властиві ознаки фінансів (зокрема, бюджетний і банківський кредити виконують розподільчу та контрольну функції). По-друге, при їх наданні регулюється механізм перерозподілу тимчасово вільних коштів, інакше кажучи, загальним є об’єкт кредитування (хоча перебуває на різних рівнях). По-третє, вказані види позик характеризуються наявністю однакових сторін: позичальника і кредитора (в їх ролі виступають різні суб’єкти). По-четверте, проведене зіставлення бюджетного кредиту з банківським дає змогу визначити спільні принципи, які є універсальними для цих форм позикових відносин (рис. 9.7).

Таблиця 9.6

Порівняльна характеристика бюджетного та банківського кредитів

Елементи кредитування	Бюджетний кредит	Банківський кредит
Мета кредиту	Передбачає реалізацію публічних завдань і використовується для фінансової підтримки пріоритетних галузей економіки.	Забезпечує реалізацію приватних інтересів у режимі цивільно-правового регулювання за допомогою диспозитивних методів.
Суб’єкти кредитних відносин	Кредитором є держава, яка надає тимчасово вільні бюджетні кошти суб’єктам економічної діяльності.	Позичальниками є юридичні та фізичні особи, тоді як кредитуються спеціалізованими установами – банками.
Об’єкти кредитних відносин	Фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів, що передаються кредитором позичальнику на певний термін.	Частина власного або залученого капіталу банківської установи у формі видачі позик, обліку векселів тощо.
Спрямованість кредиту	Використовуються для підтримки національного виробника, а також підвищення темпів розвитку економіки.	Спрямовуються під товари і товарні документи, цінні папери, заставу майна й активів, для інвестицій.

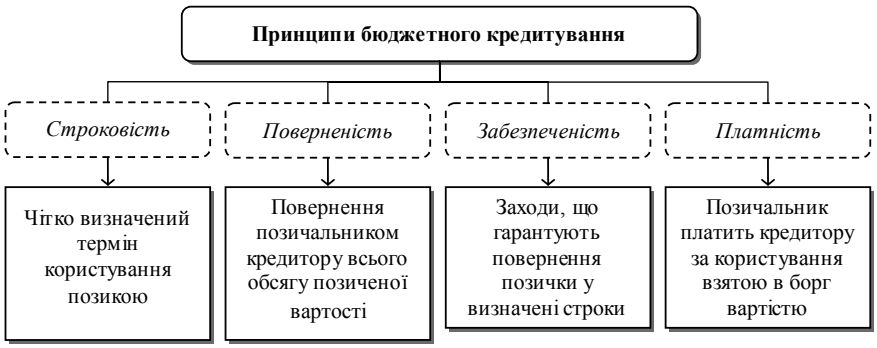


Рис. 9.7. Принципи бюджетного кредитування

Вказані принципи бюджетного кредитування економіки є базовими у фінансовій науці. Натомість у наукових джерелах наявні альтернативні домінанти позикових відносин, зокрема, цільове призначення, надійність, прибутковість тощо. Їх зміст взаємопов'язаний з принципами, поданими на рис. 9.7 і 9.8. Так, *цільове призначення* позики – головна передумова забезпечення інтересів сторін, яка узгоджується між усіма учасниками кредитних відносин. *Надійність* бюджетної позики характеризує сукупність умов, які дають змогу кредитору бути впевненим у поверненні боргу, що певною мірою дублює принцип забезпеченості. *Прибутковість* кредитних відносин в економіці зумовлює не тільки необхідність повернення позичальником отриманих від держави бюджетних ресурсів, а й оплати їх за використання, що пов'язано з принципом платності.

Таким чином, розгляд змісту та принципів побудови бюджетного кредитування економіки дає змогу визначити його як форму фінансування видатків бюджету, що передбачає надання грошових коштів на поворотній і платній основах. Причому суб'єктами позикових відносин найчастіше є юридичні особи різних форм власності та видів діяльності, а в окремих випадках – органи місцевого самоврядування. Однак головним фактором, який визначає доцільність його надання, є важкий фінансовий стан підприємства або погіршення загальної кон'юнктури ринку. Будучи засобом підтримки життєво важливих для суспільного розвитку галузей економіки, ця форма фінансування видатків бюджету реалізується на преференційних умовах під низькі відсоткові ставки (коливаються в межах 5–15%) і на достатньо великий проміжок часу (від 20–25 та більше років).

Логічним вважаємо те, що питання надання кредитів за рахунок бюджетних коштів особливої гостроти набувають у посткризовий період, коли

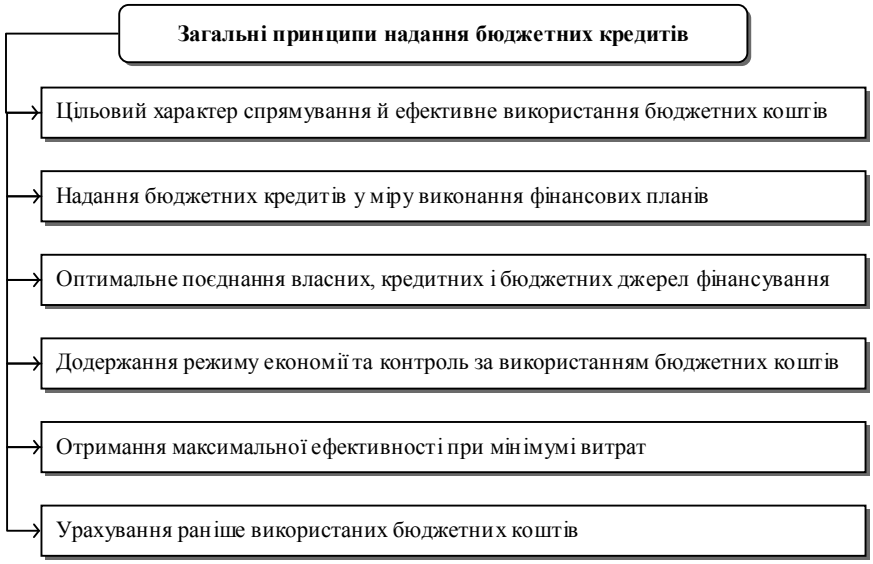


Рис. 9.8. Загальні принципи надання бюджетних кредитів

народногосподарський комплекс тільки набирає обертів, а загальна економічна ситуація в країні відзначається надмірним рівнем інфляції, безробіття, дефіциту, внутрішнього та зовнішнього боргу. При цьому використання бюджетних позик має розглядатися як винятковий захід. Зокрема, суб'єктами кредитних відносин мають бути, з одного боку, підприємства, які є стратегічно важливі для економічного розвитку країни, а з іншого – потенційно не привабливі для залучення приватних інвестицій.

Складно спростувати той факт, що упродовж періоду українського державотворення значна частка від загальної сукупності бюджетних позик спрямовувалась на економічну діяльність. Так, наприклад, у 2011 р. у цю сферу було вкладено понад 4,5 млрд. грн., або 95,9% від сукупного обсягу бюджетного кредитування. Натомість житлово-комунальне господарство за рахунок позик з державного бюджету було профінансоване на 113,5 млн. грн., або 2,4%, соціальний захист і соціальне забезпечення – на 77,6 млн. грн., або 1,6%, освіта – на 5,3 млн. грн., або 0,03%.

Зіставлення аналогічних показників з попередніми роками дає змогу констатувати багатократне збільшення обсягів бюджетних кредитів на розвиток економіки, оскільки у 2011 р. вони зросли на 3,3 млрд. грн., або в 3,7 разу, у 2009 р. – на 1,4 млрд. грн., або в 2 рази, у 2007 р. – на 1,0 млрд. грн., або в 4,7 разу (рис. 9.9, табл. 9.7). Така тенденція пов'язана зі зростанням сукупного обсягу бюджетних видатків і відповідно їх позикової складової, а не з інтересами держави у вкладенні додаткових фінансових ресурсів в економічну сферу. Так, масштаби наданих бюджетних кредитів суб'єктам економічної діяльності й досі є незначними, не маючи у своїй площині вагомого суспільного значення.

Підтвердженням цього є те, що з 4,5 млрд. грн. бюджетних кредитів, спрямованих у 2011 р. на розвиток економіки України, 2,5 млрд. грн., або 55,1%

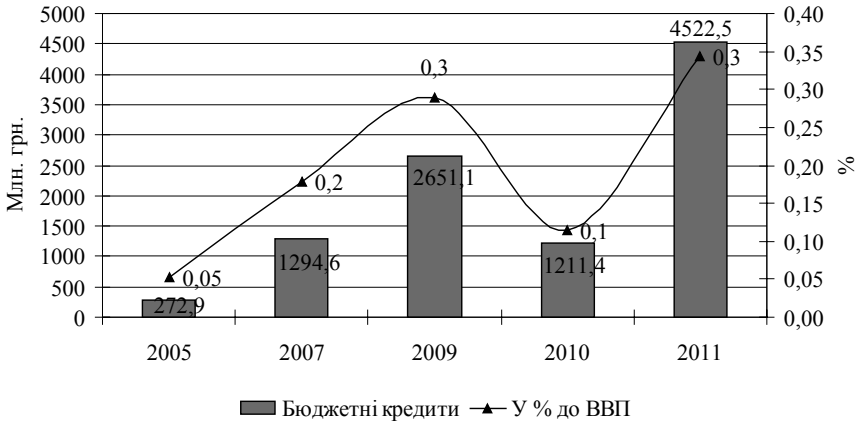


Рис. 9.9. Динаміка наданих бюджетних кредитів на розвиток економіки України та їх частка у ВВП у 2005–2011 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Таблиця 9.7

Склад наданих кредитів з державного та місцевих бюджетів на розвиток економіки України у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Видатки	Роки									
	2005		2007		2009		2010		2011	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Загальна економічна, торговельна і трудова діяльність	–	0,9	–	0,9	–	0,7	–	0,4	–	3016,8
Сільське, лісове, рибне господарства та мисливство	187	-2	464,7	-1,9	-15	-0,4	-174,1	1,9	1343,3	1143,0
Паливно-енергетичний комплекс, у т. ч.:	63,4	–	12,8	–	78,1	–	-101,5	–	435,8	–
– вугільна галузь й інші галузі з видобутку твердого палива	63,4	–	–	–	-2	–	-2,5	–	–0,9	–
– електроенергетична галузь	–	–	12,8	–	80,1	–	-98,9	–	436,7	–
Інша промисловість та будівництво	-1,2	–	–	–	260	–	-0,5	–	39,9	–
Транспорт	–	–	343	–	1465	–	1538,3	–	2493,5	–
Інші галузі економіки	–	–	655,1	–	-30,9	–	-151,5	–	-210,1	–
Інша економічна діяльність	23,7	-50,9	-181,1	-12,4	893,9	1,1	100,5	8,7	-4458,1	-4948,9
Економічна діяльність, всього	272,9	-52	1294,6	-13,5	2651,1	1,4	1211,4	11,0	4522,5	-789,2

надано підприємствам дорожнього господарства, а решта: 1,3 млн. грн., або 29,7% – сільському, лісовому, рибному господарствам та мисливству; 435,8 млн. грн., або 9,6% – паливно-енергетичному комплексу; 39,9 млн. грн., або 0,9% – іншій промисловості та будівництву. Проте у 2010 р. обсяг бюджетних кредитів зменшився на 1,4 млрд. грн., або 54,3% за рахунок скорочення програм з кредитування практично усіх галузей економіки, крім транспорту.

Немає жодних сумнівів у тому, що головна причина малого обсягу наданих бюджетних позик приховується в негативних наслідках глобальної фінансово-економічної кризи, яка вразила не тільки економіку України, а й практично всі сторони суспільного життя. Причому в останні роки бракує коштів на фінансування мінімальних стандартів держави у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Тому планування бюджетних кредитів на економічну діяльність здійснюється за залишковим принципом, не надаючи підприємствам стратегічно важливих галузей економіки навіть десятої частини від конкретних потреб позикових ресурсів.

Значно гіршу ситуацію згідно зі статистичними даними відображає мізерна частка бюджетних кредитів у ВВП, яка в 2005–2011 рр. становила 0,05–0,3%. Можна припустити, що така тенденція є результатом скорочення програм бюджетного кредитування економічно діяльності в Україні. Проте без активного розвитку цієї форми фінансування видатків бюджету неможливо пришвидшити процес виходу підприємств паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, транспорту, промисловості та будівництва зі скрутного фінансово-економічного становища. Крім того, суб'єкти згаданих галузей економіки є основними виробниками суспільного продукту, тому налагодження позикових відносин має стати прерогативою фінансової політки уряду на сучасному етапі державотворення.

На відміну від незначної вітчизняної практики бюджетного кредитування економіки, в геополітичному аспекті ця форма фінансування видатків бюджету набула широкого поширення у другій половині XX ст. у країнах, які слідували за демократичними традиціями врядування. Зокрема, у Великобританії було створено Національний фонд позик, основна функція якого зводилась до надання бюджетних кредитів державним корпораціям й органам місцевого самоврядування терміном від 5 до 20 років під доволі великі проценти (13–14% річних). Аналогічний механізм бюджетного кредитування характерний для Франції, де фінансові ресурси надходять позичальнику через Фонд економічного та соціального розвитку, який формується за рахунок бюджетних коштів. Бюджетні кредити мають довгостроковий характер (видаються терміном від 7 до 20 років) і, на відміну від Великобританії, їх можуть отримати не тільки державні корпорації, а й приватні суб'єкти. Наприклад, у Франції уряд фінансово підтримує сільськогосподарські підприємства у формі пільгового кредитування.

Досвід надання бюджетних позик у Росії свідчить, що цю форму фінансування видатків бюджету почали активно використовувати порівня-

но недавно, коли економіка країни набула ринкових ознак. При цьому особливістю російської практики бюджетного кредитування є інвестиційний характер позикових відносин. Інакше кажучи, бюджетні кредити є дійовими інструментами державної підтримки тих підприємств, які зважаючи на складну фінансово-економічну ситуацію в країні, потребують вливання додаткових фінансових ресурсів. Однак найголовнішим чинником, що визначає пріоритет їх отримання, є структурна перебудова виробництва, модернізація обладнання тощо. Проте, російське законодавство забороняє надавати такі позики тим юридичним особам, у статутному фонді яких превалює іноземний капітал, тобто державна підтримка національного виробника є прерогативою кредитування за рахунок бюджетних коштів.

Придатною до адаптації може бути практика бюджетного кредитування Казахстану, де, як і в нашій державі, позики з бюджету надаються винятково під бюджетні програми міністерств та відомств. Відповідно до пріоритетів економічної політики уряду першочерговою є підтримка агропромислового комплексу. Так, за програмою "Кредитування проекту вдосконалення управління водними ресурсами і відновлення земель" бюджетні кошти використовуються на розвиток сільського господарства у частині відновлення зрошувальних і дренажних систем. Крім цього, за лінією видатків Міністерства сільського господарства України (програма "Кредитування проекту постприватизаційної підтримки сільського господарства") позички з бюджету залучаються на забезпечення доступу фермерських господарств до фінансових послуг через створення мережі сільських фінансових консультаційних служб, а також зміцнення функціональних можливостей комерційних банків і лізингових компаній за оцінкою довгострокових інвестицій. На відміну від вітчизняного досвіду, кредитні відносини в Казахстані перебувають під суцільним моніторингом органів державної влади на всіх етапах їх реалізації, тому ефективність витрачання фінансових ресурсів не викликає побоювань.

За прикладом загальносвітової практики бюджетне кредитування в Україні має стати чи не єдиноможливим засобом переведення економічної політики на здорову основу. Зокрема, враховуючи малу рентабельність сільськогосподарського виробництва та його низьку привабливість для приватних інвестицій, агропромисловий комплекс завжди перебував у центрі уваги держави, користуючись її підтримкою. Проте обмеженість бюджетних коштів і негативний вплив кризових явищ на розвиток економіки змушували уряд шукати раціональні шляхи вирішення питання розширення доступу сільськогосподарських товаровиробників до кредитних ресурсів з бюджету. Адже для забезпечення неперервного виробництва суб'єктами аграрного сектору частка позичок має становити 50–60% від усіх оборотних коштів сільськогосподарських підприємств.

У більшості випадків кредитування агропромислового комплексу України реалізується через надання банками в тимчасове користування частини власного або залученого капіталу у формі видачі позичок. Причому в останні роки набуло поширення пільгове кредитування сільськогосподарських товаровиробників, участь держави в якому зводиться до часткової компенсації

процентних ставок. Наприклад, у 2008 р. таких позичок надано на суму понад 15,1 млрд. грн., або 75,2% від загального обсягу кредитів комерційних банків, що в 4 рази більше, ніж у 2004 р. Незважаючи на зростання масштабів кредитування аграрного сектору, бюджетні програми зі здешевлення позичок сільськогосподарським товаровиробникам є малоефективними і надто витратними для уряду.

Також негативну картину можна побачити в незадовільному стані прямого бюджетного кредитування аграрного сектору, що не сприяє його розвитку і звужує роль держави у фінансовій підтримці сільськогосподарських товаровиробників – суб'єктів, від яких залежить продовольча безпека країни та її адміністративно-територіальних одиниць. За прикладом зарубіжного досвіду надання бюджетних позичок фермерським господарствам, поліпшити ситуацію в нашій державі можна шляхом створення Державного аграрного банку і Сільськогосподарського гарантійного фонду, що дасть змогу перерозподілити фінансовий ризик комерційних банків, здешевити позикові ресурси та зменшити навантаження на видаткову частину бюджетів усіх рівнів. Розширення доступу підприємств агропромислового комплексу до бюджетних кредитів сприятиме пом'якшенню наслідків глобальної фінансово-економічної кризи, стабілізації процесу кредитування сільськогосподарських товаровиробників і створенню позитивних умов для суспільного відтворення.

Не менш актуальним залишається питання бюджетного кредитування дорожнього господарства. Незважаючи на те, що протягом останніх років частка позичок з бюджету в цю галузь перевищувала половину від загального обсягу кредитних ресурсів, спрямованих на економічну діяльність, їх роль у фінансовій підтримці дорожнього господарства порівняно незначна (табл. 9.8). Здебільшого, фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Крім цього, з метою інтеграції України з загальноєвропейською транспортною мережею Державною програмою розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр. передбачено залучення коштів міжнародних фінансових донорів – Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку й інших іноземних кредитних установ.

Таблиця 9.8

Форми фінансування розвитку дорожнього господарства в Україні у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Форми фінансування	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Видатки державного бюджету на дорожнє господарство	3558,1	10887,2	10994,9	9463,3	14079,4
Видатки місцевих бюджетів на дорожнє господарство	811,9	1762,6	1487,3	1945,7	2962,2
Фінансування розвитку мережі автомобільних доріг, у т. ч.:	–	5581,1	7333,5	7810,3	8279,1
– кредити, надані іноземними банками	–	1063,8	2031,0	2726,8	3383,3
Бюджетне кредитування дорожнього господарства	–	343,0	1465,0	1538,3	1538,3

Незважаючи на значні фінансові вливання, транспортно-експлуатаційний стан автомобільних доріг, мостів та дорожньої інфраструктури в Україні й досі не забезпечує швидкого, комфортного, економічного і безпечного перевезення транспорту та вантажів, а отже, пришвидшеного розвитку економіки. Зважуючи позитивні сторони і недоліки бюджетного кредитування, при залученні коштів на фінансування дорожнього господарства перевагу слід надавати позиковим ресурсам держави, зменшуючи відповідно обсяг асигнувань з державного та місцевих бюджетів. Поряд із суспільними перевагами, зміна пріоритетів державної політики дасть змогу ефективно розвиватися дорожній будівельній індустрії, а головне – сприятиме економії бюджетних коштів та їх цільовому використанню.

Враховуючи спектр проблем, властивих економіці нашої держави, кредитні відносини необхідно будувати не тільки в аграрному секторі та дорожньому господарстві, оскільки на сучасному етапі демократичних перетворень залучення позикових ресурсів потребують електроенергетична галузь, обробна промисловість, повітряний транспорт, багатоцільові проекти розвитку тощо. Без активної державної підтримки буде унеможливлено їх функціонування на рівні докризового періоду. Тим більше, що суб'єкти згаданих сфер економічної діяльності відіграють не просто стратегічно важливу роль у виробництві суспільного продукту та формуванні дохідної бази бюджетів, а й сприяють посиленню соціального ефекту.

Загалом напрями вдосконалення бюджетного кредитування економіки, які разом з поліпшенням інших форм фінансування видатків бюджету визначатимуть пріоритети її розвитку, передбачають:

- створення на центральному рівні з відповідними осередками в адміністративно-територіальних одиницях спеціалізованих фінансово-кредитних установ, що відатимуть усіма питаннями бюджетних позикових відносин;
- формування загальнонаціональної політики бюджетного кредитування, що визначатиме дії уряду, міністерств і відомств у сфері управління позичками за рахунок бюджетних коштів;
- прийняття законодавчого акта "Про бюджетне кредитування економіки", що регламентуватиме питання механізму надання, використання, обслуговування та погашення бюджетних кредитів;
- встановлення нульової та диференційованих розмірів ставок за бюджетними кредитами залежно від пріоритетів тієї чи іншої галузі економіки та фінансового стану підприємства;
- забезпечення повноцінної взаємозаміни окремих бюджетних видатків на економічну діяльність відповідними позиковими ресурсами за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Запропоновані заходи разом з посиленням моніторингу за процесом бюджетного кредитування економіки дадуть змогу забезпечити ефективне використання бюджетних коштів. Однак найголовнішим є те, що вони сприятимуть побудові реального сектору народногосподарського комплексу

України, оскільки повною мірою відповідають фундаментальним домінантам позикових відносин зарубіжних економік сучасного зразка.

§ 9.4. Видатки бюджетів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва

У процесі еволюції світових господарських систем періодично в тих чи інших країнах виникає питання про межі державного регулювання економіки та її необхідність в умовах зміцнення ринкової системи. Необхідність бюджетного фінансування економічної діяльності держави полягає у забезпеченні ефективного функціонування тих галузей і сфер економіки, які є стратегічно важливими, пріоритетними та здійснюють значний вплив на соціально-економічне становище країни.

Державна фінансова підтримка економічної діяльності є обґрунтованою за умови підвищення конкурентоспроможності економіки та зростання добробуту населення. Одними з пріоритетних галузей народного господарства держави є промисловість, енергетика, будівництво. При фінансуванні цих галузей необхідно враховувати такі чинники:

- у промисловості домінують металургійна, хімічна, легка промисловість, паливно-енергетичний комплекс, більшість галузей машинобудування, а частка високотехнологічних і наукоємних галузей не перевищує 5% (електронна промисловість, обчислювальна, волоконно-оптична техніка, програмне забезпечення, телекомунікації, роботобудування, інформаційні послуги, біотехнології);
- недосконаліть складу промисловості (частка експорту промислової продукції у ВВП становить близько 40%, проте його структура незадовільна через переважання сировинної складової, яка перевищує 60%, а продукція високотехнологічних і наукоємних галузей у загальному обсязі експорту становить лише 15%);
- низький рівень переробки та висока ресурсозатратність виробництва;
- консервативний технологічний уклад;
- обмеженість платоспроможності суб'єктів внутрішнього ринку;
- недостатня потужність фінансово-кредитної системи;
- значне податкове навантаження;
- недосконале нормативно-правове забезпечення.

Згідно із функціональною класифікацією видатків бюджету витрати на розвиток промисловості, енергетики і будівництва містять такі групи витрат:

- паливно-енергетичний комплекс (вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива, нафтова галузь, електроенергетична галузь, інші галузі паливно-енергетичного комплексу);
- інша промисловість і будівництво (промисловість з видобутку рудних і нерудних корисних копалин, обробна промисловість; будівництво; відтворення мінерально-сировинної бази).

Одним із джерел фінансування промисловості, енергетики і будівництва в Україні є кошти державного і місцевих бюджетів, зокрема державні кошти відповідно до обсягів, визначених чинним законодавством та бюджетом розвитку на відповідний рік. Державна підтримка розвитку промисловості, енергетики і будівництва передбачає стимулювання їх економічного зростання, що є однією із функцій держави. Динаміку видатків зведеного бюджету України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва подано на рис. 9.10.

Видатки Зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво у цьому часовому періоді зростають, за винятком 2005 та 2009 р., з 3,0 млрд. грн. до 16,2 млрд. грн., або у 5,4 разу. Очевидно, що темпи зростання видатків бюджету на розвиток промисловості, енергетики і будівництва є значно більшими за темпи зростання ВВП.

Співвідношення видатків Зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво до ВВП є незначним і коливається в часі. Так, якщо у 2002–2004 рр. була тенденція до його зростання, то у 2005 р. порівняно з 2004 р. цей показник зменшився на 0,4 відсоткового пункту. З 2006 р. починається етап поступового зростання цього показника і у 2008 р. він уже становив 1,7%. У 2009 р. зазначений показник зменшився на 0,3 відсоткового пункту і дорівнював 1,4%. У наступних роках цей показник зменшився до 1,2% у 2010 р. та 1,1% у 2011 р.

Планування видатків на промисловість, енергетику і будівництво на загальнодержавному рівні здійснюється відповідно до основних засад соціально-економічної політики держави, які відображаються у щорічній Декларації цілей і завдань бюджету (Бюджетній декларації) та належать до складу видатків Державного бюджету України.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України за рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються:

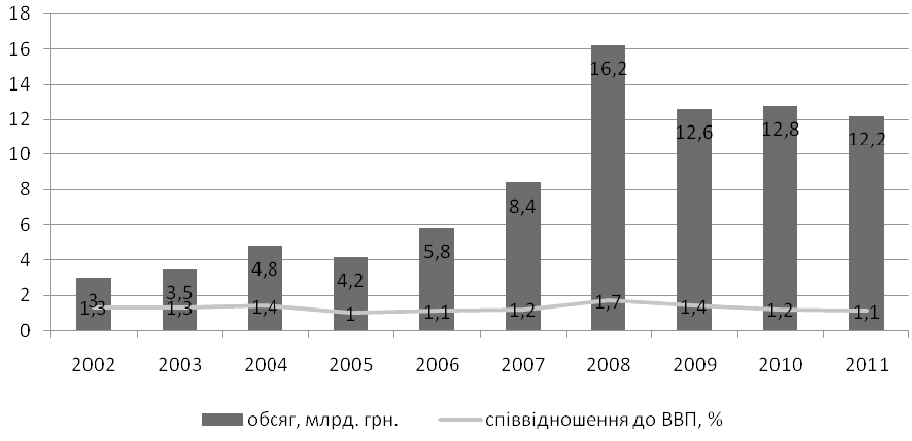


Рис. 9.10. Обсяг видатків Зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво та їх співвідношення до ВВП у 2002–2011 рр.

– фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення;
– державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки.

Планування на загальнодержавному рівні передбачає бюджетне планування за окремими кодами бюджетної класифікації видатків на зазначені галузі за економічною, функціональною та відомчою класифікаціями згідно з аналізом таких макроекономічних показників економічного і соціального розвитку, як валовий внутрішній продукт, національний дохід, зведений баланс фінансових ресурсів, баланс доходів і витрат населення, платіжний баланс та інші, а також нормативів бюджетного забезпечення, укрупнення норм та спеціальних розрахунків.

Залежно від стратегічних і тактичних пріоритетів бюджетної політики держава застосовує різні форми впливу на економіку: надання субсидій підприємствам і організаціям, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи при цьому відповідних змін економічних пропорцій. Форми державної фінансової підтримки промисловості, енергетики і будівництва постійно змінюються, що зумовлено змінами соціально-економічної та політичної ситуації в країні. Так, у 2001–2003 рр. державне фінансове забезпечення розвитку промисловості, енергетики і будівництва відбувалося шляхом надання прямого бюджетного фінансування окремим галузям, підприємствам і організаціям, а також зростання кількості підприємств, яким надавались пільги з оподаткування за умови використання вивільнених фінансових ресурсів на техніко-технологічне оновлення виробництва.

Починаючи з 2004 р., з метою ефективного використання бюджетних коштів в умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання, широкого застосування набуває програмно-цільовий метод планування та виконання бюджетів. Бюджетні кошти на розвиток промисловості, енергетики і будівництва спрямовано на реалізацію науково-технічних програм за пріоритетними напрямами.

Метою запровадження програмно-цільового методу при фінансуванні промисловості, енергетики і будівництва є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід передбачає державне фінансування зазначених галузей економіки відповідно до бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що передбачає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період, видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Зазначений підхід щодо бюджетного фінансування промисловості та енергетики ґрунтується на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому і наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату.

Головними розпорядниками коштів у галузі промисловості, енергетики і будівництва є: Міністерство промислової політики, Міністерство палива і енергетики, Міністерство вугільної промисловості, Міністерство регіонального розвитку і будівництва, Державний комітет України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Державний комітет ядерного регулювання України, Державне космічне агентство України, Національна комісія регулювання електроенергетики. Головні розпорядники коштів здійснюють видатки на фінансування промисловості, енергетики і будівництва винятково за наявності затверджених в установленому порядку паспортів бюджетних програм.

Бюджетні програми забезпечення розвитку промисловості, енергетики і будівництва здійснюються переважно за рахунок коштів Державного бюджету України, а тому їх планування відбувається на загальнодержавному рівні. Планування видатків на розвиток промисловості, енергетики і будівництва на регіональному чи місцевому рівні проводиться при складанні місцевих бюджетів.

Планування видатків на розвиток промисловості та енергетики здійснюється на основі зведених балансів міністерств і відомств, відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій і виконкомів місцевих рад, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства та організації державної форми власності. Зведені баланси доходів і витрат складаються на підставі балансів підпорядкованих підприємств, а також розрахунків видатків, які фінансуються у централізованому порядку. Обсяги видатків, передбачені зведеними балансами доходів та видатків підприємств, вводяться до відповідних бюджетів, затверджуються у встановленому порядку і фінансуються через головних розпорядників коштів.

Бюджетна підтримка підприємств промисловості, енергетики і будівництва здійснюється при наданні державою дотацій чи субвенцій на певні цілі. Прикладом надання субвенцій є встановлення державою цін на продукцію, нижчих за її собівартість. При цьому держава в межах встановлених нею обсягів реалізації продукції зобов'язується покривати цю різницю відповідними сумами субвенцій.

Промисловість, енергетика і будівництво фінансуються за рахунок коштів як державного, так і місцевих бюджетів. Динаміку видатків Державного та місцевих бюджетів України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва у період 2005–2011 рр. подано у табл. 9.9.

Бюджетне фінансування промисловості, енергетики і будівництва здійснюється здебільшого за рахунок коштів Державного бюджету України (99,1%) видатків зведеного бюджету на зазначені галузі. Видатки бюджетів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва у період 2005–2011 рр. поступово збільшилися, за винятком 2011 р., темп зростання за цей період становить 2,5 разу. Зокрема, значне зростання видатків державного бюджету на зазначені галузі відбулося у 2008 р. проти 2007 р., майже у 2 рази. У складі видатків на промисловість, енергетику і будівництво найбільшу

Таблиця 9.9

Видатки Державного бюджету України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва в 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Показники	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Видатки на економічну діяльність, всього, в т. ч.:	14314,1	29748,7	33294,3	36029,9	44771,5
Промисловість енергетику і будівництво, з них:	4219,1	8265,8	12604,3	12739,4	12089,0
ПЕК, в т. ч.:	3847,3	7173,4	11932,6	12024,3	10915,2
Вугільна галузь	3145,2	5541,4	6265,7	7433,9	10161,2
Нафтова галузь	–	1239,3	4130,1	3423,5	–
Електроенергетична галузь	553,5	130,2	916,7	746,2	568,7
Інші галузі ПЕК	148,6	262,5	620,1	420,7	185,2
Інша промисловість, будівництво, в т. ч.:	371,8	1092,4	671,7	715,1	1173,8
Видобуток рудних і нерудних корисних копалин	12,3	28,0	47,8	49,8	31,4
Обробна промисловість	30,4	458,1	196,9	28,1	526,1
Будівництво	4,3	23,6	76,7	98,5	124,5
Відтворення мінерально-сировинної бази	324,8	582,7	350,3	538,5	441,7

частку (більше 95%) становлять видатки бюджетів на підтримку паливно-енергетичного комплексу, а у його складі на вугільну та нафтову галузь (45% та 46% відповідно).

У табл. 9.10 подано динаміку видатків місцевих бюджетів України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва за період 2005–2011 рр.

Видатки на промисловість, енергетику та будівництво у складі місцевих бюджетів України у 2005 р. були незначними і становили 0,8% від усіх видатків місцевих бюджетів; з них 0,7% – це видатки на будівництво. Починаючи з 2006 р., значно зросли видатки місцевих бюджетів на розвиток нафтової галузі (221,9 млн. грн. проти 0,4 млн. грн. у 2005 р.). Однак у наступні 2007–2009 рр. видатки місцевих бюджетів на цю галузь, як і

Таблиця 9.10

Видатки місцевих бюджетів України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва в 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Показники	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Видатки на економічну діяльність, всього, в т. ч.:	4012,3	10774,6	6458,7	7802,4	12352,5
Промисловість, енергетику і будівництво, з них:	10,9	198,9	49,4	49,1	112,9
ПЕК, у т. ч.:	0,4	176,8	32,7	30,6	80,6
Нафтова галузь	0,4	176,8	32,7	30,6	80,6
Інша промисловість, будівництво, в т. ч.:	10,5	22,1	16,7	18,5	31,9
Будівництво	10,5	22,1	16,7	18,5	31,9

загалом на ПЕК, скоротилися майже у 7 разів. Видатки місцевих бюджетів на будівельну галузь за період 2005–2008 рр. мають стійку тенденцію до поступового зростання з 10,5 млн. грн. до 32,8 млн. грн., темп зростання становить 7,4 разу. Проте в 2009–2010 рр. цей показник зменшився вдвічі. Суттєві зміни відбулися у 2011 р.: видатки місцевих бюджетів на фінансування промисловості, енергетики і будівництва зросли майже у 3 рази. Зокрема, фінансування нафтової галузі у цьому році було повністю перенесено на місцеві бюджети.

Фінансування видатків Державного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво за програмною класифікацією видатків здійснюється за головними розпорядниками коштів у межах конкретної бюджетної програми. У табл. 9.11 подано бюджетні програми, обсяги їх бюджетного фінансування у 2010 р. за головними розпорядниками коштів.

Бюджетні програми розроблені та виконуються в межах єдиної Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 рр. Джерелами фінансування заходів програми є: власні кошти підприємств і організацій – 67%, державні інвестиційні ресурси – 10%, ресурси фінансово-кредитної сфери – 7%, іноземний капітал – 8%; кошти населення – 3%, інші джерела – 5%.

Особливості фінансування будівництва зумовлені специфікою роботи цієї галузі економіки. Процес будівництва передбачає участь значної кількості учасників: замовників, генеральної, підрядної і субпідрядної організацій, органів управління та забезпечення, науково-дослідних і проектних організацій, постачальників.

Будівельна галузь фінансується за рахунок таких джерел:

- державного бюджету (аналітична робота, розроблення пропозицій з оновлення нормативної документації, виконання завдань Держбуду);
- місцевих бюджетів (збір матеріалів і ведення банку даних, участь у роботі комісій, підготовка інформації зацікавленим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі щорічних програм з вирішення визначених завдань);
- коштів юридичних та фізичних осіб (виконання конкретних замовлень на інженерно-вишукувальні, проектні, експертні, консультативні, довідково-інформаційні роботи і послуги тощо).

Основна частка фінансування будівельної діяльності в Україні здійснюється за рахунок власних коштів підприємств і організацій (63,3%), а також кредитування (14,2%). Кошти державного і місцевих бюджетів в останні роки становлять менш ніж 10% від усіх інвестицій у будівництво.

Будівельну діяльність характеризують такі специфічні риси: значний період будівництва, обов'язкова наявність проектно-кошторисної документації, розробленої і затвердженої у встановленому порядку.

За рішенням інвестора (замовника), який затверджує проектно-кошторисну документацію, може розроблятися робоча документація до затвердження попередньої стадії проектування, якщо вона погоджена з органами містобудування і архітектури. При цьому замовник має гарантувати про-

Таблиця 9.11

Використання бюджетних коштів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва за головними розпорядниками в межах бюджетних програм у 2010–2011 рр.

(млн. грн.)

Головні розпорядники коштів	Назви бюджетних програм	Роки	
		2010	2011
Паливно-енергетичний комплекс			
Міністерство енергетики і вугільної промисловості України	Часткова компенсація НАК "Нафтогаз України" різниці між цінами закупівлі та реалізації імпортованого газу на виробництво теплової енергії	3423,5	–
	Будівництво енергоблоків, гідроакумулюючих та інших електростанцій	522,2	47,5
	Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості продукції, забезпечення гарантійних зобов'язань щодо повернення бюджетних позик	5807,3	6710,2
	Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості	1059,2	1597,3
Державна інспекція ядерного регулювання України	Керівництво та управління у сфері ядерного регулювання	20,0	19,6
Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України	Фінансування проектів, пов'язаних з підвищенням техніки безпеки шахт шляхом впровадження уніфікованої телекомунікаційної системи диспетчерського контролю та автоматизованого керування гірничими машинами і технологічними комплексами "УТАС"	70,0	70,0
Національна комісія регулювання електроенергетики України	Керівництво та управління у сфері регулювання електроенергетики	26,0	36,3
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	Керівництво та управління у сфері ефективного використання енергетичних ресурсів	38,5	34,3
Інша промисловість і будівництво			
Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном	Загальне керівництво та управління у сфері промислової політики	28,2	29,9
	Забезпечення життєдіяльності Криворізького гірничо-збагачувального комбінату окислених руд та відновлення будівництва його об'єктів	31,1	42,1
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України	Керівництво та управління у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	97,7	48,3

ектувальнику оплату додаткових робіт, пов'язаних з переробленням робочої документації та зумовлених рішеннями затверджувальної інстанції. Будівництво розпочинається після затвердження проектної документації.

Вартість проектних робіт і послуг визначається згідно з Правилами визначення вартості проектно-вишукувальних робіт для будівництва, що здійснюється на території України ДБН Д.1.1-7. Ці норми встановлюють основні правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт для будівни-

цтва всіх галузей економіки України. Вартість будівництва визначається згідно з Правилами визначення вартості будівництва ДБНД.1.1-1.

Затвердження проектної документації інвестором (замовником) є фактом прийняття під його повну відповідальність рішень, передбачених у документації, при цьому:

- для всіх інвесторів (замовників) незалежно від форм власності та джерела фінансування – перед державою за дотримання обов'язкових вимог нормативів і нормативних документів, порядку погодження та експертизи проектної документації;
- для інвесторів (замовників), які використовують державні бюджетні та позабюджетні кошти, – перед державою за дотримання вимог державної інвестиційної політики з питань раціонального використання фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Порядок затвердження проектів будівництва, що фінансуються із залученням коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також коштів підприємств, установ та організацій державної власності, та за об'єктами, що споруджуються за рахунок інших джерел фінансування, визначається згідно з Порядком затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх комплексної державної експертизи, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 483 від 11 квітня 2002 р.

Зведений кошторисний розрахунок вартості будівництва з об'єктними та локальними кошторисними розрахунками виконується відповідно до вимог державних будівельних норм ДБН Д.1.1-1, які встановлюють основні правила визначення вартості нового будівництва, реконструкції підприємств, будівель і споруд і мають обов'язковий характер при визначенні вартості об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств, установ і організацій державної власності. За об'єктами, будівництво яких здійснюється за рахунок інших джерел фінансування, ці правила мають рекомендаційний характер і їх застосування зумовлюється контрактом.

Фінансування об'єктів будівництва за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів здійснюється через головних розпорядників коштів за таких умов:

- наявності коштів на будівництво, затверджених у бюджетах різних рівнів;
- наявності затвердженої проектно-кошторисної документації;
- цільового використання коштів у межах затверджених асигнувань за фактично виконані обсяги робіт.

Пропозиції щодо обсягів фінансування робіт з державного бюджету в наступному році з необхідним обґрунтуванням будівельні організації подають Держбуду у встановлені терміни.

Планування та фінансування інших видатків на будівництво, зокрема, компенсації, надання пільг, будівництво житла окремим громадянам, від-

шкодування вартості будівництва об'єктів соціально-культурного призначення на селі та інші, здійснюються на основі відповідних програм, затверджених органами державної виконавчої влади в межах наданих сум.

Таким чином, аналіз вітчизняної практики бюджетного фінансування промисловості, енергетики та будівництва вказує на суттєві недоліки та необхідність їх усунення, зокрема:

- спрямування бюджетних коштів не на розвиток галузей, а на забезпечення їх поточної діяльності та вирішення невідкладних проблем без усунення причин їх виникнення;
- малоефективні форми надання державної підтримки підприємствам ПЕК через надання дотацій, які спрямовуються на вирішення поточних проблем і недоліків у їх функціонуванні, що не сприяє покращенню фінансово-господарської діяльності та досягненню позитивних результатів;
- недосконаліть нормативно-правової бази формування і виконання бюджетів за програмно-цільовим методом, а також наявність великої кількості бюджетних програм у межах економічної діяльності, що стало перешкодою у забезпеченні ефективного управління, моніторингу і контролю за їх виконанням;
- відсутність ефективного дієвого контролю за використанням бюджетних коштів, що зумовлює їх нецільове використання та сприяє зловживанню ними.

З метою підвищення ефективності бюджетного фінансування економічної діяльності, зокрема промисловості, енергетики і будівництва, необхідно:

- змінити підходи до структури видатків на економічну діяльність, а саме в контексті активізації економічного зростання необхідно не збільшувати видатки бюджетів на окремі галузі економіки, а на їх інвестиційну складову;
- створити сприятливі умови для зростання приватних інвестицій у економічну діяльність шляхом активізації власної інвестиційної діяльності держави;
- спрямувати бюджетні інвестиції у наукомісткі, високотехнологічні галузі, НДДКР;
- запровадити прямі (адресні) державні субсидії для підтримки поточної та інвестиційної діяльності промислових підприємств за рахунок коштів бюджетів з чітко визначеними напрямами їх використання і забезпечити цільове й ефективне використання бюджетних коштів. При цьому необхідно чітко розробити програму визначення тих галузей, сфер економічної діяльності, окремих підприємств, яким доцільно їх надавати і від яких можна очікувати реальної віддачі у майбутньому.

§ 9.5. Видатки бюджетів на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства

Джерела фінансування сільського господарства, лісового та рибного господарств, мисливства можна поділити на такі групи:

– власні фінансові ресурси підприємств;
– державне фінансування;
– кредитні ресурси та інвестиції.

Одним з основних джерел фінансування перелічених галузей є власні кошти підприємств, однак для забезпечення їх розвитку необхідно залучати бюджетні кошти.

У процесі здійснення видатків бюджетів на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства значну роль відіграє бюджетне планування, оскільки від правильного визначення планових показників видатків бюджету залежить якість його виконання. В умовах ринкових відносин планування бюджетних видатків на економічну діяльність пов'язане насамперед з необхідністю забезпечення пропорційного розвитку економіки держави і спрямоване на успішне вирішення з боку держави економічних завдань.

Процес бюджетного планування починається з визначення пріоритетів у видатковій політиці бюджету, враховуючи цілі, встановлені основними програмними документами уряду, в тому числі затвердженими державними програмами розвитку сільського господарства, мисливства і рибальства, а також окремих регіонів, на основі яких формуються бюджети всіх рівнів.

Планування видатків на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства здійснюється на макро- та мікрорівнях. Так, на загальнодержавному рівні бюджетне планування видатків на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства здійснюється на основі Державної програми економічного і соціального розвитку держави з урахуванням макроекономічних показників та основних засад грошово-кредитної політики.

Згідно з Бюджетним кодексом України за рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки. Планування видатків державного бюджету на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства здійснюється за:

1) функціональною класифікацією видатків:
– сільське господарство;
– лісове господарство та мисливство;
– рибне господарство;
2) відомчою класифікацією видатків:
– Державне агентство лісових ресурсів України;
– Міністерство аграрної політики та продовольства України;
3) економічною класифікацією видатків:
– поточні видатки;
– капітальні видатки;
4) програмною класифікацією видатків (за бюджетними програмами).

Планування видатків місцевих бюджетів на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства також здійснюється за функціональною, відомчою, економічною та програмною класифікаціями видатків бюджету. Так, чинна Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів передбачає видатки на:

- землеустрій;
- лісове господарство і мисливство;
- програми в галузі сільського господарства, лісового господарства, рибальства та мисливства.

За Типовою відомчою класифікацією видатків місцевих бюджетів передбачено планування видатків щодо:

- органів з питань лісового та мисливського господарства (комітет з лісового та мисливського господарства при Раді міністрів Автономної Республіки Крим);
- органів з питань агропромислового комплексу, сільського господарства та продовольства (Міністерство аграрної політики Автономної Республіки Крим, Головне управління (управління) агропромислового розвитку, сільського господарства і продовольства обласної (Київської, Севастопольської міської) державної адміністрації, Управління (відділ) агропромислового розвитку, сільського господарства і продовольства районної державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради).

Планування видатків на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства на мікрорівні відбувається у процесі складання кошторисів (бюджетних установ) та фінансових планів (госпрозрахункових установ).

Фінансування видатків бюджету на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства може здійснюватись у таких формах:

- кошторисне фінансування;
- фінансування бюджетних програм;
- державні субсидії, субвенції, дотації (державні трансферти).

Постановою Кабінету Міністрів України "Про прогноз показників Зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки" № 1359 від 25 вересня 2006 р. передбачено, що у середньостроковій перспективі бюджетна політика у сфері економічної діяльності спрямовуватиметься на забезпечення економічної безпеки держави, стимулювання енергозбереження та енергозабезпечення, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, активізацію економічних стимулів, властивих ринковій економіці. Бюджетні ресурси використовуватимуться лише відповідно до визначених пріоритетів розвитку економіки із застосуванням програмно-цільового методу, що забезпечить ефективність і прозорість їх використання. Економічним підґрунтям реалізації бюджетної політики у сфері економічної діяльності, зокрема, сільського господарства, мисливства і рибальства є оптимізація всіх видів державної підтримки та приведення системи субсидування і підтримки у відповідність до норм СОТ та ЄС.

Фінансування розвитку сільського господарства, лісового та рибного господарств, мисливства здійснюється відповідно до закону про Державний бюджет України на відповідний рік та на основі принципів програмно-цільового методу.

З метою реалізації Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі та на виконання вимог наказу Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм" № 1098 від 29 грудня 2002 р. проводиться складання та затвердження паспортів бюджетних програм, що дає змогу на етапі планування детально визначити кількісні та якісні показники, досягнення яких мають забезпечити головні розпорядники бюджетних коштів, а також встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних асигнувань і результатами їх використання. Паспорти бюджетних програм складають головні розпорядники бюджетних коштів, зокрема, по сільському, рибному господарствах – Міністерство аграрної політики та продовольства України, лісовому господарству та мисливству – Державне агентство лісових ресурсів України за кожною бюджетною програмою, затвердженою законом про державний бюджет на відповідний бюджетний період.

Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом Міністерства фінансів України та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін з дня набрання чинності закону про державний бюджет. Головними розпорядниками бюджетних коштів видатки проводяться винятково за наявності затверджених в установленому порядку паспортів бюджетних програм.

Щорічно постановою Кабінету Міністрів України затверджується порядок використання коштів за кожною з передбачених у державному бюджеті бюджетною програмою, який визначає:

- головних розпорядників коштів, що виділяються на виконання програми;
- одержувачів бюджетних коштів;
- порядок розподілу бюджетних коштів між одержувачами;
- спрямування бюджетних коштів;
- перелік документів і звітних матеріалів, що подаються одержувачами бюджетних коштів;
- порядок подання звітності про використання та спрямування коштів, виділених на виконання бюджетної програми.

Фінансування розвитку сільського господарства, лісового господарства, мисливства здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів (табл. 9.12).

Переважна частина коштів надходить із Державного бюджету України. Так, у 2005–2011 рр. частка видатків на розвиток сільського господарства становила 2,0–4,6% видатків Державного бюджету України і була незначною у видатках місцевих бюджетів.

Видатки Державного бюджету України на розвиток лісового господарства та мисливства становили впродовж 2005–2011 рр. близько 0,2% всіх

Таблиця 9.12

Видатки бюджетів на розвиток сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Показники	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Державний бюджет України					
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	4890,8	7963,5	6185,0	7208,3	7 487,1
Сільське господарство	4628,0	7475,0	5714,0	6605,0	6 776,3
Лісове господарство та мисливство	189,2	366,8	361,2	454,2	565,8
Рибне господарство	73,6	121,7	109,8	149,1	144,2
Всього	**112975,9**	**174254,3**	**242437,2**	**303588,7**	**333459,5**
Місцеві бюджети					
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	24,4	74,3	100,6	118,6	155,8
Сільське господарство	24,3	74,2	83,8	115,3	154,4
Лісове господарство та мисливство	0,1	0,0	16,8	3,3	1,4
Рибне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всього	**53547,2**	**104853,2**	**136254,9**	**159760,2**	**180987,8**

видатків, на розвиток рибного господарства – 0,1%. Незначна частка видатків місцевих бюджетів на лісове господарство пояснюється тим, що за рахунок коштів місцевих бюджетів і фондів охорони навколишнього природного середовища здійснюються заходи щодо охорони і відтворення лісових ресурсів місцевого значення. Фінансування рибного господарства здійснювалося винятково за рахунок коштів Державного бюджету України.

Сільське господарство. Україна має сприятливі природні умови для розвитку сільськогосподарського виробництва і є провідною аграрною державою Європи, але для успішного функціонування потребує зваженої та збалансованої підтримки держави. Фінансування діяльності підприємств агропромислового сектору здійснюється з урахуванням впливу таких факторів:

- природнокліматичні умови зумовлюють високий ступінь ризиків сільськогосподарського виробництва;
- відносно низькі доходи сільськогосподарських виробників порівняно з іншими галузями економіки;
- висока ресурсомісткість і сезонність сільського господарства;
- використання як засобів і предметів праці живих організмів, які підпорядковані, у першу чергу, біологічним законам відтворення;
- низький рівень розвитку сільської соціальної інфраструктури як складової середовища для відтворення робочої сили для сільського господарства і сфери додаткового працевлаштування селян.

Фінансування виконання заходів, визначених програмами, здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, інвестиційних коштів, кредитів товаровиробників та інших джерел фінансування.

Реалізація бюджетних програм підтримки сільського господарства залежить від обсягу коштів, затверджених законом про державний бюджет на відповідний рік, і порядку використання коштів щодо кожної окремої програми. Асигнування здійснюються через Міністерство аграрної політики та продовольства України як головного розпорядника бюджетних коштів. Кошти, необхідні для виконання програм, передбачаються у Законі України про Державний бюджет України відповідного року окремим рядком.

Постановою Кабінету Міністрів України № 1158 від 19 вересня 2007 р. прийнято Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р. Основною метою програми є забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності. Розроблення і прийняття цієї програми зумовлене потребою у невідкладному вжитті заходів для забезпечення розвитку сільського господарства і сільських територій відповідно до обсягів та джерел фінансування (табл. 9.13).

Упродовж 2006–2011 рр. за рахунок коштів Державного бюджету України по Міністерству аграрної політики та продовольства України у межах бюджетних програм фінансувалися такі видатки:

- агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення;
- селекція в тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу;
- заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин;
- бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва;
- селекція в рослинництві;
- фінансова підтримка фермерських господарств;
- здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення короткострокових кредитів;
- фінансова підтримка агропромислових підприємств, що перебувають в особливо складних кліматичних умовах;

Таблиця 9.13

Прогнозні обсяги фінансування Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.

(млн. грн.)

Джерела фінансування	Обсяг фінансування	У тому числі за роками:			
		2008	2009	2010	2011–2015
Державний бюджет	120750,5	15318,9	15153,5	14550,4	75727,7
Місцеві бюджети	11,2	0,1	0,3	10,1	0,7
Інші джерела	7402,4	407,2	984,1	1028,2	4982,9
Всього	**128164,1**	**15726,2**	**16137,9**	**155588,7**	**80711,3**

– створення і забезпечення резервного запасу сортового та гібридного насіння;
– часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва;
– фінансова підтримка розвитку хмелярства;
– здешевлення вартості страхових премій (внесків) фактично сплачених суб'єктами аграрного ринку;
– протиепізоотичні заходи та участь у Міжнародному епізоотичному бюро;
– селекція у рибному господарстві;
– відтворення водних і живих ресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні;
– організація діяльності органів рибоохорони та рибовідтворювальних комплексів.

Крім того, нині здійснюється фінансування розроблених і затверджених наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України галузевих програм у рослинництві: "Розвиток зерновиробництва до 2015 року", "Кукурудза України 2008–2015", "Рис України 2008–2015", "Соя України 2008–2015", "Соняшник України 2008–2015", "Льон України 2008–2015", "Картопля України 2008–2015", "Овочі України 2008–2015", "Захист рослин 2008–2015", "Родючість ґрунтів 2008–2015".

Комплексна галузева програма "Розвиток зерновиробництва в Україні до 2015 року" включає такі напрямки державного фінансування:
– формування державного продовольчого резерву зерна;
– здешевлення коротко-, середньо- та довгострокових кредитів для виробників зерна;
– здешевлення вартості страхових внесків для виробників зерна;
– селекційна робота та формування запасів високоякісного оригінального та елітного насіння;
– заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами зернових культур;
– стимулювання високотехнологічного виробництва зерна, розвиток ресурсозберігаючих технологій при його виробництві;
– підтримка виробництва зерна на зрошуваних землях у регіонах з несприятливими кліматичними умовами, відновлення та розвиток централізованих систем зрошення;
– створення та фінансування системи прогнозування врожаю зернових, зокрема із використанням космічних технологій, створення служби моніторингу, аналізу та прогнозування кон'юнктури ринку зерна, поширення інформації серед учасників ринку;
– розвиток інфраструктури ринку зерна, переоснащення та сертифікація державних лабораторій якості зерна, створення єдиної системи якості зерна;
– приведення у відповідність до вимог світового ринку та європейських інтеграційних намірів стандартів на зерно, розробка нових стандартів;
– здійснення цільових наукових досліджень.

У межах кожної програми приймається відповідний нормативний документ, у якому з урахуванням вимог Методичних рекомендацій Міністерства фінансів України щодо підготовки проектів порядків використання бюджетних коштів визначено механізм використання бюджетних коштів.

Рибне господарство. Рибогосподарська діяльність пов'язана з вивченням, охороною, відтворенням, вирощуванням і використанням риби та інших водних живих ресурсів шляхом їх вилучення (вилову, збирання тощо) з подальшими транспортуванням, зберіганням, переробкою, імпортуванням, експортуванням, виготовленням і реалізацією продукції з них, організацією та здійсненням державного управління і контролю в рибному господарстві.

В Україні розроблено Загальнодержавну програму розвитку рибного господарства України на період до 2010 р., основною метою якої було створення сприятливих умов для розвитку рибного господарства, забезпечення населення України продукцією з риби та інших водних живих ресурсів з поступовим наближенням до рівня науково обґрунтованих фізіологічних норм їх споживання у розрахунку на душу населення, забезпечення інших галузей економіки сировиною для виробництва біологічно активних речовин, лікувальних препаратів, технічної та кормової продукції. Джерела фінансування вказаної програми вказано у табл. 9.14.

Щорічно дані про використання коштів Державного бюджету України Міністерством аграрної політики України за основними бюджетними програмами відображаються у звіті про виконання Державного бюджету України (табл. 9.15).

Практика використання коштів Державного бюджету України за основними бюджетними програмами по Міністерству аграрної політики та продовольства України у 2006–2011 рр. свідчить, що кошти бюджету щодо більшості програм розподіляються за кількісними показниками (поголів'ям худоби, валовим виробництвом продукції, кількістю фермерських господарств, пло-

Таблиця 9.14

Джерела фінансування заходів Загальнодержавної програми розвитку рибного господарства України на період до 2010 р.

(млн. грн.)

Завдання і заходи	Усього	Роки		
		2004	2005	2006–2010
Розвиток матеріально-технічної бази рибного господарства, у т. ч.:	1340,8	195,6	214,8	913,3
– відтворення рибних та інших водних живих ресурсів у внутрішніх водоймах, територіальних водах Азовського і Чорного морів	354,6	36,0	54,0	263,3
Організаційне та інформаційне забезпечення виконання програми	20,1	2,0	2,5	14,0
Науково-технічне забезпечення виконання програми	65,5	6,0	7,0	49,6
Разом, у т. ч. за рахунок:	1426,4	225,2	224,3	976,9
– коштів державного бюджету	271,5	–	63,2	208,3
– коштів підприємств	277,3	49,4	45,0	182,9
– інших джерел	877,6	146,6	145,3	585,7

Таблиця 9.15

Використання коштів Державного бюджету України Міністерством аграрної політики України за основними бюджетними програмами у 2006–2011 рр.

(млн. грн.)

Назва бюджетної програми	Роки					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальне керівництво та управління у сфері агропромислового комплексу	22,2	130,2	180,9	33,4	38,1	33,9
Агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення	3,6	5,0	7,7	0,8	1,0	–
Селекція в тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу	109,5	124,6	124,5	26,1	58,7	44,1
Заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин	4,7	5,0	5,0	0,5	1,0	0,9
Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва	1609,9	2188,5	2368,0	369,3	298,8	32,1
Фінансова підтримка фермерських господарств	27,7	37,9	59,4	19,1	…	–
Здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів	319,5	551,3	1021,3	373,8	621,6	619,8
Фінансова підтримка агропромислових підприємств, що перебувають в особливо складних кліматичних умовах	35,0	…	34,9	…	…	–
Проведення державних виставкових заходів у сфері агропромислового комплексу	7,6	8,0	8,0	…	8,9	2,0
Організація і регулювання діяльності установ у системі агропромислового комплексу	232,9	277,6	427,2	543,7	554,4	12,4
Створення і забезпечення резервного запасу сортового та гібридного насіння	…	67,6	17,6	…	…	1,7
Запобігання розповсюдженню збудників інфекційних хвороб тварин	25,0	39,5	35,0	19,9	25,6	19,5
Закладення і нагляд за молодими садами, виноградниками та ягідниками	204,3	320,3	366,5	334,9	463,1	306,6
Часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва	20,1	131,6	97,1	…	30,0	10,0
Державна підтримка розвитку хмелярства	…	29,7	41,1	…	…	20,5
Протиепізоотичні заходи та участь у Міжнародному епізоотичному бюро	98,7	125,7	155,0	111,6	112,2	102,6
Організація і регулювання діяльності установ у системі ветеринарної медицини	278,3	661,8	889,0	986,8	1173,7	1298,6
Організація діяльності органів рибоохорони та рибовідтворювальних комплексів	…	106,9	118,0	98,1	114,7	119,2
Селекція у рибному господарстві	5,4	…	13,1	…	4,6	10,2

щами посівів). Такий підхід при розподілі бюджетних коштів не забезпечує їх ефективне використання та не відповідає принципу програмно-цільового методу щодо встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних асигнувань і результатами їх використання.

З метою ефективного використання коштів, виділених у межах бюджетних програм, необхідно запровадити такий механізм бюджетного фінансування, в якому передбачатиметься пряма залежність між обсягом дотацій

(компенсацій) та обсягом реалізації, прибутковості реалізованої продукції, що сприятиме розвитку сільського господарства.

Лісове господарство. Фінансування розвитку лісового господарства здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, коштів лісокористувачів, а також інших джерел, у тому числі коштів міжнародних організацій та іноземних інвесторів. Необхідність бюджетного фінансування лісового господарства тісно пов'язана, в першу чергу, з довготривалим періодом лісовирощування.

З метою організації ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку та підвищення ролі лісового сектору в економіці держави розроблено Державну програму "Ліси України на 2002–2015 рр." та Концепцію реформування та розвитку лісового господарства, на основі яких розробляються бюджетні програми.

Концепцією реформування та розвитку лісового господарства передбачено за рахунок коштів державного бюджету забезпечити розширене відтворення лісів та агролісомеліорацію у степовій і лісостеповій природних зонах, утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, охорону і захист лісів від пожеж, хвороб та шкідників, рубки, догляду за лісом, інші заходи з поліпшення породного складу і якості лісів, ведення мисливського господарства, лісовпорядкування, інвентаризацію та моніторинг лісів, ведення кадастру рослинного і тваринного світу, утримання державної лісової та мисливської охорони (служби), розвиток лісової науки та освіти, виховання і пропаганду екологічної культури (розвиток і підтримку шкільних лісництв, організацію та здійснення заходів із створення лісів за участю громадськості, видавничу діяльність, інформування громадськості через засоби масової інформації тощо). За кошти місцевих бюджетів і фондів охорони навколишнього природного середовища здійснюються заходи щодо охорони і відтворення лісових ресурсів місцевого значення.

Бюджетні кошти спрямовуються на розвиток лісового і мисливського господарства та в межах бюджетних програм, передбачених законом про бюджет на відповідний рік. Згідно з Переліком робіт з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів, на виконання яких можуть спрямовуватися бюджетні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 253 від 21 лютого 2007 р., бюджетні кошти виділяються на:

– лісовпорядкування (лісовпорядкування, упорядження мисливських угідь, ґрунтово-типологічне обстеження, ведення державного лісового кадастру, обліку та моніторингу лісів, проведення національної інвентаризації лісів, аерофотозйомка лісів, обстеження та дослідження деревостанів, розроблення проектів упорядження території);

– проектно-вишукувальні та науково-дослідні роботи;

– рубки, пов'язані з веденням лісового господарства;

– допоміжні лісогосподарські роботи (відведення ділянок лісу під рубку та для інших потреб, підготовка технічної документації, будівництво, реконструкція і утримання лісогосподарських доріг та інших інженерно-технічних

споруд (містки, мости, підпірні стінки тощо), придбання лісогосподарської техніки та обладнання);

– лісокультурні роботи (садіння і висівання лісу, сприяння природному поновленню лісу, реконструкція насаджень, догляд за лісовими культурами, обробіток ґрунту під лісові культури, заготівля або закупівля насіння та садивного матеріалу, вирощування садивного матеріалу, створення плантацій та догляд за ними);

– охорону лісів від пожеж (улаштування протипожежних розривів та мінералізованих смуг і догляд за ними, утворення та забезпечення функціонування лісових пожежних станцій і пунктів спостереження, забезпечення мобільного зв'язку та радіозв'язку, будівництво об'єктів протипожежного призначення, авіаційна охорона лісів, гасіння лісових пожеж, протипожежна пропаганда);

– здійснення заходів з боротьби із шкідниками та хворобами лісу (лісопатологічні та ґрунтові обстеження, винищувальні роботи в осередках шкідників і хвороб із застосуванням авіаційних і наземних методів);

– мисливське господарство (охорона та ведення обліку диких тварин, забезпечення відтворення, зокрема шляхом штучного розведення, мисливських тварин, здійснення біотехнічних заходів);

– забезпечення функціонування державної лісової охорони, загальногосподарські та адміністративні витрати з ведення лісового і мисливського господарств.

Визначення вартості одиниці робіт здійснюється за природно-кліматичними зонами відповідно до нормативів витрат, які розробляються на основі нормативно-технологічних карт згідно з нормами і вимогами ведення лісового господарства та затверджуються Державним комітетом лісового господарства. Визначення обсягу та вартості робіт капітального характеру здійснюється відповідно до проектно-кошторисної документації, розробленої з урахуванням вимог нормативних документів з ведення лісового господарства.

Обсяг бюджетних коштів визначається як різниця між загальною нормативною потребою у видатках на ведення лісового та мисливського господарств, охорону і захист лісів та обсягом надходжень власних коштів від лісогосподарської діяльності. При цьому кошти, що надійшли від реалізації деревини, одержаної від рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, спрямовуються у повному обсязі на ведення лісового та мисливського господарств, охорону і захист лісів.

Комітет з лісового та мисливського господарства при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласні управління лісового та мисливського господарства, об'єднання, а також підприємства та установи, що належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України, подають зазначеному агентству узагальнені розрахунки і обґрунтування проекту плану заходів відповідно до бюджетної програми, на підставі якого розробляється зведений план заходів, що затверджує Державне агентство лісових ресурсів України за погодженням з Міністерством екології та природних ре-

сурсів України та Міністерством фінансів України. Копію зведеного плану заходів Державне агентство лісових ресурсів України подає Державній казначейській службі України.

Державний комітет лісового господарства доводить зведений план заходів до Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з лісового і мисливського господарств, управлінь лісового господарства, об'єднань, підприємств та установ. На підставі зведеного плану заходів підприємства та установи складають виробничо-фінансові плани з ведення лісового господарства, мисливства та охорони навколишнього природного середовища і надсилають їх на розгляд управлінь лісового господарства та об'єднань, які після затвердження подають такі плани Державному агентству лісових ресурсів.

Державне агентство лісових ресурсів України, комітет з лісового та мисливського господарства при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, управління лісового та мисливського господарств, об'єднання, підприємства та установи затверджують в установленому порядку кошториси за всіма кодами економічної класифікації відповідно до розпису асигнувань загального фонду державного бюджету.

Бюджетні кошти перераховуються відповідно до Порядку обслуговування державного бюджету за видатками, затвердженого Державним казначейством. Використання коштів Державного бюджету України у 2006–2010 рр. Державним комітетом лісового господарства України за основними бюджетними програмами представлено у табл. 9.16.

У 2006–2011 рр. найбільше коштів використано за бюджетною програмою "Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів у лісовому фонді" (199,5–476,6 млн. грн.), за рахунок якої забезпечується боротьба зі шкідниками та хворобами лісу, здійснюється авіаційна і наземна охорона лісів від пожеж, проводиться лісовпорядкування.

Як свідчить практика, у процесі використання коштів Державного бюджету України за бюджетними програмами, спрямованими на розвиток лісового господарства у 2006–2011 рр., допускається виконання заходів, передбачених програмами не в повному обсязі, що призводить до негативних

Таблиця 9.16

Використання коштів Державного бюджету України Державним агентством лісових ресурсів України за бюджетними програмами у 2006–2011 рр.

(млн. грн.)

Назва бюджетної програми	Роки					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Керівництво та управління у сфері лісового господарства	27,8	31,7	45,4	36,4	39,3	12,6
Ведення лісового і мисливського господарств, охорона і захист лісів у лісовому фонді	199,5	285,0	346,7	299,8	368,1	476,6
Придбання пожежних автомобілів та протипожежного обладнання	–	–	18,3	…	19,9	17,8
Запобігання неконтрольованій вирубці лісів у Карпатському регіоні та штучному відтворенню лісових насаджень	–	–	89,6	–	…	–

наслідків. Крім того, Державним комітетом лісового господарства практично зупинено створення захисних лісонасаджень у високогір'ї Карпатського регіону. Як наслідок, лісовий покрив майже не вплинув на зменшення стихії, що сталася у липні 2008 р. у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях. Таким чином, невиконання заходів і відсутність дієвого контролю за реалізацією програм призводять до того, що економічний, екологічний та соціальний зміст бюджетних програм втрачається. З метою ефективного використання коштів, виділених у межах бюджетних програм, необхідно запровадити суворий фінансовий контроль за витрачанням коштів у межах бюджетних програм, що сприятиме розвитку лісового господарства.

§ 9.6. Видатки бюджетів на охорону навколишнього природного середовища

Проблеми раціонального використання та охорони природних ресурсів набули значної ваги в нашій країні. Це зумовлено передусім тим, що впродовж багатьох десятиліть у господарське життя країни було залучено значний потенціал природних ресурсів (землі, води, лісу) до виробничого обороту. Інакше кажучи, панував екстенсивний характер використання природних ресурсів, який призвів до суттєвих негативних наслідків, пов'язаних з використанням, деградацією та забрудненням земель і водних джерел, нераціональним використанням мінерально-сировинних ресурсів. Ці чинники, а також відсутність необхідних обсягів інвестицій для оновлення технологій та здійснення природоохоронних заходів і недостатнє фінансування, спричинили незадовільний стан довкілля.

Якість вирішення екологічних завдань тісно пов'язана з ефективністю використання фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища. Порядок використання цих ресурсів на рівні держави визначений чинним законодавством, а на рівні суб'єктів господарювання – їхніми статутами та фінансовими планами.

Відповідно до чинного законодавства, видатки на природоохоронні заходи на державному та регіональному рівнях здійснюються згідно з розділом бюджетної класифікації "Охорона навколишнього природного середовища", в якому передбачені такі напрями видатків:

1. Запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища.

2. Охорона та раціональне використання природних ресурсів:
- берегоукріплювальні роботи;
- охорона і раціональне використання водних ресурсів;
- охорона і раціональне використання земель;
- створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг;
- охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів;
- утримання місцевих природоохоронних органів.

3. Утилізація відходів:

– забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння ракет і боєприпасів Збройних сил України, утилізації непридатних для подальшого використання і зберігання звичайних видів боєприпасів;
– будівництво пускового комплексу "Вектор";
– покриття планових збитків, формування фондів заохочення і розвитку виробництва щодо Українського державного об'єднання "Радон";
– пошук та знешкодження залишків хімічної зброї, затопленої у винятковій (морській) економічній зоні України.

4. Ліквідація іншого забруднення навколишнього природного середовища:

– заходи, пов'язані із виведенням з експлуатації ЧАЕС;
– консервація потужностей з виробництва важкої води та інших спеціальних об'єктів;
– видатки на ліквідацію наслідків аварії на очисних спорудах міста Харкова;
– забезпечення внеску України в реалізацію програми SIP;
– здійснення заходів на об'єкті "Укриття".

5. Збереження природно-заповідного фонду:

– утримання місцевих природоохоронних органів;
– збереження природно-заповідного фонду;
– інші природоохоронні заходи.

6. Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища:

– прикладні наукові та науково-технічні розробки та науково-технічні розробки з пріоритетних напрямів;
– державні науково-технічні програми та наукові частини інших програм;
– державне замовлення у сфері науки;
– фінансування Національної програми досліджень використання ресурсів Азово-Чорноморського басейну, інших районів Світового океану;
– забезпечення діяльності МНТЦ "Укриття";
– наукове забезпечення робіт та інформаційні системи;
– непередбачені витрати (резерв).

7. Інша діяльність у сфері охорони навколишнього середовища:

– апарат міністерства, інших центральних органів виконавчої влади та їх місцевих органів;
– утримання місцевих природоохоронних органів;
– інші природоохоронні заходи;
– фонд охорони навколишнього природного середовища.

Видатки на охорону і раціональне використання водних ресурсів спрямовуються на зменшення збитків від руйнівної дії паводкових вод, а також створення сприятливих умов для соціального розвитку населених пунктів у паводконебезпечних районах, державне управління водними ресурсами,

виконання моніторингу поверхневих вод та забезпечення якості водних ресурсів, забезпечення функціонування мережі гідрометеорологічних спостережень для своєчасного складання і доведення прогнозів і попереджень про можливі затоплення паводками, здійснення заходів щодо запобігання шкідливій дії паводкових вод.

Бюджетні кошти на охорону і раціональне використання земель спрямовуються на створення протиерозійних споруд та рекультивацію земель на еродованих ділянках.

Видатки бюджету на створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг спрямовуються на підвищення лісистості території, запобігання ерозійним процесам, зменшення впливу засух, суховіїв, вітрової та водної ерозії ґрунтів, поліпшення навколишнього природного середовища.

Бюджетні ресурси на охорону і раціональне використання мінеральних ресурсів призначаються на вивчення режиму підземних вод, екзогенних процесів, картування забруднених територій, радіологічних досліджень та інших заходів, пов'язаних з еколого-геологічним моніторингом. Виконання цих робіт має дуже важливе значення для оцінювання впливу зазначених факторів на геологічне середовище і своєчасного вжиття заходів щодо захисту об'єктів народного господарства від активізації екзогенних геологічних процесів, які посилилися в останні роки, а також захисту підземних вод від виснаження та забруднення.

У складі бюджетів зосереджені фонди охорони навколишнього природного середовища. Державний фонд охорони навколишнього природного середовища займає центральне місце у системі природоохоронних фондів. Фінансові ресурси Державного фонду спрямовуються на цільове фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів з метою запобігання, зменшення й усунення наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Пріоритет надається заходам, які визначені законами України, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України і спрямовані на запобігання, зменшення й усунення наслідків забруднення довкілля. У першу чергу, це стосується загальнодержавних цільових програм, таких як:

– Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів;

– Національна програма оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води;

– Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.;

– Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами;

– Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства та інші.

Планування обсягів ресурсів за бюджетними програмами Державного фонду здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України, урядовими органами державного управління в його складі, територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України на кожний

наступний бюджетний рік. Для цього формуються переліки природоохоронних заходів за бюджетними програмами Державного фонду.

Основою для розгляду та введення природоохоронного заходу до проекту переліку є запит про виділення коштів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища для здійснення природоохоронних заходів, що подається на визначений фінансовий рік. Для реалізації заходу, який передбачає капітальні видатки, разом із запитом подаються: кошторис витрат, які пропонується здійснити за рахунок коштів Державного фонду; графік реалізації заходу; копії документів, що визнані підставою для виконання заходу, або витяги з них.

Відповідно до цього порядку юридичні особи подають запити відповідним територіальним органам Міністерства екології та природних ресурсів України за місцем реалізації заходу або центральним органам виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать, попередньо отримавши про цей запит позитивний екологічний висновок. У висновку подається інформація про відповідність природоохоронного заходу Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, а саме: організація виробництва, встановлення та реконструкція обладнання для очищення газопилового потоку від забруднюючих речовин хімічного і біологічного походження, що викидаються в атмосферне повітря, та зниження рівня впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; розроблення, організація виробництва пристроїв для очищення відпрацьованих газів двигунів і оснащення ними транспортних засобів; утримання та оснащення природоохоронних організацій приладами, обладнанням і спеціальними транспортними засобами та інші; доцільність здійснення природоохоронного заходу і необхідність залучення коштів Державного фонду.

Центральні органи виконавчої влади за власною ініціативою можуть подавати запити та всі документи, що додаються з 1 січня до 1 травня поточного року безпосередньо в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. При цьому до запитів, які передбачають здійснення природоохоронних заходів у межах певних адміністративно-територіальних одиниць України або на акваторії Чорного та Азовського морів, мають подаватися попередньо отримані екологічні висновки відповідного територіального органу Міністерства екології та природних ресурсів України.

Відповідальні виконавці аналізують запити щодо відповідності зазначених у них заходів Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. За запитами, що передбачають здійснення природоохоронних заходів, вони готують пропозиції про їх вміщення у бюджетних програмах за такими критеріями:

- відповідність загальній меті, завданням бюджетної програми та напрямам діяльності, які забезпечують реалізацію програми;
- природоохоронний ефект;
- економічна ефективність (термін окупності);
- ступінь масштабності екологічного впливу;

– наявність показників ресурсо- та енергозбереження;
– використання апробованих приладів, обладнання, технологій;
– готовність заходу на час подання запиту;
– наявність гарантованого фінансування з інших джерел;
– термін реалізації заходу;
– сплата екологічного податку.

Бюджетні запити Міністерства екології та природних ресурсів України після опрацювання та узагальнення в установленому порядку подаються до Міністерства фінансів України. У місячний термін після затвердження Державного бюджету України на відповідний рік, відповідно до установленого річного розпису асигнувань державного бюджету за бюджетними програмами Державного фонду, відповідальні виконавці спільно з робочою групою проводять остаточне визначення переліків та подають їх до науково-технічного управління, яке забезпечує їх подання на затвердження міністру охорони навколишнього природного середовища. Після цього у п'ятиденний термін подаються на погодження до Кабінету Міністрів України, а кошториси бюджетних програм Державного фонду – на погодження до Міністерства фінансів України.

Після погодження Кабінетом Міністрів України переліків та Міністерством фінансів України кошторисів відповідальні виконавці бюджетних програм готують витяги з переліків та доводять їх до урядових органів, територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів України, установ природно-заповідного фонду, організацій гідрометеорологічної служби, які на підставі цих витягів затверджують кошториси за природоохоронними заходами, проводять тендери та за їх результатами укладають договори з переможцями торгів про виконання цих природоохоронних заходів.

Варто зазначити, що як в умовах колишньої адміністративно-планової системи, зорієнтованої на досягнення валових показників виробництва, так і за нинішніх умов фінансування природоохоронної діяльності здійснюється за залишковим принципом. На охорону природного середовища держава виділяла близько 0,5% ВВП, що жодним чином не могло компенсувати збитки та втрати внаслідок надмірного техногенного навантаження. Останніми роками цей показник становить 0,25% від ВВП, тобто майже удвічі менше, ніж за період колишнього СРСР.

Проаналізуємо динаміку обсягів видатків зведеного бюджету на охорону навколишнього природного середовища у 2006–2010 рр. (табл. 9.17). Як свідчать дані, протягом п'ятьох років спостерігається зростання обсягу видатків на охорону навколишнього природного середовища від 1636,6 млн. грн. у 2006 р. до 2872,4 млн. грн. у 2010 р. Значне зростання видатків упродовж 2006–2010 рр. також характерне для місцевих бюджетів.

Серед бюджетних програм, що виконувались у межах видатків апарату міністерства у 2010 р., здійснювалося фінансування таких заходів:
– загальне керівництво та управління у сфері охорони навколишнього природного середовища;

Таблиця 9.17

Динаміка видатків бюджету України на охорону навколишнього природного середовища у 2006–2010 рр.

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2006	2007	2008	2009	2010
Зведений бюджет України, в т. ч.:	1636,6	2241,3	2764,7	2538,8	2872,4
– державний бюджет	1306,9	1809,1	2230,2	1824,3	2292,7
– місцеві бюджети	329,7	432,2	534,5	714,5	579,7

- управління та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища на регіональному рівні;
- прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері природоохоронної діяльності, фінансова підтримка підготовки наукових кадрів;
- підвищення кваліфікації та перепідготовка у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- заходи із створення збереження природно-заповідного фонду, ведення кадастрів тваринного і рослинного світу, Червоної книги;
- моніторинг охорони навколишнього природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства;
- очистка стічних вод;
- міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяння сталому розвитку, екологічній освіті та поширенню екологічної інформації;
- поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами;
- формування національної екологічної мережі;
- підвищення якості атмосферного повітря;
- фінансова підтримка природоохоронної діяльності, у тому числі через механізм здешевлення кредитів комерційних банків.

Недоліком видаткової частини бюджету є те, що при плануванні надходження зборів за використання природних ресурсів не передбачається їх цільове використання, оскільки на охорону навколишнього середовища заплановано виділити орієнтовно 10–12% від загальної суми екологічних інвестицій, що надходять до бюджету. Фактично за цей період була реінвестована тільки половина суми.

Отже, основними причинами щорічного невиконання екологічних програм і природоохоронних заходів в Україні слід вважати необґрунтовану експлуатацію природних ресурсів, порушення вимог законодавства і залишковий принцип фінансування. За розрахунками на охорону навколишнього природного середовища, недопущення і ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха витрачається 11–19% платежів за використан-

ня природних ресурсів і збору за забруднення довкілля. Фактично сальдо від екологічних платежів спрямовується на відшкодування інших видатків Зведеного бюджету України. З цієї причини екологічні платежі не виконують основного призначення, що свідчить про неефективність механізму фінансового забезпечення природоохоронних заходів. З огляду на це потребує уточнення й координації організаційний механізм розподілу коштів із бюджетів різного рівня на природоохоронні цілі.

Слід визначити граничну межу витрат бюджетів усіх рівнів на охорону навколишнього природного середовища, яка не має бути нижчою від суми ресурсних надходжень до бюджету. Нині фактичні обсяги бюджетних витрат на природоохоронні цілі у 4–5 рази нижчі від потреб.

На місцевому рівні доцільно встановити фіксований відсоток відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів (зокрема це стосується плати за землю), який гарантовано має спрямовуватися на відновлення природних ресурсів й охорону довкілля.

Таким чином, формування державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища та здійснення заходів, спрямованих на збереження і відновлення екологічної рівноваги, значною мірою залежить від ефективного використання всіх важелів та інструментів ринкового механізму. Без урахування цього аспекту неможливо досягти бажаних результатів у соціально-економічній сфері.

§ 9.7. Видатки бюджетів на розвиток інфраструктури країни

Найважливішою функцією бюджету країн з ринковою економікою є забезпечення потреб економічних суб'єктів у тих товарах і послугах, які не можуть бути надані підприємцями. Беручи до уваги те, що послугам окремих галузей інфраструктури властиві риси суспільних благ, зобов'язання щодо їхнього надання покладаються на бюджет. Так, незважаючи на те, що користування об'єктами інфраструктури зумовлює загальноекономічні вигоди, через значні обсяги коштів, необхідних для створення цих об'єктів, або через складність одержання плати за користування інфраструктурою, бюджетні ресурси є основним джерелом таких видатків. З огляду на зазначене важливим напрямком бюджетних видатків, доцільність якого не викликає заперечень в жодного з економістів, є спрямування їх у розвиток інфраструктури країни. До інфраструктури належать галузі національної економіки, що обслуговують інші сфери економіки країни (транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатика і житлово-комунальне господарство).

Часто вчені країн Заходу перспективи економічного зростання ставлять у залежність від інвестицій в інфраструктуру. Так, відповідно до теорії стадій Ростоу, яка базується на систематизації подій економічної історії, важливим фактором переходу з однієї стадії на іншу, тобто передумовою економічного розвитку, є інвестиції в інфраструктуру. Економічна історія

свідчить про наявність великої кількості прикладів позитивного впливу бюджетних видатків на розвиток інфраструктури, на загальне економічне та соціальне піднесення країни. Однією з ілюстрацій успішного вкладання бюджетних коштів у створення об'єктів інфраструктури, що сприяло економічному прогресу загалом, може бути досвід Франції кінця XVII ст., коли проводилася політика спрямування бюджетних ресурсів на реалізацію великих інфраструктурних проектів: будівництво доріг, навігаційних каналів, нарощування портових потужностей, морське кораблебудування тощо. Здійснення таких заходів стало одним з найважливіших чинників, що забезпечили стрімке економічне піднесення тогочасної Франції.

В економічній літературі також наводяться факти, які засвідчують негативний вплив скорочення видатків бюджету на розбудову інфраструктури і на економічний розвиток країни. Наприклад, відомий американський економіст Д. Аушаер пов'язував сповільнення економічного зростання США у 70–80 рр. XX ст. зі скороченням таких державних видатків. Насамперед, він встановив зв'язок між розвитком інфраструктури й динамікою приватних інвестицій. Так, за результатами його досліджень у 1965–1969 рр. при щорічних обсягах інвестицій в інфраструктуру в розмірі 2,3% ВНП норма прибутку становила 13,3%, тоді як у 1980–1984 рр. при скороченні обсягів інвестицій до 0,4% ВНП норма прибутку знизилася до 7,9%. Крім описаної залежності, економіст доводить існування тісного зв'язку між приростом інфраструктури та зростанням рівня продуктивності праці. За його оцінками, при ланцюгових річних збільшеннях вартості інфраструктури на 4,1% упродовж 1950–1970 рр. щорічні темпи підвищення продуктивності праці становили 2%. Падіння темпів приросту інфраструктури протягом наступних років до 1,6% призвело до зниження другого показника до 0,8%. Таким чином, існує значний вплив розвитку інфраструктури на економічне зростання.

Сучасні дослідження авторитетних міжнародних організацій також підтверджують наявність позитивного впливу інфраструктури на економічне зростання. Так, у науковому звіті, підготовленому за результатами дослідження Світового банку в 1994 р., зроблено висновок, що зростання обсягів суспільного виробництва потребує адекватного нарощування інфраструктури. Аналіз макроекономічних показників низки країн засвідчив існування залежності між темпами приросту інфраструктури та величиною збільшення валового внутрішнього продукту: зростання вартості фондів інфраструктури на 1% супроводжувалося підвищенням обсягу валового внутрішнього продукту на 1% у всіх країнах, які досліджували.

Роль об'єктів інфраструктури посилюється у постіндустріальній економіці, коли вирішального значення набувають умови, створені для безперешкодного обміну товарами та забезпечення швидкої передачі інформації. Це підтверджує наукова позиція сучасних зарубіжних дослідників Б. Флівбьорга, Н. Брузеліуса та В. Ротенгаттера, які вказують на те, що інфраструктура швидко перетворилася із попередньої передумови для виробництва і споживання в суть діяльності. При цьому вчені зазначають, що сьогодні інфраструктура відіграє роль

насамперед у створенні того, що багато науковців розглядають як новий світовий порядок, де люди, товари, енергія, інформація та гроші пересуваються з безпрецедентною швидкістю.

Особливості перехідної економіки, які виражаються у недостатньо розвинутому приватному секторі та підвищених макроекономічних ризиках, обмежують можливості залучення приватних інвесторів до фінансування проектів розбудови інфраструктури. Тому провідну роль у здійсненні таких видатків відіграє держава. Необхідність спрямування бюджетних коштів на оновлення та нарощування інфраструктури в Україні, крім вищезгаданих причин, зумовлена також незадовільним станом придатності її об'єктів до експлуатації. Характерною властивістю інфраструктури є її стадійний розвиток, коли протягом певного періоду вона може функціонувати без додаткових інвестицій за рахунок потенціалу самої системи, однак у певний момент тривала відсутність інвестицій призводить до колапсу, вихід з якого потребує значно більших інвестиційних ресурсів і зусиль для відновлення повноцінного функціонування системи комунікацій.

Вигідне географічне розташування України сприяє розвитку транзитних потужностей, тому перспективним можна вважати спрямування бюджетних інвестицій у створення розвинутої транспортної інфраструктури. Формування сучасної потужної мережі трубопроводів, автомобільних доріг, залізниць, облаштування шляхів водного і повітряного сполучення суттєво покращить реалізацію транзитного потенціалу, що позитивно вплине як на бюджетні надходження, так і на стимулювання сукупного попиту.

Динаміка видатків на інфраструктуру з державного та місцевих бюджетів України є неоднорідною. Загальний обсяг видатків бюджету на інфраструктуру (транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; житлово-комунальне господарство) упродовж 2002–2011 рр. зріс із 3,2 млрд. грн. до 27,4 млрд. грн., або в 8,5 разу. Співвідношення видатків бюджету на інфраструктуру до ВВП за цей період зазнало значних змін. Так, у період 2002–2006 рр. воно зросло з 1,4% до 3,1%, однак у наступні роки скорочувалося, досягнувши в 2010 р. значення 1,9%. У 2011 р. відбулося деяке зростання зазначеного показника до рівня 2,1% (рис. 9.11).

Динаміка видатків на розвиток інфраструктури з Державного бюджету України визначальною мірою була зумовлена змінами видатків на дорожнє господарство, частка яких у сукупному обсязі цього виду бюджетних видатків коливалася від 69,8% у 2010 р. до 95,5% у 2005 р. Необхідність залучення бюджетних ресурсів у розвиток мережі автомобільних доріг спричинена насамперед незадовільним станом переважної більшості доріг загальнодержавного значення, а також прагненням уряду розвивати магістралі транскордонного сполучення. Слід також зазначити, що в умовах фінансової неспроможності більшості органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати фінансування капітального ремонту та будівництва доріг регіонального й місцевого значення ці видатки частково передбачалися у державному бюджеті.

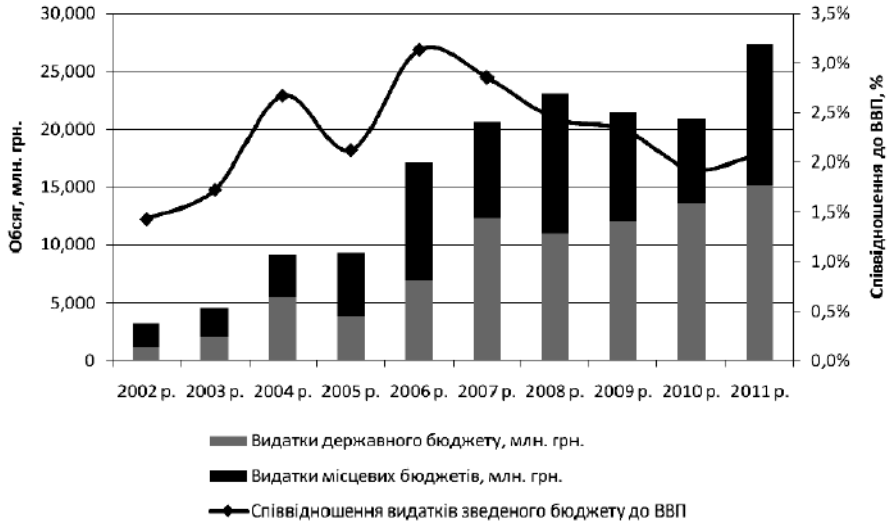


Рис. 9.11. Динаміка видатків державного і місцевих бюджетів на інфраструктуру у 2002–2011 рр.

Набагато менші обсяги ресурсів державного бюджету у досліджуваний період спрямовувалися в інші галузі інфраструктури. Так, найбільший обсяг капітальних вкладень було спрямовано у підприємства повітряного транспорту в 2010 р. у розмірі 2717,6 млн. грн. (табл. 9.18) Зазначені видатки

Таблиця 9.18

Динаміка видатків Державного бюджету України на розвиток інфраструктури в 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Спрямування видатків	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Транспорт, в т. ч.	3675,2	11536,2	11627,8	12608,4	14735,4
Автомобільний транспорт	10,8	0	39,9	99,6	29,7
Водний транспорт	78,8	82,7	25,3	34,8	83,5
Залізничний транспорт	0	0	0	0	0,0
Повітряний транспорт	21,7	470,0	335,6	2717,6	346,8
Трубопровідний та інший транспорт	5,8	96,3	232,0	293,2	196,0
Дорожнє господарство	3558,1	10887,2	10994,9	9463,3	14079,4
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	39,9	86,9	123,8	102,5	115,0
Житлово-комунальне господарство, в т. ч.	110,0	723,8	270,6	844,4	324,2
Житлове господарство	64,2	358,4	50,6	296,1	16,2
Комунальне господарство	40,1	99,0	203,1	361,3	253,0
Дослідження і розробки у сфері ЖКГ	5,7	6,2	6,4	6,3	0,0
Інша діяльність у сфері ЖКГ	0	260,2	10,6	180,7	55,0
Всього	**3825,1**	**12346,9**	**12022,1**	**13555,4**	**15174,7**

спрямовувалися на будівництво і реконструкцію аеропортів у межах підготовки до Євро-2012. Спрямування видатків державного бюджету в об'єкти житлово-комунального господарства зумовлено їх аварійністю і часто здійснюється за рахунок коштів резервного фонду бюджету.

Характерною властивістю фінансового забезпечення видатків на розвиток інфраструктури є низька частка доходів загального фонду державного бюджету, натомість наявна висока частка спеціально передбачених для таких цілей надходжень від обов'язкових платежів. Так, найбільші за обсягом видатки на розвиток інфраструктури, зокрема в дорожнє господарство, здійснені переважно за рахунок надходжень від загальнообов'язкових платежів, які передбачені на такі цілі. Законом України "Про джерела фінансування дорожнього господарства" передбачено використовувати для бюджетного фінансування цієї галузі надходження від акцизного збору та ввізного мита на нафтопродукти, акцизного збору та ввізного мита з імпортованих на митну територію України транспортних засобів і шин до них. Закріплення загальнообов'язкових платежів за фінансуванням видатків дорожнього господарства на постійній основі гарантувало цій галузі прогнозований обсяг доходів на майбутнє, що створювало передумови для розширення часових проміжків планування цього виду видатків бюджету.

Велике значення для розвитку інфраструктури мають видатки місцевих бюджетів, оскільки на цьому рівні об'єктивно існують кращі передумови для задоволення потреб членів суспільства у відповідних послугах. Сьогодні існують значні диспропорції між обсягами таких видатків, які фінансуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджетів міст Києва та Севастополя, міських бюджетів міст обласного значення та інших видів місцевих бюджетів. Так, найбільші обсяги видатків припадають на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети. Значні обсяги таких видатків здійснюються з бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення. Набагато менші суми видатків на розвиток інфраструктури спрямовуються з інших видів місцевих бюджетів – районних, міських, міст районного значення, селищних та сільських.

Наслідком значних диспропорцій обсягів видатків на розвиток інфраструктури з різних видів місцевих бюджетів є неоднакове забезпечення територіальних громад базового рівня основними фондами, до того ж у значно гірших умовах перебувають громади міст районного значення, селищ і сіл. Крім того, значна концентрація видатків на розвиток інфраструктури у бюджеті Автономної Республіки Крим та обласних бюджетах не дає змоги реалізувати всі переваги децентралізації суспільних фінансів.

У галузевому розрізі видатків місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури переважають видатки на житлово-комунальне господарство. Їхній обсяг у 2011 р. становив 8355,1 млн. грн., або 68,6% від усіх видатків на розвиток інфраструктури. Обсяг видатків на розвиток дорожнього господарства в цьому році становив 2962,2 млн. грн., або 24,3% (табл. 9.19).

Таблиця 9.19

Динаміка видатків місцевих бюджетів України на розвиток інфраструктури в 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Спрямування видатків	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Транспорт, в т. ч.	1705,1	3026,9	2083,4	2675,0	3753,9
Автомобільний транспорт	112,2	105,3	31,7	39,4	52,7
Водний транспорт	0,5	0,5	1,0	0,8	0,8
Залізничний транспорт	571,8	826,4	283,8	125,2	58,1
Трубопровідний та інший транспорт	208,7	332,0	279,7	563,8	680,0
Дорожнє господарство	812,0	1762,6	1487,3	1945,7	2962,2
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	30,3	55,1	67,9	71,7	69,5
Житлово-комунальне господарство, в т. ч.	3804,1	5176,5	7227,4	4586,9	8355,1
Житлове господарство	903,4	1788,8	2073,8	948,1	1 079,0
Комунальне господарство	1629,7	3139,8	2744,2	3600,8	4 369,5
Інша діяльність у сфері ЖКГ	1271,1	247,9	2409,5	37,9	2906,6
Всього	**5539,5**	**8258,4**	**9378,8**	**7333,5**	**12178,5**

Значний обсяг видатків на житлово-комунальне господарство зумовлений тим, що, незважаючи на загальне економічне пожвавлення в Україні, яке спостерігається з початку XXI ст., економічний стан цієї важливої галузі залишається незадовільним. У зв'язку зі скрутним фінансовим становищем більшості споживачів послуг, які надаються підприємствами цієї галузі, встановлення тарифів на них проводилося на низькому, економічно необґрунтованому рівні, що не дало змоги покрити поточні видатки житлово-комунальної сфери. Це призвело до того, що відбулося значне погіршення стану основних фондів галузі, що спричинило різке зниження обсягів та якості житлово-комунальних послуг, а також негативно вплинуло на екологію і техногенну безпеку. Враховуючи масштаби накопичених проблем, можна стверджувати, що їх неможливо повністю вирішити, використовуючи лише фінансові можливості підприємств вказаної галузі.

Значні потреби у бюджетних ресурсах має житлове господарство. Так, нині кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту, в аварійних і старих будинках проживає понад 200 тис. осіб, які вимагають відселення і надання відповідного житла. Обсяги видатків місцевих бюджетів є недостатніми для вирішення наявних проблем галузі.

У сфері комунального господарства кризовий стан відчувається гостріше. Близько третини водопровідно-каналізаційних і теплових мереж, а також понад 30% теплопунктів перебувають в аварійному стані. Відставання у капіталовкладеннях у сфері тепло-, водопостачання та водовідведення, що накопичувалося в останнє десятиріччя, становить близько 10% ВВП. Термінова потреба у фінансових ресурсах для відновлення сектору теплопостачання в

Україні, за підрахунками фахівців Світового банку, становить 5 млрд. дол., а пріоритетні інвестиційні потреби сфери водопостачання на 2006–2012 рр. дорівнюють 7 млрд. дол. Необхідно зазначити, що обладнання, яке використовується в комунальному господарстві, є надзвичайно енерго- та ресурсоємним, а його заміна потребує додаткових інвестиційних ресурсів.

Сприяти вирішенню проблеми незадовільного стану місцевої інфраструктури мають міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, зокрема інвестиційні субвенції. Проте механізму формування цього виду міжбюджетних трансфертів властиві значні недоліки, що суттєво знижують їх дієвість. До найбільших проблем практики формування інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетів належать: відсутність ухвалених концептуальних підходів до формування та розподілу інвестиційних трансфертів, у результаті чого часто змінюється інституційне середовище планування цих трансфертів; недостатнє застосування об'єктивних критеріїв розподілу між місцевими бюджетами, через що нерідко порушуються принципи справедливості, ефективності та прозорості.

Таким чином, практиці формування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури властиві значні проблеми, виявом яких є незадовільний стан основних фондів галузей інфраструктури, посилення невідповідності рівня бюджетних послуг потребі суб'єктів господарювання, що призводить до перешкоджання подальшому економічному зростанню в країні. З огляду на зазначене сьогодні особливої актуальності набуває питання радикального реформування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури.

Зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів, їх доцільно концентрувати насамперед на тих інвестиційних проектах, які неможливо реалізувати без залучення коштів бюджету. Через це інвестиційні потреби державних чи комунальних підприємств, які належать до галузей інфраструктури, здебільшого можливо забезпечувати за рахунок підвищення ефективності їхньої фінансово-господарської діяльності. Вирішити це завдання можна, зокрема, за допомогою встановлення тарифів на економічно обґрунтованому рівні, застосування яких дасть змогу одержувати доходи, які забезпечуватимуть не лише поточні витрати підприємств, а й їхню інвестиційну діяльність.

Необхідною умовою підвищення ефективності бюджетних видатків на розвиток інфраструктури є поліпшення бюджетного планування, ширше застосування формалізованих методик оцінювання доцільності бюджетних інвестицій, підвищення бюджетної прозорості. Як засвідчує досвід розвинених країн, оцінити економічну ефективність різних інвестиційних проектів можна за допомогою методу "вигоди-витрати". Враховуючи складність застосування аналізу інвестиційних проектів "вигоди-витрати" та відсутність практичного досвіду, в найближчій перспективі повноцінне використання методу в Україні буде значно утрудненим. З огляду на зазначене поширення мають набути спрощені підходи до оцінювання ефективності бюджетних видатків, такі як застосування системи критеріїв визначення пріоритетності тих чи інших видатків.

Перспективним напрямком участі держави у фінансуванні інфраструктурних проектів є їхня реалізація спільно з приватним сектором. Про його перспективність свідчить досвід розвинутих країн, де в найважливіших сферах суспільної діяльності широко розповсюджене поєднання державного й приватного фінансування, особливо це стосується розвитку економічної інфраструктури. Переваги вищезгаданого способу, порівняно з традиційним стовідсотковим бюджетним фінансуванням, чітко демонструє практика здійснення інвестиційних проектів у Великобританії. При використанні цього способу набагато рідше трапляються випадки перевищення фактичної вартості виконання проекту над плановою, частіше дотримуються строки введення об'єктів в експлуатацію, істотно вищою є якість споруд. Про це засвідчують дані, наведені в доповіді Рахункової палати Великобританії. Так, під час реалізації інвестиційних проектів державним сектором у 1999 р. у 73% випадків спостерігалося перевищення проектної вартості об'єкта, натомість під час здійснення проектів шляхом партнерства такі факти були виявлені лише у 22% випадків, до того ж жодного разу перевищення не було спричинене односторонніми діями партнерства. Ще один важливий показник ефективності капіталовкладень – термін виконання проектів – також засвідчує переваги приватно-державного партнерства. Під час спорудження об'єктів державним сектором перевищення встановлених термінів їх введення в експлуатацію спостерігалися в 70% випадків проти аналогічного показника для партнерств – 24%.

У дослідженнях Міжнародного валютного фонду зазначається, що необхідними умовами благополучної реалізації державно-приватних партнерств є: розвинена нормативно-правова база, що регламентує діяльність державно-приватних партнерств; досконалий порядок відбору і реалізації державно-приватних партнерств; збалансовані договірні зобов'язання між державою та приватними партнерами. Крім цього, успішне застосування державно-приватних партнерств у галузях інфраструктури можливе, перш за все, в умовах стабільної політичної та економічної ситуації в країні, від якої здебільшого залежить прогнозування умов угоди на тривалу перспективу (період функціонування основних фондів), а також відповідного інституційного забезпечення.

Вирішення проблем фінансового забезпечення розвитку інфраструктури на місцевому рівні неможливе без реформування порядку надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами. До пріоритетних напрямків удосконалення надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам належать: консолідація багатьох видів субвенцій на розвиток інфраструктури та формулювання концептуальних підходів до їхнього використання; запровадження формалізованих методик їхнього розподілу; збільшення частки субвенцій у розвиток інфраструктури, що надається районним бюджетам і бюджетам міст районного значення; започаткування надання субвенцій на розвиток інфраструктури на умовах співфінансування з місцевими бюджетами.

Застосування запропонованих заходів у бюджетній сфері сприятиме вирішенню проблем раціонального формування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури. Отже, це позитивно позначиться як на рівні добробуту населення, так і конкурентоспроможності національної економіки.

§ 9.8. Видатки бюджету на науку та інновації

Сучасні світові глобалізаційні процеси підштовхують кожну країну до здійснення заходів щодо пришвидшення науково-технічного прогресу та економічного розвитку, що забезпечує конкурентоспроможність держави на світовому ринку. На сьогодні загальновизнаним шляхом підвищення конкурентоспроможності не тільки розвинених країн, а й перехідних економік, є розбудова економіки, що базується на знаннях. Україна має всі необхідні передумови для розбудови економіки знань. Кожна зі складових такої економіки у нас розвинута більшою чи меншою мірою, має значний потенціал для розвитку, проте на сьогодні він використовується безсистемно, немає налаштування на створення нових конкурентних переваг на ринках, а тому й не відбувається його трансформування у високу якість зростання.

Інноваційний тип розвитку економіки характеризується переходом країни на вищий рівень технологічного укладу, виявом чого є переорієнтація інвестиційного капіталу у високотехнологічні галузі економіки, в реалізацію інноваційних проектів, у здійснення фундаментальних наукових досліджень та освітні програми. Головним чинником інноваційних нововведень, розробок і використання інформаційно-інтелектуальних технологій в економічному житті країни є наука.

Україна належить до держав з вагомим науковим потенціалом, який можна порівняти з потенціалом більшості розвинених країн Європи. Розгалужена мережа наукових організацій, що діє в нашій державі, охоплює широкий спектр галузей науки і техніки й здатна за сприятливих умов забезпечувати реалізацію науково-технічного прогресу та інноваційної перебудови української економіки. Крім того, Україна належить до вісімки країн світу, які мають необхідний науково-технічний потенціал для створення найбільш сучасної авіакосмічної техніки, до десятки найбільших суднобудівних держав світу, а частка зайнятих у високо- і середньотехнологічних галузях промисловості зіставна з аналогічними показниками європейських країн. Разом із тим, продуктивність праці в нашій країні у кілька разів нижча, ніж у цих державах, на відміну від розвинутих країн, які до 85–90% приросту ВВП забезпечують через виробництво та експорт наукоємної продукції. Посідаючи за кількістю науковців одне з перших місць у світі Україна, поки що не експортує в значних обсягах результати своїх наукових досліджень, а частка вітчизняної наукоємної продукції становить близько 0,1% на світовому ринку високотехнологічної продукції, який оцінюється в 2,5–3 трлн. дол. Однією з голових причин такого непривабливого становища науки в нашій країні є низький рівень державного фінансування науки – менше 1% ВВП: у 2007 р. –

0,84%, у 2008 р. – 0,37%, у 2009 р. – 0,32%. На думку деяких вчених, враховуючи невеликі обсяги ВВП в Україні, для забезпечення самодостатнього розвитку вітчизняної науки недостатнім буде її фінансування на рівні 2% ВВП.

У стратегії економічного і соціального розвитку України збереження і розвиток наукового потенціалу було проголошено провідним чинником економічної політики держави. Вирішення цього завдання визначається, перш за все, фінансуванням наукових досліджень і розробок, загальний рівень якого вважається однією з основних характеристик інноваційності країни, її готовності до побудови суспільства, що базується на знаннях. Саме тому, поставивши перед собою мету побудувати в Європі конкурентоспроможну економіку і суспільство, що базується на знаннях, у прийнятій на Лісабонському саміті в 2000 р. стратегії Європейське товариство визнало необхідним довести витрати на наукові дослідження і розробки до 3% ВВП.

Із тривалим недостатнім фінансуванням української науки відбулося руйнування насамперед тих секторів наукових досліджень, які пов'язані із зростанням наукового потенціалу нашої країни. Таким чином, Україна поступово перетворюється на аграрно-гуманітарну країну, де розвиваються ті галузі наукового знання, які орієнтовані здебільшого на творчий потенціал вченого й не потребують значних обсягів капіталовкладень.

Так, найважливішою проблемою на шляху до інноваційного розвитку є розробка та реалізація політики держави у сфері науки і технологій щодо їх фінансового забезпечення на довгострокову перспективу. На сьогодні в нас відсутні ринкові механізми формування інноваційної структури, немає чіткої стратегії формування ринково орієнтованої національної інноваційної системи. Тому слід якнайшвидше знайти розумне поєднання ринкових методів управління науково-технологічною діяльністю із заходами державного регулювання та фінансування.

Державне регулювання та стратегічне управління у сфері науки і науково-технічної діяльності в Україні забезпечують Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також Центральний орган виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності й інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень. Вищим органом організації науки є Національна академія наук (НАН) України, якій підпорядковані науково-дослідні установи, що виконують державні фундаментальні дослідження. Крім загальнодержавних, функціонує система відомчих науково-дослідних установ і організацій, зокрема: при Президентові України, Верховній Раді України, міністерствах і відомствах, які виконують наукові дослідження, що є актуальними для конкретного напряму діяльності відповідного відомства чи галузі. Важливу роль у розвитку науки відіграють науково-дослідні підрозділи вищих навчальних закладів, підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, в яких виконуються замовлення з окремих загальнодержавних проблем із відповідним фінансуванням з державного бюджету.

Організаційні та економічні принципи, на яких ґрунтується науково-технічна політика, закріплені в Законі України "Про наукову і науково-

технічну діяльність" від 1 грудня 1998 р., відповідно до якого держава забезпечує фінансування та пріоритетне матеріально-технічне забезпечення фундаментальних досліджень, довгострокових державних науково-технічних програм. Відповідно до закону держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менш ніж 1,7% ВВП; і видатки на наукову і науково-технічну діяльність є захищеними статтями видатків Державного бюджету України.

Правові, організаційні та фінансові засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки в Україні визначені Законом України "Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки". Пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки вважаються науково, економічно та соціально обґрунтовані напрями науково-технічного розвитку на довгостроковий період (понад 10 років), котрим надається пріоритетна державна підтримка з метою формування ефективного сектору наукових досліджень і науково-технічних розробок для забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, сталого розвитку, національної безпеки України та підвищення якості життя населення.

Формування пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки здійснюється Кабінетом Міністрів України із залученням Національної академії наук України, галузевих академій наук і центральних органів виконавчої влади шляхом розробки та здійснення державної цільової програми прогнозування науково-технологічного й інноваційного розвитку України. Реалізація на практиці пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки забезпечується шляхом розроблення та виконання за визначеними пріоритетними тематичними напрямками наукових досліджень державних цільових програм, державного замовлення на науково-технічну продукцію, підготовку наукових кадрів, інформаційне і матеріально-технічне забезпечення наукових досліджень і науково-технічних розробок.

Бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності здійснюється шляхом базового і програмно-цільового фінансування. Метод базового фінансування наукових розробок полягає у виділенні коштів з державного бюджету науковим установам і вищим навчальним закладам, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, для здійснення наукової та науково-технічної діяльності. На основі базового фінансування сьогодні здійснюється забезпечення: фундаментальних наукових досліджень; найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони; розвитку інфраструктури наукової та науково-технічної діяльності; збереження наукових об'єктів, що становлять національне надбання; підготовки наукових кадрів. Обсяг коштів на фінансування державних цільових наукових і науково-технічних програм відповідно до окреслених пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки затверджується у законі про Державний бюджет України на відповідний рік у розмірі не менш ніж 30% від загального обсягу фінансування видатків на науку за рахунок бюджетних коштів окремо за кожним пріоритетним напрямом розвитку науки і техніки.

Для підтримки фундаментальних наукових досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, що провадяться науковими установами, вищими навчальними закладами, вченими, створений Державний фонд фундаментальних досліджень, діяльність якого регулюється положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України, й фінансується за рахунок асигнувань з державного бюджету, добровільних внесків юридичних і фізичних осіб (у тому числі іноземних); кошти фонду розподіляються на конкурсній основі. Варто зазначити, що діяльність цього фонду сьогодні не є результативною, що пов'язано, в першу чергу, із його несамостійністю у прийнятті рішень та обмеженістю державного фінансування.

Програмно-цільове фінансування наукових досліджень і розробок передбачає виділення бюджетних коштів для здійснення конкретно-визначених цільових наукових чи науково-технічних програм, як правило, на конкурсній основі, а саме: науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; забезпечення проведення найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням; проектів, що виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва.

Слід зауважити, що використання програмно-цільового методу планування видатків бюджету на наукові розробки має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих фінансових ресурсів для їх фінансування як у плановому, так і в наступних роках з отриманням від їх реалізації очікуваних результатів. За допомогою цього методу можна оцінити різні варіанти управлінських рішень щодо ефективності фінансування наукових досліджень для досягнення очікуваних результатів використання бюджетних коштів і посилити контроль за їх витрачанням. Як засвідчує практика високорозвинених європейських країн, а також США, програмно-цільовий метод планування бюджету є сьогодні найкращим механізмом фінансування, реалізації, моніторингу, контролю виконання й оцінювання результативності бюджетних програм.

Сьогодні вітчизняна практика формування, виконання й контролю виконання державного бюджету передбачає постатейне планування видатків на науку та інновації на короткострокову перспективу (бюджетний рік). Тому державні органи влади забезпечують більшою мірою виконання затвердженого обсягу видатків на наукові дослідження й не повною мірою здійснюють контроль за досягненням конкретних соціально-економічних результатів у процесі виконання бюджетної програми. Відсутність середньо- і довгострокового бюджетного планування й постійні зміни в бюджетному процесі призводять до того, що на практиці завдання та показники, окреслені в паспортах бюджетних програм розвитку науки й інновацій, не завжди виконуються. Крім того, при плануванні видатків на науку та інновації не прогнозуються наслідки й ризики від використання чи невикористання державних коштів. Зважаючи на відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на довгостроковий період, запровадження програмно-цільового методу фінансування наукових розробок

перебуває в нас на початковій стадії: наявне використання лише окремих елементів, тоді як повне його застосування поки залишається формальним у здійсненні бюджетної політики нашої держави на перспективу.

Характерні відмінності планування та фінансування науково-дослідних установ зумовлені особливостями та методами організації їхньої фінансово-господарської діяльності. Науково-дослідні організації, які функціонують за рахунок бюджетних коштів, щороку складають фінансові плани у вигляді єдиного кошторису доходів і видатків за встановленою формою, який є основним фінансово-плановим документом, котрим підтверджуються повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначення обсягів і спрямування коштів для виконання ними своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень. Джерелом формування доходів таких організацій є бюджетні асигнування й позабюджетні кошти, які надходять за виконані науково-дослідні роботи від замовників. Обсяги бюджетних асигнувань визначаються залежно від обсягів роботи наукових установ, їх виробничих показників, бюджетних норм, нормативів, тарифів тощо. Кошторис наукових і науково-дослідних установ та організацій має дві складові: загальний фонд, де відображають обсяги надходжень із загального фонду державного бюджету та розподіл видатків за економічною класифікацією на виконання установою покладених на неї функцій, і спеціальний фонд, який містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету та їх розподіл за економічною класифікацією на здійснення видатків спеціального призначення і реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій.

Одночасно із складанням кошторису науково-дослідні установи формують зведення показників спеціального фонду свого кошторису щодо спеціальних коштів та інших власних надходжень. Разом із кошторисом затверджується план асигнувань наукової установи, в якому подано помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі для загального фонду, і регламентація взяття установою зобов'язань впродовж року. Формування дохідної частини спеціального фонду проекту кошторису здійснюється на підставі розрахунків доходів, які складають за кожним джерелом доходів, що планується на наступний рік. За основу цих розрахунків беруться обсяги наданих послуг, виконаних науково-дослідних робіт, інші розрахункові показники та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, а також прогнозовані обов'язкові надходження до спеціального фонду державного бюджету. На підставі цих показників визначається сума доходів на наступний рік за кожним джерелом їх надходження з урахуванням особливостей роботи науково-дослідної установи та рівня їх фактичного виконання за звітний рік. Крім того, планування спеціального фонду кошторису наукової установи передбачає зведення доходів за всіма джерелами надходження коштів із відповідними напрямками їх використання.

В складі позабюджетних коштів, які передбачаються у спеціальному фонді кошторису наукової установи, виділяють: власні надходження та інші надходження. В більшості випадків власні доходи наукових установ і

організацій пов'язані з наданням платних послуг і виконанням науково-дослідних робіт, а також орендою приміщень, основних засобів та ін. Обсяги позабюджетних коштів визначаються результатами неосновної діяльності і наданням послуг наукових установ, при цьому за кожним видом таких коштів складається розрахунок доходів і витрат. Позабюджетні кошти науково-дослідних установ можуть ними використовуватися тільки відповідно до цільового призначення та в межах сум затвердженого кошторису. До інших надходжень належать депозитні суми, доброчинна допомога сторонніх осіб, кошти державного інноваційного фонду, позабюджетного фонду впровадження фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт галузевого спрямування тощо.

Планування видатків у кошторисах науково-дослідних установ здійснюється на основі врахування потреби в коштах відповідно до основних показників діяльності установи, обсягів наукових робіт і послуг, які виконуються, штатної чисельності працівників, необхідності реалізації окремих наукових програм і визначених заходів щодо скорочення витрат у плановому році. Видатки бюджетних науково-дослідних установ і організацій відповідно до економічної класифікації поділяють на поточні, капітальні та нерозподілені, окремо вказуються також операції з кредитування (надання й погашення внутрішніх і зовнішніх позик).

Поточні видатки об'єднують видатки на товари і послуги, виплату процентів за зобов'язаннями, субсидії та поточні трансферти. *Капітальні видатки* науково-дослідних установ вміщають видатки на: придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування); капітальне будівництво й капітальний ремонт житлового фонду, адміністративних приміщень, реконструкцію та реставрацію; створення державних запасів і резервів; придбання землі та нематеріальних активів; капітальні трансферти.

Варто зауважити, що найбільшу питому вагу в кошторисах науково-дослідних установ і організацій мають витрати на оплату праці. Фонд заробітної плати визначається на основі середньорічної чисельності працюючих, типових штатів для відповідної категорії наукових установ і діючої схеми посадових окладів. Штат працівників встановлюється згідно зі штатним розписом, а ставки заробітної плати наукових працівників залежать від посад, категорій, вченого ступеня та інших факторів. До витрат на оплату праці належать також такі: заробітна плата викладачів і наукових керівників з підготовки аспірантів, різні види надбавок, премії, допомоги, заробітна плата сумісників та інші виплати, передбачені чинним законодавством. Нарахування на заробітну плату вміщаються у кошторис у межах сум, нарахованих за процентами від сформованого фонду оплати праці. Працівникам науково-дослідних установ, які працюють у шкідливих умовах, передбачається спецхарчування, видатки на організацію якого визначаються на основі середньорічної чисельності працюючих, що мають право на спецхарчування, кількості днів харчування на рік і норм харчування на день.

Важливим видом витрат для науково-дослідних установ є витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт, створенням дослідних зразків приладів і машин, механізмів, придбанням предметів та обладнання, матеріалів для наукових цілей. Ці видатки плануються відповідно до середніх витрат, які склалися за минулі 2–3 роки. Видатки на придбання м'якого інвентаря та обмундирування також розраховуються відповідно до середніх видатків, які склалися за минулі роки із урахуванням факторів, що можуть вплинути на їх розміри в плановому році. Інші статті видатків кошторису науково-дослідної установи плануються в тому ж порядку, як і в інших бюджетних установах. Кошториси затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів і є основними документами, на основі яких здійснюється фінансування діяльності науково-дослідної установи та складання фінансової звітності.

Науково-дослідні установи й організації можуть виконувати науково-дослідні, проектні та дослідно-конструкторські роботи на замовлення за плату. До науково-дослідних робіт (НДР) належать науково-дослідні, проектні, конструкторські, технологічні роботи та послуги, створення дослідних зразків або партій виробів, необхідних для проведення НДР згідно з вимогами, узгодженими із замовником, що виконуються чи надаються науково-дослідними, конструкторськими і технологічними організаціями чи їх підрозділами. Вартість таких робіт зумовлюється умовами договору науково-дослідної установи із замовником, а всі витрати з виконання науково-дослідних робіт покриваються за рахунок власних доходів науково-дослідних установ, основним видом яких є надходження коштів замовників за виконання науково-дослідних робіт.

Усі витрати науково-дослідної установи, що пов'язані з виконанням замовлень на наукові дослідження, відображаються в спеціальному кошторисі витрат, в якому обсяг виконаних робіт визначається як сума вартості всіх робіт протягом звітного року власними силами наукових організацій за прямими договорами без податку на додану вартість. При цьому обсяг робіт, що фінансуються з бюджету, наводиться на основі даних кошторису, за договірними роботами – на основі актів здавання-приймання робіт.

З метою визначення всіх планових затрат науково-дослідних організацій щодо виконання науково-дослідних робіт здійснюється їх планування за такими економічними елементами: матеріальні витрати, оплата праці, відрахування на соціальні заходи, службові відрядження, виконання робіт сторонніми підприємствами, паливо та енергію для науково-виробничих цілей, спецустаткування для експериментальних робіт, накладні та інші витрати. Планування витрат за статтями калькуляції дає змогу визначити планову собівартість НДР, при цьому об'єктом планування та калькулювання є науково-дослідні роботи загалом або їх окремі теми (етапи). Проведення НДР затверджується відповідним тематичним планом організації, за яким складається науковий звіт і здійснюється державна реєстрація. Витрати на проведення НДР науково-дослідна установа планує самостійно на основі розра-

хунків, результати яких відображаються в калькуляції кошторисної вартості загалом за науковою темою. Для визначення суми витрат за калькуляційними статтями загалом за тематичним планом на рік складається зведена калькуляція кошторисної вартості НДР.

Оскільки всі витрати на утримання науково-дослідних установ і організацій визначаються кошторисом, то і порядок їхнього фінансування називається кошторисним. Фінансування науково-дослідних установ з бюджету здійснюється через головних розпорядників бюджетних коштів. Кошти на здійснення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) перераховуються з Державного бюджету України головним розпорядникам – Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України, Національній академії наук України та галузевим академіям наук. У подальшому головні розпорядники перерозподіляють бюджетні кошти на фінансування наукових тем і на виконання науково-дослідних розробок. Зауважимо, що кошти, які виділені з державного бюджету Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України, далі розподіляються на конкурсній основі, а кошти, що виділені Національній академії наук України та галузевим академіям України, – переважно на умовах кошторисного фінансування.

Так, бюджетне (кошторисне) фінансування збереже свої позиції у вітчизняній практиці функціонування науково-дослідних установ і організацій, але основні засади його здійснення потребують вдосконалення та розвитку. Враховуючи світовий досвід фінансування наукової сфери, зазначимо, що модель конкурсного фінансування є більш ефективною, оскільки кошти отримати на умовах відкритого конкурсу мають можливість лише ті учасники, які запропонують як найбільш ефективний, найменш витратний проект і до того ж привабливий у часовому вимірі для надавача грантового інвестування. Крім того, до учасників таких відкритих конкурсів ставляться певні вимоги щодо його ділової репутації, фінансового стану, досвіду та результативності роботи в сфері наукових розробок.

Джерела фінансування наукових досліджень залежать від характеру їх здійснення. Розрізняють такі види наукових і науково-технічних робіт: фундаментальні, прикладні дослідження, науково-технічні розробки та науково-технічні послуги. *Фундаментальними дослідженнями* вважаються експериментальні, пошукові або теоретичні дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їхнього взаємозв'язку, без будь-якої конкретної мети, пов'язаної з використанням цих знань; результатом їх виконання є гіпотези, теорії, методи. Визначити наперед результативність та ефективність таких досліджень дуже складно, тому неможливо встановити їх вартісну оцінку. У зв'язку з великим ризиком використання інвестованих коштів ці дослідження фінансуються з державного бюджету, хоча в останні роки до них посилюється увага приватних та інших недержавних інвесторів. За функціональною класифікацією видатки бюджету на фундаментальні дослідження охоплюють дві групи: видатки на фінансування фундаментальних досліджень наукових установ і

видатки на фінансування Державного фонду фундаментальних досліджень, видатки на розробку перспективних технологій і пріоритетних напрямків науково-технічного прогресу.

Прикладні дослідження – це оригінальні дослідження, які здійснюються для отримання нових знань, але призначені здебільшого для реалізації конкретної практичної мети чи завдання. Прикладні дослідження визначають можливі шляхи використання результатів фундаментальних досліджень, нові методи вирішення проблем, сформульованих раніше. Оскільки в цьому разі можливе прогнозування ефективності таких робіт, встановлення їх вартісної оцінки, то фінансування може здійснюватись за рахунок коштів замовника або за рахунок коштів міністерств і відомств. Якщо відомчі заклади ведуть фундаментальну тематику, то в цій частині вони отримують кошти з державного бюджету. Прикладні дослідження є перехідним етапом між фундаментальними дослідженнями та безпосереднім використанням наукових досягнень; здебільшого вони зумовлюються комерційними потребами, ініціюються замовниками і споживачами. Відповідно джерела і механізми фінансування інноваційної діяльності на цьому етапі мають базуватися як на системі державної підтримки, так і комерційних замовлень.

Науково-технічні розробки – це систематичні роботи, що базуються на існуючих знаннях, отриманих у результаті досліджень і/чи практичного досвіду, та направлені на створення нових матеріалів, продуктів, процесів, пристроїв, послуг, систем чи методів. Ці роботи можуть бути також спрямовані на значне вдосконалення об'єктів, що вже існують. Фінансування науково-технічних робіт може здійснюватися за рахунок коштів міністерств і відомств або за рахунок коштів замовників.

До *науково-технічних послуг* належить діяльність у галузі науково-технічної інформації, патентів, ліцензій, стандартизації, метрології та контролю якості, науково технічного консультування та супутня діяльність, що сприяє впровадженню у виробництво науково-технічних розробок, інші види діяльності, що сприяють одержанню, поширенню та використанню наукових знань. Фінансування такого виду послуг здійснюється за рахунок коштів замовників.

Обсяг видатків Державного бюджету України на науку визначається згідно з державними і міждержавними програмами та переліком пошукових і прикладних розробок, а також на основі розрахунків НАН України, галузевих академій, міністерств і відомств. У видатковій частині ці видатки розміщуються згідно з підрозділами бюджетної класифікації за функціональним призначенням в складі загальнодержавних функцій як "Фундаментальні дослідження", а також за відомчою класифікацією у видатках відповідних міністерств і відомств. Як свідчать дані табл. 9.20, фінансування фундаментальних досліджень за загальним фондом зведеного бюджету фактично виконано майже на 100% лише у 2005, 2007–2009 і 2011 р. Негативним явищем є значне недовиконання фактичного фінансування фундаментальних досліджень за спеціальним фондом зведеного

Таблиця 9.20

Видатки Державного бюджету України на фундаментальні дослідження у 2005–2011 рр.

(тис. грн.)

Роки	Загальний фонд			Спеціальний фонд		
	План	Фактично виконано	Рівень виконання,%	План	Фактично виконано	Рівень виконання,%
2005	839,7	838,4	99,8	284,4	239,9	84,4
2007	1415,4	1414,2	99,9	372,8	319,2	85,6
2009	1793,6	1792,5	99,9	464,8	395,7	85,1
2010	2062,0	2023,3	98,1	421,9	365,6	86,6
2011	2064,8	2062,9	99,9	596,2	509,9	85,5

бюджету порівняно з планом впродовж досліджуваного періоду: від 15,6% у 2005 р. до 14,5% у 2011 р.

Фінансування фундаментальних наукових досліджень доцільно здійснювати шляхом надання грантів на їх проведення, шляхом виділення державних коштів на конкретну тематику наукових досліджень, яка затверджена в установленому порядку. За даними Державної служби статистики, основними виконавцями фундаментальних досліджень, як і у попередні періоди, залишаються організації академічного профілю і вищі навчальні заклади, прикладних досліджень – організації академічного, галузевого профілю та вищі навчальні заклади, науково-технічних розробок – організації галузевого профілю та заводської науки, науково-технічних послуг – організації галузевого профілю.

Поряд із спеціалізованими науково-дослідними установами, значний обсяг наукових досліджень виконують вищі навчальні заклади та наукові підрозділи, які є в їхній структурі (кафедри, лабораторії, конструкторські бюро, науково-дослідні сектори, науково-дослідні виробництва). Основним джерелом фінансування науково-дослідних робіт у вищих навчальних закладах є: кошти державного бюджету, цільові надходження міністерств і відомств, кошти від замовників за виконання науково-дослідних робіт, власні кошти. Усі витрати на науково-дослідну роботу професорсько-викладацького складу кафедр фінансуються за рахунок коштів бюджетних асигнувань. Обсяги таких науково-дослідних робіт вводять до індивідуальних планів викладачів і оплачуються за рахунок ставок заробітної плати (додатково не оплачуються). Для організації роботи кафедральних наукових лабораторій можуть виділятися додаткові кошти для придбання матеріалів, предметів експериментів, наукових публікацій, наукових конференцій тощо.

Проблемні лабораторії, конструкторські бюро, науково-дослідні виробництва вищих навчальних закладів можуть фінансуватися як за рахунок коштів державного бюджету, так і за рахунок коштів підприємств чи організацій, для яких виконуються наукові дослідження. Фінансу-

вання галузевих лабораторій здійснюється за рахунок цільових коштів міністерств, відомств, суб'єктів господарювання, які є замовниками науково-дослідних робіт. Вартість таких робіт визначається аналогічно як для госпрозрахункових науково-дослідних організацій. Науково-дослідні сектори фінансуються, як правило, за рахунок коштів, отриманих від виконання договірних науково-дослідних робіт. Крім того, передбачено стимулювання установ, підприємств, які залучають для досліджень власні кошти. Однак, зважаючи на недостатньо розвинутий економічний стан суб'єктів господарювання, вплив цих важелів є недостатнім для виконання вагомих досліджень.

Європейський вибір України та необхідність її інтеграції у високотехнологічне конкурентне середовище зумовили необхідність формування інноваційної моделі розвитку, в якому головну роль джерела економічного зростання відіграють наукові надбання та їхнє технологічне застосування. Реалізація інноваційної стратегії економічного зростання потребує пришвидшеного розвитку високотехнологічних виробництв, спроможних виробляти наукоємну продукцію з високою доданою вартістю, формування експортного потенціалу цих виробництв, підвищення технологічного рівня підприємств завдяки прогресивним науково-технічним досягненням. Науково-технічний базис інноваційного розвитку забезпечують фундаментальні дослідження вітчизняної науки, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Як підтверджує світовий досвід, головною функцією держави є створення необхідних умов для стимулювання фінансових інституцій до вкладень ресурсів в інноваційні проекти. При цьому необхідно враховувати, що для ефективної реалізації наукою своєї інноваційної функції, тобто для створення комерційно завершених інновацій, наукоємність ВВП має бути не нижчою 1,7% ВВП. Сьогодні наукоємність вітчизняного промислового виробництва значно менша від світового рівня, при цьому майже третина коштів, що витрачаються на інноваційну діяльність, припадає на закупівлю обладнання, тоді як на придбання прав на нову інтелектуальну власність або на проведення НДДКР витрати значно менші. Майже половина з інноваційних підприємств взагалі не фінансує проведення в інтересах свого виробництва наукових досліджень.

Проте проблема полягає не тільки в необхідності збільшення інвестицій у науку (за попередніми розрахунками – до 2,5–3% ВВП), а й в забезпеченні більш раціональної структури диверсифікації джерел фінансування наукової діяльності та ефективної віддачі від вкладень у науку. На сьогодні в Україні відсутні дієздатний механізм реалізації визначених державою пріоритетів науково-технологічного розвитку, а також система об'єктивного оцінювання ефективності використання коштів, які вкладаються в цю сферу, що не дає змоги сконцентрувати ресурси на підтримку ефективно працюючих наукових колективів і наукових шкіл та забезпечити їх оснащенням сучасною технологічною базою.

Вітчизняний внутрішній ринок науково-технічної продукції характеризується такими негативними тенденціями: низький рівень попиту на інноваційні розробки, неплатоспроможність вітчизняних споживачів, які мають потреби у високотехнологічній продукції, недостатність конкуренції з боку виробників і постачальників нової техніки і технології. Так, результатом цього є низька інноваційна активність українських підприємств. Інноваційним "сьогоденням" України є технологічна структура реальних інвестицій, які можуть вкладатися в реальні інноваційні проекти, а інноваційним "майбутнім" має бути фінансування досліджень і розробок, які слід перетворити в реальні проекти, які впливали б на технологічну структуру виробництва.

Технологічні інновації – це діяльність підприємства, пов'язана з розробкою та впровадженням як технологічно нових, так і удосконалених продуктів (продуктові інновації) і процесів (процесові інновації). Загальна сума витрат на технологічні інновації складається з поточних і капітальних витрат, спрямованих на: виконання досліджень і розробок; придбання нових технологій, виробниче проектування, інші види підготовки виробництва для випуску нових продуктів, впровадження нових методів їхнього виробництва; придбання машин, обладнання, установок, інших основних засобів, пов'язаних з упровадженням інновацій; маркетинг, рекламу та інші витрати. З 2007 р. до загальної суми витрат на інновації зараховано витрати, яких зазнали підприємства на впровадження інновацій як нових для підприємства, так і нових для ринку, у тому числі на: внутрішні науково-дослідні роботи (НДР), придбання НДР, машин, обладнання і програмного забезпечення, інших зовнішніх знань та інші витрати.

Інноваційна продукція освоюється вітчизняними підприємствами здебільшого шляхом використання наявних обладнання і технологій (табл. 9.21): на кінець 2011 р. лише 12,8% підприємств здійснювали впровадження інновації (найвищий показник за досліджуваний період). Варто вказати на сповільнення роботи підприємств у 2009–2010 рр. із створення та освоєння нових видів техніки й нових видів продукції; зменшення обсягів впровадження ресурсозберігаючих технологій у 2010 і 2011 р. порів-

Таблиця 9.21

Впровадження інновацій підприємствами України у 2006–2011 рр.

Показники	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Частка підприємств, що впроваджують інновації, %	8,2	11,5	10,7	11,5	12,8
Впроваджено нових технологічних процесів, у т. ч. ресурсозберігаючих	1808 690	1419 634	1893 753	2043 479	2510 517
Освоєно виробництво нових видів продукції, з них нові види техніки	3152 657	2526 881	2685 641	2408 663	3238 897
Питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової продукції підприємств, %	6,5	6,7	4,8	3,8	3,8

няно з 2009 р. Відбулося збільшення кількості впроваджених нових технологічних процесів у 2011 р. порівняно з 2009 р. на 32,6%; зниження частки реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції підприємств з 6,5% у 2005 р. до 3,8% у 2011 р. Виявлені тенденції свідчать про екстенсивний характер інноваційних процесів у вітчизняній економіці.

Основними джерелами фінансування інноваційної діяльності вітчизняних підприємств є: бюджетні асигнування, що виділяються з державного бюджету; кошти спеціальних позабюджетних фондів фінансування НДДКР, що утворюються інноваційними підприємствами, регіональними органами управління; власні кошти підприємств (промислові інвестиції з прибутку й у складі витрат виробництва); фінансові ресурси різноманітних типів комерційних структур (інвестиційних компаній, банків, страхових товариств тощо); кредитні ресурси спеціально уповноважених урядом інвестиційних банків; іноземні інвестиції промислових і комерційних фірм і компаній; кошти приватних фізичних осіб. Порядок фінансування інноваційних проектів у кожному конкретному випадку має свою специфіку й безпосередньо пов'язаний із характером інновацій.

За формою власності джерела фінансування інноваційних проектів поділяються на державні та приватні. До державних джерел фінансування належать: бюджетні кошти, майно, що перебуває в державній власності, державні позики, кошти позабюджетних фондів та ін. Приватні джерела фінансування формуються за рахунок коштів приватних суб'єктів господарювання, інноваційних банків, інвестиційних фондів, страхових компаній і пенсійних фондів, банківських позик, венчурного фінансування, а також коштів фізичних осіб і громадських організацій.

За способом здійснення виділяють такі види фінансування інновацій:

- бюджетне фінансування, суть якого полягає у виділенні грошових ресурсів на інноваційний розвиток на безповоротній основі з державного бюджету й позабюджетних фондів;
- кредитування, яка полягає в наданні позик на здійснення інновацій з боку банків та інших фінансових установ;
- інвестування, що передбачає використання фінансових ресурсів інвесторів у перспективних наукових дослідженнях й інноваційних проектах;
- самофінансування, що полягає в проведенні наукових досліджень і запровадженні в практичну діяльність інноваційних розробок за рахунок власних коштів (прибутку та амортизаційних відрахувань).

Найважливішим джерелом, що забезпечує вирішення великомасштабних інноваційних проблем, є кошти державного бюджету, за рахунок яких виконуються цільові комплексні програми, фінансується діяльність інноваційних проектів. Для забезпечення фінансування загальногалузевих, міжгалузевих і регіональних інноваційних проектів, а також заходів щодо освоєння нових видів промислової продукції, передбачено створення поза-

бюджетних фондів фінансування і підтримки інновацій у міністерствах, регіонах, а також у рамках концернів, холдингів.

Особливої ваги у фінансовому забезпеченні роботи сучасного інноваційного підприємства набуває банківський кредит, який, на відміну від бюджетного фінансування, дає змогу підвищити ефективність інноваційних заходів і в багатьох випадках може виявитися більш прийнятним і зручним методом мобілізації коштів на тривалі терміни, ніж випуск корпоративних акцій або розміщення облігаційних позик. Проте банки та кредитні установи зорієнтовані на мінімальний кредитний ризик, що не завжди може гарантувати інноваційна фірма, тому виникає потреба у нових джерелах фінансування ризикових проектів.

Важливим механізмом забезпечення інноваційних проектів ресурсами є венчурне фінансування, яке передбачає участь інвестора в управлінні підприємством, у розвиток якого вкладені кошти. Венчурне фінансування здійснюється у двох основних формах – шляхом придбання акцій нових фірм або надання кредитів різних видів з правом конверсії в акції. Венчурний капітал – це інвестування коштів не тільки великих компаній, а й банків, держави, страхових, пенсійних та інших фондів з підвищеним ступенем ризику у новий, що розширюється або зазнає різких змін, бізнес. Венчурна форма фінансування має такі специфічні особливості: пайова участь інвестора в капіталі компанії в прямій або опосередкованій формі; надання коштів на тривалий термін без яких-небудь гарантій або забезпечення; активна роль інвестора в управлінні організацією, що фінансується. Формування індустрії венчурного бізнесу базується на таких інноваційних структурах, як технопарки (технологічні і наукові парки) та інноваційні бізнес-інкубатори.

Доволі специфічною формою фінансування інноваційного процесу є лізинг, який застосовується насамперед тоді, коли вирішується завдання швидкого промислового освоєння великих технічних інновацій, що потребують придбання дорогих верстатів, устаткування, унікальної контроль-

Таблиця 9.22

Джерела фінансування інноваційної діяльності в Україні у 2005–2011 рр.

Роки	Загальна сума витрат	Джерела фінансування							
		власні кошти підприємств		державний бюджет		іноземні інвестиції		інші кошти	
		млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
2005	5751,6	5045,4	87,7	28,1	0,5	157,9	2,7	520,2	9,1
2007	10850,9	7999,6	73,7	144,8	1,3	321,8	3,0	2384,7	22,0
2009	7949,9	5169,4	65,0	127,0	1,6	1512,9	19,0	1140,6	14,4
2010	8045,5	4775,2	59,3	87,0	1,1	2411,4	30,0	771,9	9,6
2011	14333,9	7585,6	52,9	149,2	1,0	56,9	0,4	6542,2	45,7

но-вимірювальної техніки, енергетичних установок, транспортних засобів та ін. Саме тут набули розвитку принципово нові види зв'язку між виробником і споживачем складної продукції, що базуються на довгостроковій оренді або лізингу.

Як засвідчують дані табл. 9.22, однією з найбільш характерних рис у фінансуванні інноваційної діяльності в Україні є суттєве переважання власних коштів підприємств: 53–87%, хоча спрямовувати значні їх обсяги на розвиток і в тому числі на інноваційну діяльність можуть собі дозволити не всі промислові підприємства, що зумовлено невеликою часткою інноваційно активних (12,8%) в їх загальній кількості. Доволі незначною у фінансуванні інновацій впродовж досліджуваного періоду є питома вага коштів державного бюджету (0,5–1,6%) та іноземних інвестицій (0,4–3%) у 2005, 2007 і 2011 р. Починаючи з 2007 р. відбувається зменшення власних коштів підприємств, спрямованих на фінансування інноваційної діяльності; у 2009–2010 рр. суттєво збільшилась участь іноземних інвесторів (їх частка у фінансуванні інновацій становила 19–30%); у 2011 р. відбулося різке збільшення питомої ваги інших коштів до 45,7% та зниження частки іноземних інвестицій до 0,4%.

Через непередбачуваність успішності практичної реалізації інноваційних проектів та високий ризик їх результативності приватні інституціональні суб'єкти здійснюють фінансування переважно прикладних наукових досліджень і проектно-конструкторських робіт та уникають фінансування фундаментальних досліджень, які за природою є більш витратомісткими.

Важливим на сьогодні є створення системи фінансового забезпечення інноваційної діяльності, в тому числі наукової, яка відповідатиме сучасним вимогам ринкової економіки і забезпечить фінансову підтримку наукової та інноваційної діяльності, достатньої для досягнення результатів світового рівня, що має базуватись на таких принципах:

– диверсифікація джерел і механізмів фінансування залежно від етапів інноваційного процесу;
– використання переважно конкурсних (конкурентних) механізмів інвестування в наукову та інноваційну діяльність;
– раціональне використання прямих і опосередкованих способів фінансування наукової та інноваційної діяльності;
– орієнтація державних інвестицій у науку та інновації на стимулювання припливу в ці сфери недержавних коштів, особливо заощаджень громадян.

Отже, диверсифікація джерел і механізмів фінансування різних етапів інноваційного процесу передбачає врахування особливостей кожного з чотирьох етапів, які відрізняються ступенем вияву комерційних властивостей, – фундаментальних досліджень; прикладних досліджень; розробок; комерційного споживання інновацій. Етапи розробок і безпосереднього впровадження інновацій найчастіше пов'язані з конкретними комерційними потребами і відповідним чином формують джерела і механізми фінансування. Такі

етапи реалізуються за кошти замовників, державна підтримка є переважно опосередкованою.

Варто зазначити, що в більшості розвинутих країн частка державної підтримки фінансування інноваційної діяльності становить приблизно 40% і лише в Японії, завдяки високій інноваційній активності приватних компаній, вона дорівнює близько 20%. Крім необхідності збільшення бюджетного фінансування інноваційної діяльності, доцільно залучати приватний капітал у формі прямого партнерства держави та бізнесу, що дасть змогу раціонально розподілити ризики між учасниками проекту, узгодити інтереси замовників і виконавців НДДКР та ефективно використати залучені кошти.

З метою створення економічно сприятливих стимулів для ефективного здійснення науково-технічної та інноваційної діяльності держава може використовувати фінансово-кредитні і податкові важелі, а саме: створення інноваційних фондів, систем страхування науково-технічної діяльності; пільгове оподаткування і кредитування.

Відповідно до ст. 38 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" з метою фінансового забезпечення проведення державної політики у науковій і науково-технічній діяльності та заходів, спрямованих на розвиток і використання досягнень науки в Україні, створюється Державний інноваційний фонд, який здійснює на конкурсних засадах фінансову та матеріально-технічну підтримку заходів, спрямованих на впровадження пріоритетних науково-технічних розробок і новітніх технологій у виробництво, технічне його переоснащення, освоєння випуску нових видів конкурентоспроможної продукції. Кошти фонду формуються за рахунок зборів до цього фонду, встановлених законодавством України, а також позабюджетних коштів, одержаних від повернення позик, інвестиційних вкладів, лізингових платежів, надходжень від сумісної діяльності з виконавцями інноваційних проектів, добровільних внесків юридичних і фізичних осіб та інших надходжень, що не суперечать законодавству України.

Система державного стимулювання науково-дослідної та інноваційної діяльності в Україні охоплює як прямі, так і непрямі методи. До прямих методів належать державні замовлення, цільові субсидії, пільги та гарантії за кредитами, гранти. Значного розширення в розвинених країнах набуло використання непрямих методів, основними з яких є податкові пільги. У світовій практиці поширеною формою фінансової підтримки державою наукових досліджень є податкові знижки або податковий кредит на НДДКР, пришвидшена амортизація наукового обладнання, віднесення до валових витрат коштів, які спрямовуються суб'єктами господарювання у спеціальні фонди фундаментальних досліджень, прикладних досліджень, технологічних інновацій тощо.

На сьогодні система пільгового оподаткування для вітчизняних наукових установ є недієвою: державні науково-дослідні організації, які виконують науково-технічні роботи на замовлення держави, сьогодні звільнені від сплати ПДВ, а решта наукових установ, які працюють на умовах госпрозра-

хунку, сплачують всі податки і збори на загальних підставах. Запровадження в Україні податкового стимулювання інноваційної діяльності з огляду на світовий досвід потребує введення чітких правил формування валових витрат підприємства, які дадуть змогу ефективно боротися з мінімізацією прибутку до оподаткування й дозволять запобігти реалізації різних схем ухилення від сплати податків. Необхідними також є розробка і затвердження Міністерством фінансів України Положення (Стандарту) бухгалтерського обліку "Витрати на наукові дослідження, дослідно-конструкторські розробки та експериментальні роботи", в якому має бути визначений перелік кваліфікованих витрат, що враховуються при визначенні сум податкового списання та інвестиційного податкового кредиту.

Потребує вирішення питання ліквідації невідповідностей і суперечностей у податковому стимулюванні інноваційної діяльності щодо застосування пільг в оподаткуванні прибутку інноваційних підприємств, звільнення від оподаткування коштів підприємств, які спрямовуються на фінансування наукових досліджень, а також звільнення від оподаткування коштів банків, страхових компаній та інших фінансових установ, які інвестуються в інноваційні підприємства, встановлення пільг з оподаткування коштів, отриманих у результаті інвестицій в інноваційні проекти. Водночас безапеляційне запровадження податкових пільг у практичну діяльність може негативно відобразитися на системі оподаткування і не дати можливості акумулювати фінансові ресурси в розмірах, достатніх для застосування бюджетних методів фінансової підтримки науково-технічної та інноваційної діяльності. Отже, вважаємо за доцільне застосування диференційованих ставок інвестиційного податкового кредиту для підприємств і організацій різних галузей інноваційного виробництва, зниження для них ставки податку на прибуток, скасування сплати ПДВ з НДДКР, які проводяться вищими навчальними закладами чи науково-дослідними установами на договірних умовах.

Таким чином, видатки бюджету на науку та інноваційний розвиток у довгостроковій перспективі мають відповідати стратегії соціально-економічного розвитку країни і забезпечувати її реалізацію. Вбачаємо за доцільне визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів, встановлення для цього відповідних вагових коефіцієнтів, запровадження механізму відбору бюджетних програм, порядку використання коштів для фінансування таких програм, особливо тих, що фінансуються за рахунок виконання інвестиційних проектів. Зауважимо, що фінансування фундаментальних наукових досліджень доцільно здійснювати шляхом надання грантів на їх проведення, виділення державних коштів на конкретну тематику наукових досліджень, яка затверджена в установленому порядку.

Для надолуження позицій високотехнологічної держави і забезпечення реального впливу науки й інновацій на економічне зростання потрібно збільшити частку ВВП, що інвестується в наукові дослідження та інноваційний

розвиток, хоча б до загальноєвропейського критерію 3% ВВП. Для досягнення таких пріоритетів необхідно вжити таких заходів:

- збільшити частку підприємницького сектору в обсягах інвестицій не менш як до двох третин і суттєво змінити моделі фінансування науки, особливо щодо врахування оцінок рівня перспективності технологій, очікуваних результатів їх впровадження, конкурсних засад відбору проектів;
- удосконалити нині чинний Закон України "Про інноваційну діяльність", передбачивши в ньому реальні механізми стимулювання інноваційної діяльності виробничих підприємств, особливо спрямованої на реалізацію визначених державою пріоритетних напрямів;
- відновити діяльність Державного інноваційного фонду, передбачивши його наповнення шляхом певних відрахувань від валового доходу (доцільними для України є 1,5–2%) всіх платників податку;
- створити Фонд підтримки прикладних досліджень і розробок, в рамках якого на засадах самостійності (незалежності від міністерства або відомства) зможуть об'єднатися наукові установи; введені в реєстр наукові установи мають право отримувати на виконання державних замовлень до 50% коштів від загального обсягу виконаних ними НДДКР;
- удосконалити Закон України "Про державні цільові програми" в напрямку конкретизації механізму їх формування, управління та
- більш повно використати переваги програмно-цільового підходу;
- унормувати принципи і правовий статус недержавних джерел фінансування науково-технологічної та інноваційної діяльності;
- розширити акціонерне фінансування наукових розробок, яке передбачає додаткові емісії цінних паперів під певні інноваційні програми;
- активізувати кредитування як вид фінансування НДДКР, що базується на програмному підході до зацікавленості банків та інших кредитно-фінансових установ до інноваційного фінансування;
- створити мережі венчурних та інноваційних фондів як центрів ризикового кредитування науково-технічних досягнень;
- створити державно-приватні страхові компанії, які здійснювали б страхування венчурних проектів від властивих цій ризиковій діяльності збиткових результатів.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Видатки бюджету, бюджетна програма, функціональна класифікація видатків бюджету, головні розпорядники бюджетних коштів, паспорт бюджетної програми, програмно-цільовий метод, планування видатків бюджету, бюджетні інвести-

ції, бюджетне кредитування, видатки бюджету на економічну діяльність, баланс доходів і витрат підприємства, економічна діяльність держави, бюджетне фінансування, кошторис бюджетної установи, видатки бюджету на науку, державні цільові наукові і науково-технічні програми, державне замовлення на науково-технічну продукцію, інноваційна активність, інноваційна діяльність, венчурне фінансування, технологічні парки.

Контрольні запитання і завдання

1. *У чому полягає функціональне призначення видатків бюджету на економічну діяльність?*
2. *Охарактеризуйте форми фінансування видатків бюджетів на економічну діяльність.*
3. *Що таке бюджетні інвестиції та які функції вони виконують?*
4. *Охарактеризуйте порядок планування бюджетних інвестицій.*
5. *Охарактеризуйте сутність та принципи бюджетного кредитування економіки.*
6. *Які чинники необхідно враховувати при плануванні видатків бюджетів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва в Україні?*
7. *Назвіть складові видатків бюджетів на промисловість, енергетику і будівництво відповідно до функціональної класифікації видатків.*
8. *Які джерела фінансового забезпечення розвитку промисловості, енергетики і будівництва в Україні?*
9. *Розкрийте особливості планування видатків на розвиток промисловості, енергетики і будівництва на загальнодержавному рівні.*
10. *Назвіть основні джерела фінансування сільського господарства, лісового та рибного господарства, мисливства.*
11. *Як класифікуються видатки на розвиток сільського господарства, мисливства і рибальства?*
12. *На основі яких принципів здійснюється фінансування розвитку сільського господарства, лісового та рибного господарства, мисливства?*
13. *Назвіть складові видатків бюджетів на охорону навколишнього природного середовища відповідно до функціональної класифікації видатків.*
14. *Як плануються видатки бюджетів на охорону навколишнього природного середовища?*
15. *Що, на вашу думку, є головною причиною непривабливого становища науки в Україні?*
16. *Які державні органи забезпечують регулювання та стратегічне управління у сфері науки та науково-технічної діяльності в Україні?*
17. *В якому розмірі і ким затверджується обсяг коштів на фінансування державних цільових наукових і науково-технічних програм?*
18. *Чим зумовлені особливості фінансового планування і фінансування науково-дослідних організацій?*
19. *Як здійснюється планування видатків у кошторисах науково-дослідних установ?*

20. Назвіть джерела формування власних доходів наукових установ і організацій.
21. Назвіть основні види наукових та науково-технічних робіт.
22. Які витрати включаються у собівартість науково-дослідних робіт?
23. Поясніть сутність програмно-цільового фінансування наукових досліджень і розробок.
24. Назвіть основні джерела фінансування наукових і науково-технічних робіт.
25. Поясніть механізм дії кошторисного фінансування сфери науки.
26. Що називають технологічними інноваціями?
27. Охарактеризуйте державні та приватні джерела фінансування інноваційних проектів.
28. Які є види фінансування інновацій за способом їх здійснення?
29. Поясніть сутність і особливості венчурного фінансування інновацій.
30. Охарактеризуйте методи державного стимулювання науково-дослідної та інноваційної діяльності.

РОЗДІЛ 10
ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ

§ 10.1. Функціональне призначення, склад видатків бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу, основи їхнього планування та фінансування

Сучасний період розвитку України характеризується прагненням досягти глибоких і якісних перетворень економіки та її соціальної переорієнтації, посиленням впливу бюджетної політики на вирішення визначальних завдань стратегії економічного і соціального розвитку держави.

Критерієм прогресивності зрушень у перехідній економіці є динаміка добробуту населення. За міжнародними стандартами, Україна належить до держав з високим ступенем нерівності населення за доходами та споживанням. Позитивні результати економічних реформ за останні роки не дають підстав стверджувати про кардинальні зрушення у забезпеченні соціального захисту населення.

Видатки бюджету на соціальний захист населення – це насамперед видатки, спрямовані на підтримку малозабезпечених громадян, встановлення певного рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних груп населення, соціальний захист осіб, що опинилися в екстремальних умовах. Окрім здійснення видатків на соціальний захист населення, держава бере на себе зобов'язання фінансувати: розвиток системи народної освіти; охорону здоров'я; культуру і мистецтво; фізичну культуру і спорт (табл. 10.1).

Здійснення видатків спеціального фонду державного бюджету за основними напрямами наведено в табл. 10.2.

Освіта є важливою умовою досягнення економічного зростання та добробуту суспільства. Основну частину видатків бюджету на освіту становить фінансування середніх загальноосвітніх шкіл. Основою визначення обсягів такого фінансування є два показники: вихідний – кількість учнів; похідний – кількість класів.

Ці показники відображаються у кошторисі за станом на дві дати: 1 січня і 1 вересня. Кількість учнів за станом на 1 січня планового року береться на рівні контингенту на 1 вересня поточного року. Кількість учнів за станом на 1 вересня планового року визначається на основі плану прийому (перепису дітей у районі функціонування), повного переходу з класу в клас і випуску

Таблиця 10.1

Видатки загального фонду Державного бюджету України на соціальний захист і на соціальну сферу

(млн. грн.)

Показники	Роки	
	2010	**2011**
Охорона здоров'я	7142	8548
Духовний і фізичний розвиток	2520	2995
Освіта	20239	17793
Соціальний захист та соціальне забезпечення	37892	41712

Таблиця 10.2

Видатки спеціального фонду Державного бюджету України на соціальний захист і на соціальну сферу

(млн. грн.)

Показники	Роки	
	2010	**2011**
Охорона здоров'я	1618	1646
Духовний і фізичний розвиток	388	192
Освіта	8569	9440
Соціальний захист та соціальне забезпечення	4823	4067

учнів. Кількість класів визначається на кожну дату відповідно до нормативів наповнюваності одного класу: більше 35 учнів для 1–9 класів та більше 25 учнів для 10–12 класів.

Система зарплати вчителів складається з оплати навчальних годин, доплати за перевірку зошитів і додаткової доплати. Додаткові доплати встановлені за класне керівництво, завідування навчальними кабінетами, дослідними майстернями і ділянками, ведення позакласної фізкультурної роботи, завідування бібліотекою тощо. Розрахунок зарплати вчителів здійснюється у тарифікаційному списку.

Основним напрямом витрат по школі є фонд зарплати, який складається з трьох елементів: заробітної плати педагогічного персоналу, адміністративно-управлінського персоналу, обслуговуючого персоналу. Планування фонду оплати педагогічного навантаження здійснюється на основі кількості педагогічних ставок і середньої ставки зарплати. Для дошкільних установ основним оперативно-сітьовим показником є кількість дітей, а похідним – кількість груп за строком перебування в них дітей.

Фонд заробітної плати навчально-виховного й адміністративно-обслуговуючого персоналу розраховується множенням кількості штатних посад на середню заробітну плату, яка визначається на основі штатного розпису. Крім того, планується фонд заробітної плати, призначений для залучення додаткового персоналу, пов'язаного зі заміною окремих категорій працівників на період чергової профспілкової відпустки (вихователі, поварі та ін.).

Цей фонд визначається методом прямого розрахунку: множенням кількості днів відпустки працівників, яких замінюють на період відпустки, на середню зарплату. Середньоденна заробітна плата визначається діленням місячної заробітної плати на кількість робочих днів на місяць.

Система вищої освіти в Україні охоплює заклади I–II рівнів акредитації (коледжі, технікуми, училища) та III–IV рівнів акредитації (інститути, університети, академії). Фінансування вищих навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та надходжень від надання платних освітніх послуг. Для вищих навчальних закладів основними показниками діяльності є кількість студентів за формою навчання (денна, вечірня, заочна) і кількість аспірантів.

Штати професорсько-викладацького персоналу формуються за нормативом кількості студентів на викладача, який затверджує Міністерство освіти і науки України. Розміри посадових окладів професорсько-викладацького складу залежать від посади, наукового ступеня і вченого звання. Фонд оплати праці вищих навчальних закладів охоплює фонд оплати праці професорсько-викладацького складу, адміністративно-управлінського персоналу, навчально-допоміжного персоналу, обслуговуючого персоналу та фонд погодинної оплати праці викладачів.

Фонд заробітної плати професорсько-викладацького персоналу визначається множенням кількості штатних одиниць на середню ставку заробітної плати викладача в поточному році, а фонд оплати праці викладачів з погодинною оплатою – множенням кількості навчальних годин на вартість оплати академічної години.

Витрати на виплату стипендій студентам денної форми навчання розраховуються на основі встановленої норми охоплення студентів стипендією і середнього розміру стипендії на студента. Середній розмір стипендії обчислюється діленням стипендіального фонду на кількість стипендіатів. Планова сума витрат на виплату стипендій визначається множенням кількості студентів на середню стипендію. Стипендіальний фонд аспірантів планується відповідно до кількості аспірантів і середньої стипендії.

Планування витрат на науково-дослідну роботу здійснюється за такими напрямами: наукова робота кафедр, наукові відрядження, видатки на захист дисертацій. Сума витрат за кожним напрямом розраховується згідно із загальною величиною наявних бюджетних асигнувань і конкретних заходів, які передбачає здійснити навчальний заклад у плановому році.

При плануванні видатків на охорону здоров'я використовують переважно два основні показники: кількість ліжок і кількість лікарів амбулаторно-поліклінічного обслуговування населення. Кількість ліжок і кількість лікарів планується з урахуванням фактичної забезпеченості населення мережею та амбулаторно-поліклінічним обслуговуванням, часу використання і обороту лікарняного ліжка згідно із штатними нормативами медичного персоналу.

Кількість лікарняних ліжок – головний сітьовий показник для визначення витрат на утримання стаціонарних лікарень. Його розраховують згідно з

планом економічного та соціального розвитку. У територіальному розрізі цей показник планують відповідно до демографічних, соціально-економічних, культурно-побутових та інших умов. Зокрема, враховують віковий склад населення, розподіл за видами зайнятості тощо.

Потреба населення в ліжках визначається згідно із кількістю хворих, які госпіталізовані, і обороту ліжка за рік. Оборот ліжка вимірюється кількістю хворих на ліжко за рік. На величину цього показника впливає середня тривалість перебування хворого в лікарні і час використання ліжка протягом року.

Згідно з досвідом планування витрат на охорону здоров'я використовують дані на початок і кінець року, а також про середньорічну кількість ліжок. Середньорічна кількість ліжок, окрім фактичної наявності на початок планового періоду, враховує визначене планом їхнє збільшення протягом року.

Кількість днів використання ліжка застосовується також для розрахунку ще одного показника планування видатків на охорону здоров'я – кількості ліжко-днів. Цей показник визначається шляхом множення середньорічної кількості ліжок на кількість днів використання ліжка за рік і застосовується для планування видатків на харчування й медикаменти.

Планування мережі поліклінік і жіночих консультацій базується на даних про кількість лікарських відвідувань за рік кожним мешканцем району чи міста. Кількість ліжок і кількість лікарських відвідувань є підставою для визначення чисельності медичних працівників і затрат, необхідних для виплати їм заробітної плати.

Для планування чисельності медичних працівників і сум заробітної плати застосовуються відповідні нормативи. Нормативи чисельності працівників визначаються наказами і вказівками Міністерства охорони здоров'я України. Користуючись цими нормативами, а також розрахувавши кількість відвідувань поліклінік мешканцями того чи іншого міста або району, можна визначити загальну потребу у лікарях на певній місцевості.

Чисельність середнього та молодшого медичного персоналу в лікарнях визначається з урахуванням цілодобового обслуговування хворих. На цілодобовий пост палатної медичної сестри передбачається, як правило, 20–25 ліжок і 30 ліжок на молодшу медичну сестру (санітарку). При цьому загальна тривалість роботи кожного поста становить 8760 год. на рік, розрахованих відповідно до календарної кількості днів і кількості годин на добу (365 х 24).

Система зарплати персоналу закладу охорони здоров'я ґрунтується на встановленні ставки зарплати та системи доплат і надбавок. Розміри посадових окладів (тарифних ставок) визначаються за тарифними розрядами Єдиної тарифної сітки, які встановлюються професіоналам, фахівцям залежно від наявної кваліфікаційної категорії, робітникам – кваліфікаційного розряду у межах діапазону, визначеного для цих посад Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, за такими основними групами: адміністративно-управлінський персонал, лікарі, середній медичний

персонал, молодший медичний персонал, працівники аптек і допоміжних лікувально-діагностичних підрозділів, господарсько-обслуговуючий персонал. Доплати до зарплати встановлюються у відсотках від посадового окладу працівника за суміщення професій, роботу в нічний час, науковий ступінь тощо. Надбавки також розраховуються у відсотках від посадового окладу працівника за тривалість неперервної роботи, почесні звання, за високі досягнення у праці, виконання особливо важливої роботи, складність, напруженість у роботі тощо. Фонд зарплати розраховується шляхом множення кількості посад на середню ставку зарплати.

Витрати на харчування визначають згідно із вартістю добової норми продуктів харчування на хворого та середньорічної кількості ліжко-днів. Витрати на придбання медикаментів і перев'язувальних засобів містять асигнування на придбання медикаментів, препаратів та перев'язувальних матеріалів, мінеральних вод, сироваток, вакцин, вітамінів. Їх розраховують на ліжко-день – у лікарнях, на лікарське відвідування – у поліклініці.

Витрати на придбання обладнання та інвентарю для закладів охорони здоров'я охоплюють витрати на придбання апаратів і приладів, медичних інструментів, медичних меблів, обладнання, спеціального посуду та інших предметів, необхідних для лікування хворих. Витрати на придбання м'якого інвентарю та обмундирування включають асигнування на придбання білизни, одягу, взуття, постільної білизни.

Сприяння національно-культурному розвитку країни – невід'ємна складова державної політики. Бюджетні видатки на *культуру і мистецтво* передбачають видатки на:

- збереження та відтворення національної культурної спадщини, розвиток музейної справи, збереження і поповнення бібліотечних та архівних фондів;
- розвиток національного театрального, музичного та циркового мистецтва;
- розвиток національної кінематографії;
- розвиток і застосування української мови;
- здійснення заходів з виявлення та підтримки творчо обдарованих дітей і молоді;
- закупівлю творів драматургії, музичного та образотворчого мистецтва;
- стимулювання молодих діячів у галузі театрального, музичного, образотворчого мистецтва та кінематографії, зокрема, на виплату грантів Президента України для створення і реалізації їх творчих проектів;
- підтримку статутної діяльності національних творчих спілок;
- здійснення державної підтримки розвитку туризму.

Заклади культури і мистецтва можуть здійснювати свою фінансову діяльність як на основі кошторисного фінансування, так і комерційного розрахунку. У кошторисному порядку фінансуються ті з них, які не мають реальних можливостей самостійно заробляти гроші і послуги яких повинні мати доступний характер, – бібліотеки, музеї, заповідники.

Комерційний розрахунок може бути повним або частковим. Повний розрахунок передбачає повну самоокупність і отримання прибутку, частковий характеризується покриттям витрат як за рахунок бюджетних асигнувань, так і надання платних послуг. Такий метод фінансової діяльності встановлюється, наприклад, щодо театрів загальнонаціонального значення.

Заходи *фізичної культури і спорту* фінансуються за рахунок державного, місцевих бюджетів, коштів професійних спілок, добровільних спортивних товариств, благодійних внесків і пожертвувань. До видатків на фізичну культуру і спорт належать:

– фінансування заходів з фізичної культури і спорту: видатки на утримання національних збірних команд України, проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, підготовку та участь національних збірних команд в Олімпійських іграх, утримання інвалідних центрів, проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань серед інвалідів та з нетрадиційних видів спорту, навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл, утримання спортивних організацій і спортивних споруд, перепідготовку тренерських кадрів, фінансову підтримку клубних команд та підліткових клубів тощо. Значні обсяги фінансових ресурсів останнім часом спрямовуються на розвиток матеріально-технічної бази спорту вищих досягнень (спортивні бази олімпійської підготовки), підготовку спортивного резерву, спортивну реабілітацію інвалідів, запровадження і здійснення в Україні системи антидопінгового контролю в спорті та на інші заходи;

– фінансова підтримка громадських організацій: видатки на проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл, утримання спортивних організацій тощо.

Бюджетні видатки на соціальний захист і соціальну сферу населення є важливою складовою видатків на розвиток людського капіталу як у розвинених країнах, так і країнах з трансформаційною економікою. Потреба у політиці соціального захисту та відповідних засобах її проведення при переході від адміністративно-командної економічної системи до ринкової визначається необхідністю втілення заходів, спрямованих на недопущення надмірного зниження рівня життя найменш забезпечених і найбільш вразливих прошарків населення.

Трансформація економіки держави потребує більш ретельного аналізу стану соціального захисту населення й розробки заходів, що сприятимуть встановленню раціонального балансу інтересів держави, виробників і споживачів соціальних послуг. Складність при прийнятті рішень у цій сфері полягає у необхідності одночасного задоволення критеріїв економічної ефективності й соціальної справедливості. Тому одним з основних завдань трансформаційного періоду має стати проведення такої політики перерозподілу та соціального захисту, яка б не послаблювала стимулів економічної активності і при цьому дала змогу підтримувати добробут усіх громадян на прийнятному рівні.

§ 10.2. Видатки бюджетів на соціальний захист

Соціальний захист населення – це система заходів правового, соціально-економічного й організаційного характеру, що гарантується та реалізується державою для досягнення гідного життя людини, тобто її матеріальної забезпеченості на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства.

Головною метою соціального захисту як складової соціальної політики держави є надання кожному члену суспільства, незалежно від соціального походження, національної або расової належності, можливості вільно розвиватися, реалізувати власні здібності. Отже, державні механізми щодо забезпечення соціального захисту спрямовані на кожну людину і стосуються не лише найменш забезпечених категорій, а й населення загалом.

Можна виділити такі принципи, на яких базується система соціального захисту населення:

- загальнодоступність соціального захисту для всіх громадян;
- наявність законодавчо встановлених засад соціального захисту;
- законодавчо закріплений ступінь відповідальності суб'єктів соціального захисту щодо забезпечення гідного рівня життя населення;
- відповідність основних норм соціального захисту рівню економічного розвитку.

З точки зору трудового внеску в суспільне виробництво, виділяють два види соціального захисту: обмежений і абсолютний. Обмежений соціальний захист – це забезпечення гарантованого мінімуму рівня життя всім членам суспільства (певний мінімум в їжі, житлі та одязі, достатній для підтримки здоров'я і працездатності). Абсолютний соціальний захист означає забезпечення державою гарантованого відносного благополуччя конкретній особі або категорії громадян з метою застрахувати окремих членів суспільства від можливого зменшення рівня їх доходів (мається на увазі забезпечення певної групи або соціального прошарку "заслуженим" або "встановленим" рівнем доходу).

Соціальний захист в Україні реалізується через: матеріальне забезпечення економічно активного населення (шляхом соціального страхування); пенсійне забезпечення; соціальну допомогу найбільш вразливим категоріям; матеріальну допомогу сім'ям з дітьми; компенсації, індексації та пільги населенню; соціальне обслуговування тощо. Таким чином, соціальний захист здійснюється за допомогою соціального забезпечення та соціальної допомоги.

Згідно зі ст. 46 Конституції України соціальний захист містить таку важливу складову, як соціальне забезпечення, яке відображає одну з форм розвитку інституту соціального захисту. Основна функція соціального забезпечення – турбота про ті категорії населення, які за законодавством у встановленому порядку мають право на тривалу або постійну допомогу (за віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, відсутністю інших джерел існування) та здійснення виплат із соціального страхування.

Соціальне забезпечення здійснюється у випадках тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів, догляду за дитиною-інвалідом, хвороби; до-

сягнення пенсійного віку, безробіття, смерті годувальника, нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання тощо.

На відміну від соціального забезпечення, питання про надання соціальної допомоги розглядається індивідуально, згідно з чинним законодавством і стосовно людей, в яких через різні обставини суттєво знизився рівень життя. Соціальна допомога – це система заходів для покращення стану певних соціальних прошарків шляхом реалізації соціальних програм і забезпечення діяльності мережі відповідних соціальних закладів. При прийнятті рішення про соціальну допомогу враховується матеріальний стан людей. Прикладом соціальної допомоги, в якому втілилися її характерні особливості, є державна Програма житлових субсидій.

Загалом за бюджетними програмами "Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні" передбачаються кошти на:

- надання найбільш вразливим верствам населення передбачених чинним законодавством пільг в оплаті за спожиті послуги та житлових субсидій;
- відшкодування Пенсійному фонду України витрат з виплати пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, пенсій особам, які мають особливі заслуги перед Україною, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та деяким іншим категоріям осіб;
- виплату пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу, у тому числі на підвищення пенсій у наступному році для подальшого усунення диспропорцій у розмірах пенсій залежно від часу виходу цих осіб на пенсію;
- допомогу сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та малозабезпеченим сім'ям;
- соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у тому числі соціальні виплати, які здійснюються безпосередньо громадянам;
- поступову компенсацію громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень;
- соціальну, трудову і професійну реабілітацію інвалідів, у тому числі в реабілітаційних центрах, та обслуговування їх у стаціонарах при протезних підприємствах;
- щорічну разову грошову допомогу до Дня Перемоги ветеранам війни;
- надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла та часткову компенсацію відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;
- здійснення соціальних інвестицій, спрямованих на поліпшення якості надання соціальних послуг, впровадження програм підвищення зайнятості населення;
- реалізацію соціальних програм з питань дітей, молоді, жінок і сім'ї;

– надання допомоги громадським організаціям інвалідів, ветеранів війни та праці для вирішення соціально-побутових проблем зазначених категорій осіб;
– інші видатки.

Видатки бюджету на соціальний захист можна класифікувати за такими ознаками: джерелами фінансування, ініціатором здійснення, метою використання та формами.

За джерелами фінансування видатки поділяються на ті, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та видатки, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення, належать видатки на:
– виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби і членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом;
– державні програми соціальної допомоги (грошова допомога біженцям; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту інвалідів, у тому числі програми і заходи Фонду соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України, та розміщенням іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України; щорічна разова грошова допомога ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань; довічні державні стипендії; кошти, що передаються до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам, інші види цільової грошової допомоги, встановлені законом);
– державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;
– державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
– державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;
– державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
– забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

– інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністром України.

До видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70% від кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району); територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

2) державні програми соціального захисту:

– допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям;
– додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) і батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, хворобою або вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України, працівникам міліції, особам начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони; пенсіонерам з числа слідчих прокуратури; дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового

і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їх утриманні; звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батькам і членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами під час проходження служби; реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; суддям у відставці; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин відповідно до частини четвертої ст. 20 Закону України "Про захист рослин"; громадянам відповідно до пункту "і" частини першої ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частини четвертої ст. 29 Основ законодавства України про культуру, частини другої ст. 30 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу", абзацу першого частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту"; особам, які мають таке право згідно із ст. 48 Гірничого закону України; ветеранам праці; дітям війни; багатодітним сім'ям, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого);
- компенсації особам, які згідно із ст. 43 та 48 Гірничого закону України мають право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення;
- компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною";

3) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

4) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді;

До видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:
- державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчан-

ня та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (крім відповідних притулків, центрів і гуртожитків, визначених у підпункті "а" пункту 4 частини першої ст. 89 Бюджетного кодексу України); пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів;
– республіканські (Автономної Республіки Крим) та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді;
– інші державні соціальні програми.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:
– програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
– місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
– програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
– заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
– компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
– компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
– надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування.

За ініціатором здійснення видатки бюджету на соціальний захист можна класифікувати: як витрати на реалізацію загальнодержавних програм соціального захисту населення і витрати на місцеві програми. До загальнодержавних програм належать надання всіх видів допомог і компенсацій, утримання установ та закладів соціального захисту, інвестування яких передбачено чинним законодавством, а також нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Це видатки, фінансування яких передбачено Законами України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам", "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні", "Про біженців" тощо.

Фінансове забезпечення реалізації загальнодержавних програм соціального захисту населення здійснюється шляхом перерахування коштів державного бюджету або шляхом передбачення витрат безпосередньо в державному бюджеті, або через врахування відповідних коштів при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів.

Щодо місцевих програм соціального захисту населення зазначимо, що рішення про запровадження таких програм приймають відповідні органи місцевого самоврядування і фінансування проводиться за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

За метою використання видатки на соціальний захист населення можна поділити на такі групи. До першої групи належать видатки на соціальний захист у зв'язку з малозабезпеченістю. Це насамперед стосується тих соціальних виплат, умовою надання яких є певний рівень доходів особи або домогосподарства, що претендують на допомогу. Для визначення права на одержання таких допомог одержувач має подати до органу, що призначає допомогу, довідку про середньомісячний сукупний дохід сім'ї. До цих видів допомоги можна зарахувати: допомогу сім'ям з дітьми; державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива (житлово-комунальні субсидії).

Друга група видатків на соціальний захист відповідно до мети використання – це виплати, призначенням яких є компенсація втраченого доходу. До таких видатків належать, наприклад, видатки на виплату допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами, допомоги по догляду за дитиною-інвалідом та допомоги по догляду за дитиною до трьох років.

Як специфічний вид видатків на соціальний захист населення, призначенням яких є часткова компенсація втраченого доходу, можна виділити індексацію грошових доходів громадян.

Третя група видатків – це виплати, пов'язані з компенсацією втраченого здоров'я або майна. Прикладом таких виплат можуть бути виплати компенсацій реабілітованим громадянам згідно із Законом України "Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні".

Четвертою групою видатків на соціальний захист населення за метою їх використання є видатки, пов'язані з наданням підтримки в облаштуванні, наприклад, витрати на утримання притулків для неповнолітніх і пунктів тимчасового розміщення біженців.

До п'ятої групи видатків на соціальний захист за метою використання належать видатки на надання пільг і привілеїв окремим категоріям громадян.

За формами здійснення виплати на соціальний захист населення можуть бути грошові, безготівкові, натуральні. Найбільш поширеною формою виплат є грошова. Єдиною виплатою, яка надається в безготівковій формі, є житлові субсидії. Натуральна форма виплати допомоги застосовується переважно при реалізації місцевих програм соціального захисту населення.

§ 10.3. Видатки бюджету на загальну освіту

Освіта є стратегічною основою розвитку особистості, суспільства і держави, гарантом майбутнього для людства. Від її якості залежить відтворення й нарощування інтелектуального та духовного потенціалу суспільства, виховання громадянина, модернізація суспільних відносин. Удосконалення системи освіти є одним із векторів подолання кризових процесів, поліпшення життя людей, утвердження національних інтересів, зміцнення могутності й авторитету держави. Цим зумовлений зростаючий інтерес суспільства й держави до питань розвитку галузі освіти та визнання її загальнонаціональним пріоритетом.

У державному та місцевих бюджетах України передбачаються видатки на освіту, які згідно із бюджетною класифікацією містять видатки на фінансування таких закладів і заходів:

- дошкільна освіта;
- загальна середня освіта (загальноосвітні навчальні заклади, загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати, загальноосвітні спеціалізовані навчальні заклади);
- професійно-технічна освіта;
- вища освіта (вищі навчальні заклади I і II рівнів акредитації, вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації);
- післядипломна освіта;
- позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми;
- програми матеріального забезпечення навчальних закладів;
- дослідження і розробки у сфері освіти;
- інші заклади та заходи у сфері освіти.

Загальна освіта охоплює дошкільну, загальну середню та позашкільну освіту.

Дошкільна освіта є первинною складовою системи освіти. Саме в період дошкільного виховання формуються моральні принципи та відбувається становлення особистості дитини. Право дитини на здобуття дошкільної освіти реалізується через діяльність дошкільних навчальних закладів.

Загальноосвітній навчальний заклад забезпечує реалізацію права громадян на загальну середню освіту, яка є обов'язковою основною складовою неперервної освіти. До загальноосвітніх навчальних закладів належать середні загальноосвітні школи, спеціалізовані школи (школи-інтернати), гімназії, ліцеї, колегіуми, загальноосвітні школи-інтернати, спеціальні загальноосвітні школи (школи-інтернати), загальноосвітні санаторні школи (школи-інтернати), школи соціальної реабілітації, вечірні (змінні) школи.

Позашкільна освіта є складовою системи неперервної освіти і спрямована на розвиток здібностей та обдарувань дітей, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні. Позашкільна освіта здійснюється переважно позашкільними навчальними закладами, до яких належать будинки, палаци, центри, станції дитячої, юнацької творчості, шко-

ли мистецтв, дитячо-юнацькі спортивні школи, студії, учнівські та студентські клуби, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади та інші.

Основним джерелом фінансування загальної освіти є бюджетні кошти. Додатковими джерелами фінансування є плата за надання додаткових освітніх послуг; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; добровільні внески у грошовій і матеріальній формах; інші кошти.

Розподіл видатків на фінансування загальної освіти між державним та місцевими бюджетами регламентується ст. 87–91 Бюджетного кодексу України. До видатків на загальну освіту, які здійснюються із Державного бюджету України, належать видатки на: загальну середню освіту (спеціалізовані школи (зокрема школи-інтернати) державної власності, загальноосвітні школи соціальної реабілітації), позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Планування видатків Державного бюджету України на освіту передбачає розробку головним розпорядником бюджетних коштів галузі освіти – Міністерством освіти і науки України бюджетного запиту для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

За рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів здійснюються видатки на загальну освіту, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і містять видатки на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного, розумового розвитку, санаторні школи-інтернати), на загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, які фінансуються із районного бюджету, бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) чи міста обласного значення, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей); позашкільну освіту (заходи республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми); інші державні освітні програми.

Із районних бюджетів, бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення проводяться видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на:

– дошкільну освіту (у містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення);

– загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (крім навчальних закладів, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету), ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад" (крім навчально-виховних комплексів, які фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань);
– заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менш ніж 70% від кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;
– позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми);
– інші державні освітні програми.

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на дошкільну освіту, загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад" за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – I ступеня). Видатки на позашкільну освіту також здійснюються із місцевих бюджетів, але вони не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Планування видатків місцевих бюджетів на освіту здійснюється із використанням формульного підходу, суть якого полягає у розрахунку обсягу видатків на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них (зазначені коефіцієнти визначаються з розрахунку на дитину або учня).

Порядок розрахунку обсягу видатків на освіту бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, бюджету району визначається Кабінетом Міністрів України.

Фінансове планування у бюджетних навчальних закладах базується на складанні кошторисів. Цей документ є основним фінансовим планом навчальних закладів державної та комунальної форм власності, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень. Визначення обсягу видатків бюджетного навчального закладу

проводиться на основі оперативно-сітьових показників його діяльності та встановлених норм і нормативів.

Дошкільний навчальний заклад – це навчальний заклад, який забезпечує реалізацію права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту. Основними оперативно-сітьовими показниками для планування видатків дошкільних навчальних закладів є кількість дітей і кількість груп за строком перебування в них дітей.

Групи у дошкільному навчальному закладі комплектуються за віковими, сімейними, родинними ознаками. Наповнюваність груп для дітей віком до року становить до 10 осіб, від одного до трьох років – до 15 осіб, від трьох до шести (семи) років – до 20 осіб, різновікові – до 15 осіб, з короткотривалим і цілодобовим перебуванням дітей – до 10 осіб, в оздоровчий період – до 15 осіб. Засновник (власник) може встановлювати меншу наповнюваність груп дітьми у дошкільному навчальному закладі.

У дошкільних навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість дітей у групах визначається засновником (власником) залежно від демографічної ситуації.

Для дошкільного навчального закладу (ясел-садка) компенсуючого типу незалежно від підпорядкування і форми власності кількість дітей у групах визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки за погодженням із спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та фінансів.

Штати навчально-виховного й адміністративно-обслуговуючого персоналу формуються залежно від кількості дітей, кількості груп за строком перебування дітей у дошкільному закладі (10,5-годинні; 12-годинні та цілодобові) – садку чи яслах. Штатні розписи бюджетних дошкільних навчальних закладів встановлюються відповідним органом управління освітою на основі Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів, затверджених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки за погодженням із спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади у галузі фінансів.

Педагогічне навантаження педагогічного працівника дошкільного навчального закладу незалежно від підпорядкування, типу і форми власності відповідно становить: вихователя групи компенсуючого типу – 25 годин; соціального педагога – 40 годин; практичного психолога – 40 годин; практичного психолога дошкільного навчального закладу (ясел-садка) компенсуючого типу – 20 годин; музичного керівника – 24 години; інструктора з фізкультури – 30 години; вчителя-дефектолога, вчителя-логопеда – 20 годин; вихователя-методиста – 36 годин на тиждень, що відповідає тарифній ставці.

Розміри тарифних ставок інших педагогічних працівників дошкільного навчального закладу встановлюються Кабінетом Міністрів України. Оплата праці педагогічних працівників, спеціалістів, обслуговуючого персоналу та ін-

ших працівників дошкільних навчальних закладів здійснюється згідно з Кодексом законів про працю України та іншими нормативно-правовими актами.

Фонд заробітної плати навчально-виховного й адміністративно-обслуговуючого персоналу дошкільного навчального закладу розраховується множенням кількості штатних посад на середню заробітну плату, яка визначається на основі штатного розпису. Фонд заробітної плати, призначений для залучення додаткового персоналу у зв'язку із заміною працівників на період відпустки, визначається множенням кількості днів відпустки працівників, яких замінюють на період відпустки, на середню зарплату. Середньоденну заробітну плату розраховують діленням місячної заробітної плати на кількість робочих днів на місяць.

Загальноосвітній навчальний заклад – це навчальний заклад, який забезпечує реалізацію права громадян на загальну середню освіту. Основними оперативно-сітьовими показниками для планування видатків кошторисів загальноосвітніх навчальних закладів є кількість учнів та класів, які відображають за станом на 1 січня (фактична кількість на останню звітну дату) та 1 вересня (чисельність учнів розраховують відповідно до плану їх прийому, переходу з класу в клас і випуску) планового року. Кількість класів визначають відповідно до граничної наповнюваності класу (не має перевищувати 30 учнів).

Зважаючи на те, що бюджетний рік не збігається з календарним, кошторисні розрахунки видатків загальноосвітніх навчальних закладів базуються на середньорічних показниках кількості учнів і класів. Середньорічні показники кількості учнів (класів) *(К)* визначаються за формулою:

$$K = \frac{K_{01} \times 8}{12} + \frac{K_{08} \times 4}{12},$$

де K_{01} – кількість учнів (класів) на початок календарного року (1 січня);

K_{08} – кількість учнів (класів) на початок навчального року (1 вересня).

Кількість педагогічних ставок за певною групою класів загальноосвітнього навчального закладу визначають шляхом ділення кількості годин навчання учнів певної групи класів за навчальним планом (групи 1–4 класів – 85 год., 5–9 класів – 130 год., 10–11 класів – 90 год.) на тиждень на встановлену норму тижневого навчального навантаження педагогічного працівника (18 год.). Гранично допустиме навчальне навантаження учня на тиждень становить: 1–2 класи – 20 год., 3–4 класи – 22,5 год., 5–9 класи – 26 год., 10–11 класи – 30 год. Гранично допустиме навчальне навантаження учнів на рік становить: 1–2 класи – 700 год., 3–4 класи – 790 год., 5 клас – 860 год., 6–7 класи – 890 год., 8–9 класи – 950 год., 10–11 класи – 1030 год.

Наведені вище показники дають змогу розрахувати розмір видатків на оплату праці персоналу, які становлять найбільшу питому вагу у структурі видатків загальноосвітнього навчального закладу. Фонд оплати праці загальноосвітнього навчального закладу містить заробітну плату педагогічного персоналу, адміністративно-управлінського та обслуговуючого персоналу. Тарифікаційний список є основним документом для розрахунку фонду оплати праці персоналу загальноосвітнього навчального закладу.

Фонд оплати праці педагогічного персоналу містить оплату навчальних годин та доплати за інші види педагогічної діяльності. Фонд заробітної плати педагогічного персоналу планується відповідно до кількості педагогічних ставок і розміру середньої ставки заробітної плати педагогічного працівника на місяць. Середня ставка заробітної плати педагогічного працівника на місяць визначається на основі даних тарифікаційного списку педагогічних працівників у загальноосвітньому навчальному закладі шляхом ділення місячного фонду заробітної плати педагогічних працівників за кожною групою класів (1–4-ті, 5–9-ті, 10–11-ті) на відповідну цим групам класів кількість педагогічних ставок.

У зв'язку із зміною контингенту учнів на початку навчального року річний фонд заробітної плати педагогічного персоналу планується окремо за січень – серпень та вересень – грудень. У січні – серпні кількість педагогічних ставок за станом на 1 січня за цією групою класів множиться на середню ставку зарплати на 1 січня і на 8 місяців (у міських школах на 8,5 місяця). За вересень – грудень кількість педагогічних ставок за станом на 1 вересня множиться на середню ставку зарплати на 1 січня і на 4 (3,5) місяці.

Розмір заробітної плати педагогічного працівника залежить від освіти, кваліфікаційної категорії та тарифного розряду. Кожному тарифному розряду відповідає тарифний коефіцієнт. Посадові оклади працівників за розрядами Єдиної тарифної сітки визначаються шляхом множення окладу (ставки) працівника першого тарифного розряду (відповідає розміру мінімальної заробітної плати) на відповідний тарифний коефіцієнт.

Величину заробітної плати педагогічного працівника за навчальні години ($ЗП_{нг}$) визначають так:

$$ЗП_{нг} = \frac{ПО \times Н_{ф}}{Н_{н}} ,$$

де $ПО$ – встановлений посадовий оклад (тарифна ставка) педагогічного працівника з урахуванням підвищень;

$Н_{ф}$ – фактична кількість педагогічного навантаження на тиждень;

$Н_{н}$ – нормативна тижнева кількість педагогічного навантаження (18 год.).

Крім заробітної плати за години навчальних занять, педагогічні працівники одержують доплати за інші види педагогічної роботи у такому співвідношенні до тарифної ставки: за класне керівництво – 20–25%, перевірку зошитів – 10–20%, завідування майстернями – 15–20%, завідування навчальними кабінетами, навчально-дослідними ділянками – 10–15%.

Фонд оплати праці адміністративно-управлінського (директор, заступники, організатори масової роботи) та обслуговуючого персоналу розраховується множенням кількості відповідних посад на ставку заробітної плати. Посада директора загальноосвітнього навчального закладу вводиться незалежно від кількості учнів і класів у них. Кількість ставок інших керівних працівників залежить від кількості учнів та класів у загальноосвітньому навчальному закладі. Чисельність обслуговуючого персоналу визначається за встановленими нормативами з урахуванням сезонного характеру роботи.

Штатні розписи державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від підпорядкування і типів встановлюються відповідним органом управління освітою на підставі Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів, затверджених Міністерством освіти і науки України.

Для кожної групи персоналу загальноосвітнього навчального закладу в кошторисі вказується середня ставка заробітної плати за місяць. Її розрахунок для працівників, заробітна плата яких залежить від рівня освіти, кваліфікації і обсягу роботи, здійснюється на основі тарифікаційного списку, а для персоналу, посадові оклади якого встановлені в твердих сумах, – на основі штатного розпису.

Позашкільний навчальний заклад – складова системи позашкільної освіти, яка надає знання, формуючи вміння та навички за інтересами, забезпечує потреби особистості у творчій самореалізації та інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності, створює умови для соціального захисту і організації змістовного дозвілля відповідно до здібностей, обдарувань і стану здоров'я вихованців, учнів і слухачів. Основними оперативно-сітьовими показниками для планування видатків позашкільних навчальних закладів є кількість учнів (вихованців, слухачів).

Фінансово-господарська діяльність позашкільних навчальних закладів здійснюється на основі кошторису. Доходи і видатки переважно плануються так само, як і в загальноосвітніх навчальних закладах, але є й деякі особливості.

Навчально-виховний процес у позашкільних навчальних закладах незалежно від підпорядкування, типів і форм власності здійснюється за типовими навчальними планами і програмами, що затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти, іншими центральними органами виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади. Позашкільні навчальні заклади можуть планувати роботу гуртків, секцій, відділів, відділень за іншими навчальними планами і програмами за умови затвердження їх відповідними місцевими органами виконавчої влади.

Позашкільна освіта здійснюється диференційовано відповідно до індивідуальних можливостей, інтересів, нахилів, здібностей вихованців, учнів і слухачів з урахуванням їх віку, психофізичних особливостей, стану здоров'я у різноманітних організаційних формах: заняття, гурткова робота, клубна робота, урок, лекція, індивідуальні заняття, конференція, семінар, читання, вікторина, концерт, змагання, тренування, репетиція, похід, практична робота в лабораторіях, майстернях, теплицях, на науково-дослідних земельних ділянках та в інших формах, передбачених статутом позашкільного навчального закладу.

Середня наповнюваність груп та інших організаційних форм у позашкільних навчальних закладах становить, як правило, 10–15 вихованців, учнів і слухачів. Гранична наповнюваність груп відповідно до психофізіологічного розвитку вихованців, учнів і слухачів, їх вікових категорій, рівня майстерності визначається Положенням про позашкільні навчальні заклади. Наповнюваність груп встановлюється директором закладу залежно від профілю та мож-

ливостей організації навчально-виховного процесу. Порядок наповнюваності груп у початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладах (школах естетичного виховання) визначається Типовими навчальними планами, затвердженими центральним органом виконавчої влади в галузі культури.

Педагогічне навантаження педагогічних працівників позашкільного навчального закладу на одну тарифну ставку становить 18 навчальних годин на тиждень. Оплата праці здійснюється відповідно до обсягу педагогічного навантаження. Оплата інших видів педагогічної діяльності здійснюється в такому співвідношенні до тарифної ставки: завідування майстернями – 15–20%; завідування навчальними кабінетами, відділами, відділеннями, лабораторіями, куточками живої природи, дендропарками, зимовим садом – 10–15%; завідування паспортизованими музеями – 15–20%; завідування навчально-дослідними ділянками, теплицями – 10–15%. Розміри та порядок доплат за інші види педагогічної діяльності визначаються Кабінетом Міністрів України. Розміри тарифних ставок інших педагогічних працівників позашкільних навчальних закладів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Нарахування на заробітну плату працівників навчального закладу – це видатки на оплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, розмір якого для бюджетних установ становить 36,3%.

Окрім видатків на оплату праці персоналу і нарахування на неї, навчальні заклади здійснюють й інші поточні (придбання предметів, матеріалів, обладнання, інвентарю, медикаментів, перев'язувальних матеріалів, продуктів харчування, оплата комунальних, транспортних послуг, поточний ремонт тощо) та капітальні (придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво, капітальний ремонт тощо) видатки.

Видатки на придбання предметів і матеріалів для господарських потреб навчальних закладів, оплату транспортних, комунальних та інших послуг визначають з урахуванням обсягу, режиму, умов роботи зазначеного закладу, діючих норм видатків, цін на товари і послуги.

Видатки на закупівлю канцелярських товарів, класних журналів, грамот, медалей, передплату періодичних, інформаційних видань (крім книг для бібліотек) визначають методом прямого розрахунку відповідно до кількості класів або за фактичними витратами на учня за минулий звітний період.

Видатки на придбання матеріалів та інвентарю для господарських потреб розраховують на основі даних минулих періодів.

Видатки на придбання матеріалів, які використовуються у навчальному процесі (реактиви, хімікати, схеми, макети, карти тощо), книг, періодичних видань для бібліотечних фондів визначають згідно із кількістю класів і встановленими нормами видатків на клас.

Видатки на придбання продуктів харчування у навчальних закладах визначають за встановленими нормами залежно від кількості дітей, які харчуються за рахунок бюджетних коштів, кількості днів харчування та вартості харчування дитини на день.

Решта видатків на придбання матеріалів та інвентарю для господарських цілей планується методом прямого розрахунку, а також відповідно

до фактичного виконання кошторису за зазначеним видом видатків у поточному році.

За КЕКВ "Видатки на відрядження" плануються видатки, пов'язані із оплатою проїзду, проживання, добових відряджених працівників. Розмір зазначеного елементу видатків визначається на основі даних минулих років і норм чинного законодавства.

Видатки навчальних закладів за КЕКВ "Оплата послуг (крім комунальних)", "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" обчислюються прямим розрахунком на основі діючих тарифів та порядку розрахунку плати за певні послуги.

Капітальні видатки навчальні заклади планують, враховуючи наявність обладнання та інвентарю довгострокового користування згідно із переліком, затвердженим Міністерством освіти і науки України, методом прямого розрахунку в межах асигнувань, передбачених бюджетом на зазначені цілі. При цьому враховується можливість здійснення капітальних видатків за рахунок власних надходжень навчальних закладів.

Динаміку видатків бюджетів України на освіту у 2005–2011 рр. характеризують дані табл. 10.3.

Таблиця 10.3

Динаміка видатків бюджетів України на освіту в 2005–2011 рр.

Роки	Зведений бюджет, млн. грн.	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		обсяг видатків, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %	обсяг видатків, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %
2005	26801,8	9932,8	37,1	16869,0	62,9
2007	44333,6	15149,7	34,2	29183,9	65,8
2009	66773,6	23925,7	35,8	42847,9	64,2
2010	79826,0	28807,5	36,1	51018,5	63,9
2011	86253,6	27232,7	31,6	59020,9	68,4

Як свідчить аналіз даних табл. 10.3, обсяг видатків Зведеного бюджету України на фінансування галузі освіти за період 2005–2011 рр. зріс у 3,2 разу. Основним джерелом фінансових ресурсів зазначеної галузі залишалися кошти місцевих бюджетів, абсолютна величина яких щороку збільшувалася. Спостерігалася тенденція до зменшення частки коштів державного бюджету з 37,1% у 2005 р. до 31,6% у 2011 р. і зростання питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 62,9% у 2005 р. до 68,4% у 2011 р. у структурі джерел фінансового забезпечення галузі освіти.

Структура видатків Зведеного бюджету України на освіту в 2005–2011 рр. відображена у табл. 10.4.

Дані табл. 10.4 свідчать, що упродовж 2005–2011 рр. на фінансування загальної освіти із бюджетів України спрямовувалось від 15172,1 млн. грн. (56,6% від обсягу видатків на освіту) у 2005 р. до 50701,8 млн. грн. (58,8% від обсягу видатків на освіту) у 2011 р. Найбільша частка бюджетних коштів спрямовувалась на фінансування загальної середньої освіти –

Таблиця 10.4

Структура видатків Зведеного бюджету України на освіту в 2005–2011 рр.

Показники	2005		2007		2009		2010		2011	
	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %
Дошкільна освіта	2940,7	11,0	5257,7	11,9	8325,2	12,5	10238,3	12,8	11831,6	13,7
Загальна середня освіта	11158,8	41,6	18849,5	42,5	27640,7	41,4	32852,4	41,2	35234,6	40,9
Професійно-технічна освіта	1749,9	6,5	2676,4	6,0	4107,9	6,2	5106,2	6,4	5305,4	6,2
Вища освіта	7934,1	29,6	12827,8	28,9	20966,3	31,4	24998,4	31,3	26619,6	30,9
Післядипломна освіта	287,5	1,1	505,2	1,1	665,7	1,0	783,5	1,0	865,5	1,0
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	1072,6	4,0	1803,9	4,1	2783,6	4,2	3298,8	4,1	3635,6	4,2
Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	259,8	1,0	180,2	0,4	185,8	0,3	283,9	0,4	253,8	0,3
Дослідження і розробки у сфері освіти	112,9	0,4	219,3	0,5	286,2	0,4	330,9	0,4	359,7	0,4
Інші заклади та заходи у сфері освіти	1285,5	4,8	2013,5	4,5	1812,2	2,7	1933,6	2,4	2147,8	2,5
Разом видатків зведеного бюджету на освіту	**26801,8**	**100**	**44333,6**	**100**	**66773,6**	**100**	**79826**	**100**	**86253,6**	**100**

41,4–42,5%, дещо менша – на дошкільну освіту – 11,0–13,7% та найменша – на фінансування позашкільної освіти і заходів із позашкільної роботи з дітьми – 4,0–4,2%.

Незважаючи на збільшення обсягів видатків бюджетів на освіту у відсотках до ВВП (з 6,07% у 2005 р. до 6,55% у 2011 р.) та ВНД (з 6,14% у 2005 р. до 6,65% у 2011 р.), враховуючи обсяг ВВП і ВНД на душу населення, ці показники залишаються в Україні нижчими порівняно з країнами-членами Європейського Союзу і не забезпечують потреби вітчизняної галузі освіти у фінансових ресурсах. Унаслідок цього погіршується якість освітніх послуг і зменшується їх доступність для малозабезпечених верств населення.

§ 10.4. Видатки бюджету на підготовку кадрів

Освітній потенціал відіграє головну роль у розвитку суспільства. Він визначає інтелектуально-професійні характеристики суспільства, рівень культури, реалізацію можливостей особистості. Серед усього спектру освітніх послуг на особливу увагу заслуговує підготовка кадрів, яка охоплює:

1) професійно-технічну освіту;

2) вищу освіту:

– вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації;

– вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації;

3) післядипломну освіту.

Ринкові умови господарювання в країні ставлять дедалі вищі вимоги перед сферою освіти, потребують постійного підвищення якісного рівня професійної підготовки кожного працівника. Освіта має значний вплив на відтворення робочої сили, її здатність вчасно пристосовуватися до нових вимог, які ставить ринок. Адже зростання освітнього рівня робітників є суттєвою передумовою їхньої кращої адаптації до праці в умовах пришвидшеного розвитку науки, техніки і сучасних технологій. Розвиток творчого потенціалу працівника, який залежить від системи професійної освіти, підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів є суттєвими чинниками зростання продуктивності праці та водночас економічного зростання держави.

Джерелами фінансового забезпечення підготовки кадрів в Україні є такі: кошти державного та місцевих бюджетів; кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі благодійні внески і пожертвування; кошти від надання навчальними закладами додаткових освітніх та інших послуг; гранти; кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів і здобуття освіти; кошти від здійснення навчальними закладами економічної діяльності, регламентованої державою.

На розвиток системи освіти в Україні спрямовуються значні матеріальні й фінансові ресурси. Головним джерелом фінансування витрат на освіту є державний і місцеві бюджети. Відповідно до Бюджетного кодексу України за рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються такі видатки на підготовку кадрів у сферах:

– професійно-технічної освіти (навчальні та інші заклади освіти засновані на державній формі власності);
– вищої освіти (навчальні заклади засновані на державній формі власності);
– післядипломна освіта (крім інститутів післядипломної освіти вчителів та центрів і заходів з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, постійно діючих курсів (центрів) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності).

Видатки, що здійснюються з районних бюджетів і бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

– на вищу освіту (вищі навчальні заклади I–IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

– на заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;
– на вищу освіту (вищі навчальні заклади I–IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів;
– на післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів і центри та заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);
– заклади професійно-технічної освіти державної та комунальної форм власності, видатки на утримання яких враховані при визначенні міжбюджетних трансфертів державного бюджету на відповідний рік.

Професійно-технічна освіта. Професійно-технічний навчальний заклад створюється відповідно до соціально-економічних потреб держави чи окремого регіону за наявності необхідної матеріально-технічної та навчально-методичної бази, відповідних педагогічних працівників. Потреба у професійно-технічних навчальних закладах визначається Кабінетом Міністрів України, а їх мережа – спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти за пропозиціями міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Фінансування професійно-технічної підготовки робітників, соціальний захист учнів, слухачів і педагогічних працівників у державних професійно-технічних навчальних закладах у межах обсягів державного замовлення здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Встановлений обсяг (норматив) фінансування є гарантованою межею, нижче від якої не може здійснюватися фінансування підготовки робітників у професійно-технічних навчальних закладах.

Міністерство освіти і науки України, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, обласні (Київське і Севастопольське міські) управління освіти і науки на основі загальнодержавних нормативів встановлюють граничні обсяги видатків із загального фонду відповідного бюджету для професійно-технічних навчальних закладів, що є у їх підпорядкуванні, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання.

Розрахунковий показник обсягу видатків на утримання установ і закладів професійно-технічної освіти по регіону визначається залежно від загального обсягу ресурсів відповідних бюджетів, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості учня та зведеного контингенту учнів різних типів навчальних закладів за станом на 1 вересня року, що передував поточному бюджетному періоду, за відповідною формулою.

Визначення обсягів видатків на утримання навчальних закладів певного регіону з державного бюджету та бюджету Автономної Республіки Крим здійснюється із використанням формульного підходу, суть якого полягає у розрахунку видатків на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них, які визначаються у розрахунку на учня.

Фінансове забезпечення професійно-технічних навчальних закладів здійснюється на підставі затверджених в установленому порядку кошторисів доходів і видатків цих закладів. Нормативи та норми грошового і матеріального забезпечення учнів, що використовуються для складання кошторисів навчальних закладів, розробляються Міністерством освіти і науки України і затверджуються в установленому порядку.

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

Планування за кошторисом видатків професійно-технічних навчальних закладів передбачає визначення середньорічної чисельності учнів. Чисельність учнів і навчальних груп визначається у закладі за ступенями професійно-технічної освіти. Ці дані подаються у кошторисі в середньорічному значенні, яке розраховується відповідно до чисельності учнів за станом на 1 січня та 1 вересня року, на який складається кошторис.

Кількість навчальних груп визначається залежно від кількості учнів і відповідно до встановленої граничної наповнюваності. Наповнюваність навчальних груп ПТНЗ з теоретичної підготовки становить 25–30 чол. Вироб-

ниче навчання проводиться в групах з чисельністю 12–15 чол., а з професій художніх промислів і ремесел, закрійників і перукарів вищої кваліфікації – чисельністю 6–8 чол. Середньорічна кількість учнів у закладі ($К_{ср}$) розраховується за такою формулою:

$$К_{ср} = К_{п} \times 8 + К_{к} \times 4 / 12,$$

де $К_{ср}$ – середньорічна чисельність учнів;

$К_{п}$ – кількість учнів на початок року;

$К_{к}$ – кількість учнів на кінець року;

8 – кількість місяців функціонування закладу з кількістю учнів за станом на 1 січня; *4* – кількість місяців функціонування закладу з кількістю учнів за станом на 1 вересня; *12* – кількість місяців у році.

До педагогічних працівників професійно-технічних навчальних закладів та установ професійно-технічної освіти належать викладачі, вихователі, майстри виробничого навчання, старші майстри виробничого навчання, інструктори виробничого навчання, методисти, практичні психологи, соціальні педагоги, керівники професійно-технічних навчальних закладів та інші працівники, які беруть безпосередню участь у навчально-виховній роботі.

Відповідно до рекомендацій Міністерства освіти і науки України формування штатів професійно-технічних навчальних закладів здійснюється в межах затвердженого фонду оплати праці з урахуванням типу навчального закладу, контингентів учнів, кількості груп, режиму роботи закладу, площ та санітарного стану приміщень, будівель і споруд, наявності навчально-виробничих майстерень та навчальних господарств, а також парку навчального обладнання.

Штатний розпис навчального закладу розробляється в межах затвердженого фонду заробітної плати з дотриманням номенклатури посад та урахуванням зразкових нормативів чисельності працівників.

Середньорічна чисельність працівників визначається на основі штатного розпису та тарифікаційних списків. При цьому, як і при визначенні середньорічної чисельності учнів, дані беруться на дві дати: за станом на 1 січня та на 1 вересня. У штатному розписі окремим рядком виділяється кількість ставок викладачів професійно-технічних навчальних закладів відповідно до тарифікаційних списків, затверджених керівником закладу за погодженням з профспілкою, з урахуванням річного навантаження з розрахунку 720 год. на ставку.

Штатні посади педагогічних працівників визначаються згідно з переліком педагогічних посад, затверджених Кабінетом Міністрів України. Штатні посади майстрів виробничого навчання встановлюються з розрахунку 1,8 посади на навчальну групу.

До складу фонду заробітної плати професійно-технічних навчальних закладів зараховується: заробітна плата викладачів за встановленими ставками чи посадовими окладами; заробітна плата адміністративно-управлінського

персоналу, спеціалістів, робітників; оплата праці за трудовими угодами; надбавка за вислугу років, науковий ступінь, звання; додаткові види оплати (за перевірку зошитів, класне керівництво, завідування навчальним кабінетом тощо); інші види заробітної плати.

Ставки заробітної плати викладачів та інших педагогічних працівників професійно-технічних навчальних закладів встановлюються за наказами Міністерства освіти і науки України.

Відповідно до Закону України "Про освіту" педагогічним працівникам забезпечується: виплата надбавок за вислугу; надання щорічної грошової винагороди в розмірі до одного посадового окладу за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків; виплата допомоги на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу при наданні щорічної відпустки.

Видатки на заробітну плату викладачів визначаються відповідно до кількості педагогічних ставок та їх середніх розмірів. Розмір середньої заробітної плати викладачів обчислюється на підставі даних тарифікаційних списків, а кількість педагогічних ставок на групу – на підставі чисельності груп і навчальних планів.

Фонд заробітної плати визначається шляхом множення середньої ставки на кількість педагогічних ставок, встановлених за середньорічною кількістю груп, що планується за станом на 1 січня та 1 вересня.

Фонд заробітної плати адміністративно-управлінського персоналу, зарахованого за оплатою праці до педагогічних працівників, майстрів, спеціалістів та робітників, визначається відповідно до типових штатів, затверджених в установленому порядку, та посадових окладів (ставок).

Стипендіальне забезпечення учнів ПТНЗ регламентується відповідною урядовою постановою.

Професійно-технічні навчальні заклади у межах коштів, передбачених для виплати стипендії, вирішують питання про першочергове призначення академічної стипендії окремим категоріям учнів із малозабезпечених сімей, інвалідам чи сиротам.

Вищі навчальні заклади. До вищих навчальних закладів (ВНЗ) належать технікуми, училища, коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети тощо. Фінансування державних ВНЗ здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів окремих галузей економіки, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за напрямами та спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів у вищих навчальних закладах державної форми власності здійснюється в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні 10 тис. населення навчання не менш як 100 студентів у ВНЗ першого і другого рівнів акредитації та 180 студентів у ВНЗ третього і четвертого рівнів акредитації.

Фінансування ВНЗ, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та ВНЗ комунальної форми власності здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі освіти і науки та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у встановленні нормативів матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення ВНЗ (штатна чисельність співробітників, співвідношення кількості студентів і викладачів, навчальне навантаження викладачів, розміри земельних ділянок, фінансування наукових досліджень, утримання навчальних аудиторій і лабораторій, бібліотек та фондів наукової і навчальної літератури, фінансування капітального будівництва, ремонту й утримання будівель і спортивно-оздоровчих споруд, придбання технічних засобів навчання та методичного забезпечення навчального процесу), диференційованих залежно від статусу, рівня акредитації, типу ВНЗ, напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців, та наукових напрямів підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

Установа незалежно від того, чи веде вона облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією, для забезпечення власної діяльності складає індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду за кожною виконуваною нею бюджетною програмою (функцією), а вищі навчальні заклади та наукові установи – індивідуальні плани використання бюджетних коштів та індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів.

Кошторис розробляється навчальним закладом на підставі навчального плану, програм і обсягу навчальної роботи, що додаються до нього.

Для планування видатків на вищі навчальні заклади визначається контингент студентів на плановий навчальний рік з урахуванням їх випуску і прийому. Розрахунок складається окремо за всіма формами навчання (денного, вечірнього, заочного, дистанційного, екстернатного). Для визначення середньорічної кількості студентів використовується формула:

$$K = K_1 - 1/2B + 1/3П,$$

де K – середньорічний контингент студентів;

K_1 – контингент на початок року;

B – випуск студентів (планується з 1 липня);

$П$ – прийом студентів (планується з 1 вересня).

При розрахунку середньорічного контингенту студентів враховується можливий відсів студентів.

Підготовка спеціалістів для різних галузей економіки потребує витрат праці професорсько-викладацького складу ВНЗ, що відображає показник "навчальне навантаження". Він охоплює всі види навчальної роботи з підготовки бакалаврів, спеціалістів, магістрів: проведення лекцій, практичних, семінарських і лабораторних занять, консультацій, заліків, екзаменів, керівництво

курсовими, дипломними роботами, керівництво практикою та інше. Обсяг навчального навантаження в годинах регулюється навчальними планами з окремих навчальних дисциплін і закріплюється по кафедрах за викладачами.

Відповідно до розрахункових середньорічних контингентів визначають чисельність професорсько-викладацького складу за нормами студентів та аспірантів різних форм навчання на викладача.

Фонд заробітної плати у вищих навчальних закладах планується за групами персоналу: професорсько-викладацький склад; навчально-допоміжний персонал; адміністративно-допоміжний персонал; адміністративно-господарський та інший персонал.

Фонд заробітної плати професорсько-викладацького складу розраховують відповідно до кількості посад і середньої ставки заробітної плати.

Оплата праці працівників вищих навчальних закладів розраховується на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, відповідно до якої визначено 25 тарифних розрядів і згідно з ними – тарифні коефіцієнти. Розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду встановлюється на рівні законодавчо визначеного розміру мінімальної заробітної плати. Посадові оклади визначаються шляхом множення окладу (ставки) працівника першого тарифного розряду на відповідний тарифний коефіцієнт.

Педагогічним і науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів встановлюються доплати щомісяця у відсотках до посадового окладу за такими положеннями:

1) науковий ступінь:
   – доктора наук – у граничному розмірі 25% від посадового окладу;
   – кандидата наук – у граничному розмірі 15% від посадового окладу;
2) вчене звання:
   – професора – 33% від посадового окладу;
   – доцента, старшого наукового співробітника – 25% від посадового окладу;
3) за стаж педагогічної та науково-педагогічної роботи:
   – 10% – стаж роботи понад 3 роки;
   – 20% – стаж роботи понад 10 років;
   – 30% – стаж роботи понад 20 років.

Післядипломна освіта. Післядипломна освіта здійснюється вищими навчальними закладами післядипломної освіти або структурними підрозділами вищих навчальних закладів відповідного рівня акредитації, в тому числі на підставі укладених договорів.

Планування видатків бюджетів на післядипломну освіту проводиться аналогічно до видатків вищих навчальних закладів. Тобто вищим навчальним закладом розробляється кошторис на підставі навчального плану, програм і обсягу навчальної роботи, що додається до нього. Видатки кошторису обґрунтовують відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифі-

кації видатків (КЕКВ). Фінансування післядипломної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Планування видатків на утримання професійно-технічних, вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти проводиться за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджетів на утримання зазначених установ освіти. Структура таких видатків включає такі показники: заробітна плата; нарахування на заробітну плату; придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки; витрати на відрядження; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; стипендії.

1. До складу видатків за кодом 1111 "Заробітна плата" зараховують заробітну плату професорсько-викладацького складу та інших працівників, що пов'язані з наданням послуг. За основу розрахункових показників беруться:

– кількість годин навантаження професорсько-викладацького складу, що розраховуються на основі навчального плану з кожної спеціальності з урахуванням наповнюваності груп, їх розподілу, норм часу на виконання тих чи інших видів навчальної роботи;

– кількість ставок (штатних одиниць) навчально-допоміжного та обслуговуючого персоналу, які визначаються відповідно до штатних нормативів вищих навчальних закладів.

Розміри посадових окладів (тарифних ставок), у тому числі погодинної оплати, надбавок за вислугу років і науковий ступінь, встановлюються нормативними документами Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України, якими затверджуються розміри посадових окладів (ставок заробітної плати) керівних, науково-педагогічних, педагогічних, наукових працівників, професіоналів, фахівців та інших працівників, визначені на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери та схеми тарифних розрядів посад (професій) керівних, науково-педагогічних, педагогічних, наукових працівників, професіоналів, фахівців та інших працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ (додаток № 1 до зведеного кошторису).

Витрати на оплату праці адміністративно-управлінського та обслуговуючого персоналу, що зараховуються до кошторису, не мають перевищувати 25% від суми заробітної плати професорсько-викладацького персоналу.

2. До складу видатків за кодом 1120 "Нарахування на заробітну плату" зараховують видатки на обов'язкове державне пенсійне страхування та інші види страхування, передбачені законодавством України. Загальна сума відрахувань становить 36,4%.

3. До складу видатків за кодом 1130 "Придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки" зараховують видатки на придбання обладнання та інвентарю, в тому числі на канцелярське, письмове приладдя і матеріали, бухгалтерські та статистичні бланки, іншу документацію, витратні матеріали до комп'ютерної техніки та оргтехніки, оплату послуг зв'язку, мережі Інтернет тощо.

Обсяги бюджетних асигнувань на цю мету визначаються на основі аналізу фактичних видатків на особу (учня, студента, курсанта, слухача), що склались у навчальному закладі за минулий звітний період (рік, квартал тощо). Витрати на придбання канцелярських товарів для користування студентами і викладачами у кошторисі не передбачаються.

4. До кошторису зараховуються витрати, пов'язані з відрядженням працівників професійно-технічних та вищих навчальних закладів, які безпосередньо займаються організацією підготовки робітників, молодших спеціалістів, бакалаврів, спеціалістів, магістрів (код 1140 "Видатки на відрядження").

Кошти розраховуються відповідно до порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України, та Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої Міністерством фінансів України.

5. До складу видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв зараховують затрати на теплопостачання, водопостачання та водовідведення, електроенергію, вивіз сміття, обслуговування ліфтів, дезінсекцію та дератизацію.

Вартість комунальних послуг розраховується на основі діючих норм і нормативів прямим розрахунком або відповідно до середніх фактичних витрат на студента (слухача) на місяць, що склалися в навчальному закладі за попередній період (місяць, квартал, рік), з урахуванням планового контингенту.

Витрати на теплопостачання (опалення) розраховуються на підставі розмірів приміщення, в якому проводиться навчання, терміну навчання та вартості опалення за 1 кв. м.

Витрати на послуги з водопостачання та водовідведення (каналізаційних стоків) розраховуються на підставі діючих норм витрат води на студента (слухача) на добу (місяць), кількості слухачів у навчальній групі, вартості одиниці об'єму води або стоків і терміну навчання або за фактичними середніми витратами (за даними лічильника та платіжними документами), що припадають на студента (слухача) навчального закладу.

Оплата вартості енергоносіїв розраховується на підставі тарифу вартості за 1 кВт/год., кількості і потужності електроламп та середньої тривалості користування ними.

Вивіз сміття, обслуговування ліфтів, дезінсекція та дератизація оплачуються згідно з укладеними договорами за останній звітний рік з урахуванням площ, зайнятих для надання послуги та терміну її надання (додаток № 4 до зведеного кошторису).

6. Стипендії (код 1342). Особи, які навчаються у навчальних закладах і наукових установах за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, у навчальних закладах, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та комунальних навчальних закладах за рахунок коштів відповідних бюджетів мають право на одержання стипендії за результатами успішності у навчанні.

З метою визначення державної підтримки розвитку підготовки кадрів в Україні доцільно проаналізувати обсяги бюджетного фінансування зазначеної сфери, а також їхню частку у ВВП (рис. 10.1).

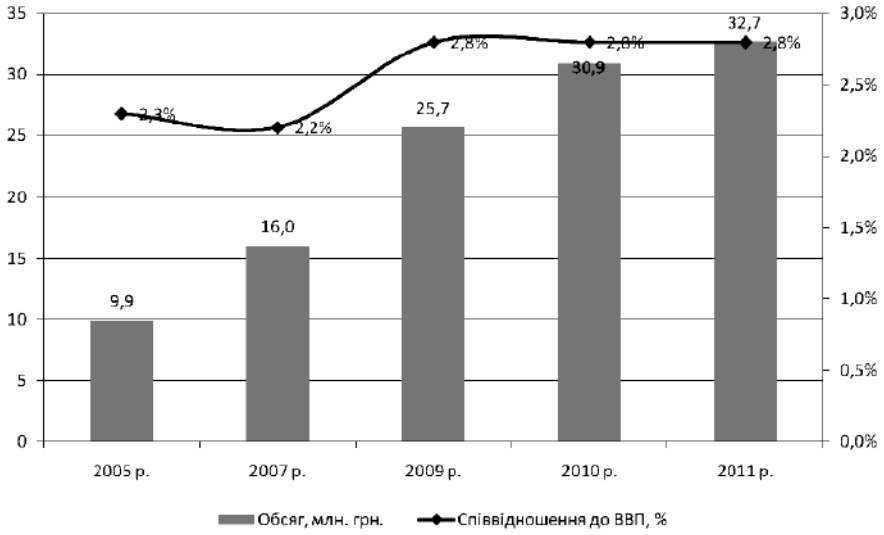


Рис. 10.1. Динаміка видатків Зведеного бюджету України на підготовку кадрів та їх частка у ВВП у 2005–2011 рр.

Показники, подані на рис. 10.1, вказують на поступове зростання обсягу видатків Зведеного бюджету України на підготовку кадрів у період 2002–2011 рр. з 5030,8 до 32790,4 млн. грн. Темп зростання за цей період становив 6,5 разу. При цьому співвідношення зазначених видатків до ВВП за аналізований період коливається в межах від 2,0% (у 2004 р.) до 2,8% (у 2009–2011 рр.). Поступове абсолютне, кількісне зростання обсягів видатків зведеного бюджету на підготовку кадрів в Україні не означає якісне використання бюджетних котрів та їх ефективність у реалізації й спрямуванні на кінцевий результат.

У табл. 10.5 представлено динаміку видатків на підготовку кадрів в Україні за видами бюджетів і частку видатків відповідних бюджетів у зведеному бюджеті у 2005–2011 рр.

Таблиця 10.5

Динаміка та частка видатків бюджетів на підготовку кадрів в Україні у 2005–2011 рр.

Роки	Зведений бюджет, млн. грн.	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		всього, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %	всього, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %
2005	9971,5	9190,6	92,2	780,9	7,8
2007	16009,2	14236,7	89,0	1772,6	11,0
2009	25739,9	22805,9	88,6	2933,7	11,4
2010	30888,0	27354,7	88,6	3533,3	11,4
2011	32790,4	25789,6	78,6	7000,8	21,4

Основна частка фінансування видатків на підготовку кадрів припадає на кошти державного бюджету (78,6–92,2%), частка видатків місцевих бюджетів на підготовку кадрів коливається в межах 7,0–21,4%. Слід зазначити, що в останні роки (2007–2011 рр.) зросли видатки місцевих бюджетів на фінансування підготовки кадрів на 3,2–13,6 відсоткового пункту і становили 11,0–21,4% від видатків зведеного бюджету на зазначені статті. Таке зростання відбулося за рахунок запровадження та реалізації значної кількості бюджетних програм у галузі підготовки кадрів, а також делегування повноважень щодо фінансування ПТО у 2011 р. за рахунок коштів місцевих бюджетів. Саме тому в 2011 р. відмічено скорочення обсягу фінансування підготовки кадрів з державного бюджету (на 1565,1 млн. грн. порівняно з 2010 р.) та суттєве зростання за рахунок коштів місцевих бюджетів (на 3467,5 млн. грн.).

У табл. 10.6 подано динаміку видатків Зведеного бюджету України на підготовку кадрів за окремими його складовими у період 2005–2011 рр.

Таблиця 10.6

Видатки Зведеного бюджету України на підготовку кадрів за його складовими у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Освіта, всього, млн. грн., у тому числі:	26801,7	44333,5	66773,5	79826,0	86253,5
Підготовка кадрів, всього, млн. грн., з них:	9971,5	16009,2	25739,8	30888,0	32790,4
Професійно-технічна освіта, млн. грн.	1749,9	2676,4	4107,9	5106,2	5305,3
Вища освіта, млн. грн., у т. ч.:	7934,1	12827,8	20966,2	24998,4	26619,6
ВНЗ I–II рівнів акредитації, млн. грн.	1742,9	2749,3	4650,7	5769,0	6141,1
ВНЗ III–IV рівнів акредитації, млн. грн.	6191,2	10078,3	16315,5	19229,4	20478,4
Післядипломна освіта, млн. грн.	287,5	505,2	665,7	783,4	865,5

Згідно з даними табл. 10.6, видатки на підготовку кадрів у 2005–2011 рр. поступово збільшуються за абсолютними показниками з 9971,5 до 32790,4 млн. грн., зростання становить 3,3 разу. Однак питома вага видатків на підготовку кадрів у структурі всіх видатків на освіту не має стійкої тенденції щодо зростання чи зменшення і перебуває в діапазоні 36,1–41,0% від усіх видатків зведеного бюджету на освіту. За функціональною класифікацією видатків Зведеного бюджету України на підготовку кадрів визначена тенденція до переважання видатків на фінансування вищої освіти. Так, у зазначений період видатки на вищу освіту зросли з 7934,1 до 26619,6 млн. грн., або більш як у 3 рази. Питома вага видатків на вищу освіту у видатках зведеного бюджету у період 2005–2011 рр. коливається в межах від 33,9% до 28,9%. У складі вищої освіти значно переважають видатки на вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації проти вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації, їх співвідношення становить 3,8 до 1,0.

Видатки зведеного бюджету на професійно-технічну освіту у динаміці 2005–2011 рр. характеризуються поступовим зростанням (з 1749,9 до 5315,3 млн. грн., або у 3 рази). Їх питома вага у структурі видатків на освіту перебуває в межах 5,9–6,3%. Незначними показниками у видатковій частині зведеного бюджету на освіту характеризуються видатки на післядипломну освіту. І хоча їх абсолютні показники у 2005–2011 рр. зросли, однак частка у видатках на освіту стабільно становить лише 1,1%.

Окрім цього, видатки державного та місцевих бюджетів на підготовку кадрів в Україні здійснюються за програмною класифікацією видатків відповідно до програмно-цільового методу виконання бюджетів. У табл. 10.7 представлено ті бюджетні програми підготовки кадрів, які характеризуються значними обсягами фінансування за розпорядниками коштів у 2010–2011 рр. У межах зазначених програм розроблено та впроваджено в дію велику кількість бюджетних програм. Зокрема, Міністерство освіти і науки України фінансує понад 50 бюджетних програм з підготовки кадрів. Це найбільша кількість програм серед усіх головних розпорядників бюджетних коштів, що потребує особливої уваги та високого професіоналізму в їх реалізації. Слід зазначити, що значна кількість бюджетних програм з підготовки кадрів не сприяє ефективності їх виконання. Разом з тим, постає питання результативності та доцільності реалізації окремих бюджетних програм.

Таким чином, державна підтримка розвитку підготовки кадрів в Україні, яка здійснюється через бюджетне фінансування, має суттєві недоліки та прогалини, зокрема:

– відсутність дієвого правового поля щодо регулювання економічних і фінансових відносин в галузі освіти, що відповідає сучасним реаліям;
– в умовах гострої нестачі бюджетних ресурсів для повноцінного функціонування закладів підготовки кадрів фінансуються переважно поточні видатки цих установ (заробітна плата, нарахування на неї, оплата комунальних послуг, виплата стипендії, відрядження та ін.), а капітальні видатки майже не фінансуються, що призводить до погіршення матеріально-технічної бази всіх навчальних закладів;
– нормативи фінансового забезпечення видатків на підготовку кадрів потребують перегляду; планування видатків на цю галузь має здійснюватись не на основі попередніх показників, а відповідно до реальної необхідності;
– недотримання фінансової дисципліни щодо ефективності та цільової спрямованості у використанні бюджетних коштів;
– значна кількість бюджетних програм, що перешкоджає їх ефективній реалізації, а також призначення кількох головних розпорядників коштів у межах виконання єдиної програми, що не сприяє цільовому використанню бюджетних коштів.

Таблиця 10.7

Обсяги використання бюджетних коштів на підготовку кадрів за головними розпорядниками в межах бюджетних програм у 2010–2011 рр.

(млн. грн.)

Головні розпорядники коштів	Назви бюджетних програм	Обсяг	
		2010 р.	2011 р.
Професійно-технічна освіта			
Міністерство освіти і науки України	Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах	4039,6	945,7
Вища освіта			
Міністерство внутрішніх справ України	Підготовка кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації	675,1	681,9
Міністерство культури і туризму України	Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	455,1	499,6
Міністерство освіти і науки України	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації	2612,7	2777,5
	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	11001,2	11907,6
Міністерство аграрної політики та продовольства України	Підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації	830,2	466,7
	Підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	1121,2	–
Міністерство інфраструктури України	Підготовка кадрів для сфери залізничного транспорту вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	227,9	241,6
Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту населення	236,5	261,8
Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту	Підготовка кадрів для сфери спорту вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	162,5	–
Міністерство фінансів України	Підготовка кадрів для фінансової системи вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	128,6	140,6
Післядипломна освіта			
Державне управління справами	Підготовка кадрів, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління Національною академією державного управління при Президентові України	132,1	141,8

Окреслені проблемні аспекти функціонування установ підготовки кадрів передбачають необхідність пошуку напрямів їх удосконалення. Зокрема, на нашу думку, необхідно:

– визначити пріоритети у реалізації фінансової політики підготовки кадрів в Україні з метою забезпечення збалансованого розвитку галузі, досягнення відповідності фінансових ресурсів визначеним повноваженням;

– запровадити нові механізми управління підготовкою кадрів, навчальними закладами; надати більшу самостійність і розширити власні повноваження цих установ, зокрема щодо залучення додаткових фінансових ресурсів для ефективного функціонування;
– запровадити проведення моніторингу оцінювання бюджетних програм щодо їх перспективності, результативності й цільового використання державних коштів;
– вдосконалити механізм планування видатків, розподіл бюджетних призначень, покращити контроль за використанням коштів;
– запровадити бюджетні програми, спрямовані на розвиток, зміцнення матеріально-технічної бази, інноваційний розвиток через фінансову підтримку та інші програми.

§ 10.5. Видатки бюджету на охорону здоров'я

В усіх країнах, що мають великий економічний і науково-культурний потенціал, здоров'я людей – вища соціальна цінність, а його охорона є важливим напрямом діяльності держави і суспільства та інтегральним показником успішності функціонування державних інституцій. Ефективність охорони здоров'я як галузі соціальної сфери полягає у тому, що, оберігаючи і відновлюючи здоров'я людини – головної складової продуктивних сил суспільства, вона сприяє зниженню захворюваності, смертності населення, підвищенню продуктивності його праці та продовженню працездатного періоду. Це відповідно підвищує національний дохід країни та позитивно впливає на добробут її народу.

Охорона здоров'я згідно із Законом України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19 листопада 1992 р. – це система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя, один із пріоритетних напрямків державної діяльності та один з головних чинників виживання і розвитку народу України.

У сучасному світі основними джерелами фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я є бюджетні кошти; внески на обов'язкове та добровільне медичне страхування; власні кошти юридичних і фізичних осіб, що надходять у вигляді плати за надані послуги та благодійних внесків.

Бюджетне фінансування характеризується високою надійністю. Проте бюджет будь-якого рівня має багато напрямків витрачання коштів, тому фінансове благополуччя галузі охорони здоров'я залежить від рівня економічного розвитку та пріоритетів фінансової політики держави.

Страхові платежі є цільовими, що забезпечує гарантоване спрямування зібраних коштів на фінансування охорони здоров'я. Проте за рахунок страхових внесків акумулюють набагато менший обсяг коштів, ніж той, що може бути забезпечений за рахунок бюджетів. Окрім того, бюджет має перевагу в тому, що зменшення розміру податкових надходжень можна певною

мірою компенсувати, збільшуючи обсяг інших видів доходів бюджету, а система страхування такої можливості позбавлена.

Приватні кошти як джерело фінансування безпосередньо пов'язані з національними традиціями, рівнем економічного розвитку держави і платоспроможністю фізичних та юридичних осіб.

Переважання одного з джерел фінансових ресурсів визначає модель фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я – страхову, державну (бюджетну) чи платну (приватну).

1. Страхова – модель Бісмарка (названа за іменем німецького державного діяча О. Бісмарка, який уперше запровадив медичне обслуговування на страхових засадах) використовується у країнах із поміркованим рівнем централізації ВВП у бюджеті (Франція, Німеччина, Японія, Люксембург, Австрія, Нідерланди, Швейцарія) – майже 35–45%.

2. Державна (бюджетна) – модель Беверіджа (названа за іменем британського політика У. Беверіджа, проект якого є основою державної системи медичного обслуговування у Великобританії); застосовується, як правило, у країнах із порівняно високим рівнем державної централізації ВВП (Великобританія, Ірландія, країни СНД, Греція, Канада, Данія, Італія) – близько 50–60%.

3. Платна (приватна) модель застосовується у країнах із незначним рівнем бюджетної централізації ВВП (США) – близько 25–30%.

В Україні використовується бюджетна модель фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я. Згідно з чинним законодавством покриття витрат, пов'язаних із наданням гарантованого рівня медичної допомоги, передбачається за рахунок бюджетних коштів. Обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя.

У сучасних умовах пріоритетним джерелом фінансових ресурсів охорони здоров'я є кошти загального фонду державного та місцевих бюджетів, частка яких у 2010 р. становила 87,98%. Питома вага коштів спеціального фонду є невисокою (2005 р. – 11,7%, 2006 р. – 11,3%, 2007 р. – 10,6%, 2008 р. – 8,9%, 2009 р. – 9,4%, 2010 р. – 9,5%, 2011 р. – 12,02%).

Головною проблемою охорони здоров'я є неузгодженість між обсягами гарантованої державою безоплатної медичної допомоги населенню та бюджетних коштів, виділених на організацію її надання. Це призводить до зниження кількості й якості медичних послуг у державних і комунальних закладах охорони здоров'я та зростання розміру неофіційних платежів за медичну допомогу, яка згідно з конституційними нормами має надаватись безкоштовно.

Зважаючи на це, підставою для обґрунтування зростаючої ролі держави у фінансовому забезпеченні та регулюванні галузі охорони здоров'я є:

– неспроможність ринкових механізмів протистояти негативним зовнішнім екстерналіям (ефектам), існуванням інформаційної асиметрії на користь постачальників медичних послуг (теорія відмови функціонування ринку – Дж. Стігліц, П. Самуельсон, Ш. Бланкарт);

– часткова належність охорони здоров'я до суспільних благ, які характеризуються неподільністю, відсутністю властивостей винятковості, суперництва при споживанні (теорія суспільних благ – У. Маццола, К. Вікселль, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв);
– трактування здоров'я людини як головної цінності суспільства та основи його економічного зростання, а витрат на охорону здоров'я – як одного з видів інвестицій у людський капітал (теорія "людського капіталу" та концепція "інвестицій у людину" – Г. Беккер, Л. Туроу, К. Макконелл, К. Уїнслоу);
– потреба суспільства, яке в умовах демократії визначає пріоритети державної політики охорони здоров'я (теорія суспільного вибору – Дж. Б'юкенен, Дж. Бреннан, Д. Мюллер, Р. Вагнер).

Отже, охорона здоров'я є важливим соціальним компонентом держави загального добробуту, визначальною складовою її соціальної політики, яка має забезпечити доступність медичної допомоги для всіх членів суспільства незалежно від рівня їх доходів. Для реалізації зазначеної цілі у державному та місцевих бюджетах України передбачаються видатки на охорону здоров'я, які згідно із бюджетною класифікацією містять видатки на фінансування таких закладів і заходів:
– медична продукція та обладнання;
– поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога (поліклініки загального профілю й амбулаторії, спеціалізовані поліклініки, стоматологічні поліклініки, станції швидкої та невідкладної допомоги, фельдшерсько-акушерські пункти);
– лікарні та санаторно-курортні заклади (лікарні загального профілю, спеціалізовані лікарні й інші спеціалізовані заклади, пологові будинки, санаторно-курортні заклади);
– санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади;
– дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я;
– інша діяльність у сфері охорони здоров'я (будинки дитини, станції переливання крові, інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я).

Розподіл видатків на фінансування галузі охорони здоров'я між державним і місцевими бюджетами регламентується Бюджетним кодексом України.

До видатків на охорону здоров'я, які здійснюються із Державного бюджету України, належать видатки на: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні й поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України); спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України); санаторно-реа-

білітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей і підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни, осіб, на яких поширюється чинність законів України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про жертви нацистських переслідувань", та інвалідів, загальнодержавні реабілітаційні установи й комплекси для інвалідів згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України); санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями); інші програми в галузі охорони здоров'я.

Планування видатків Державного бюджету України на охорону здоров'я передбачає розробку головним розпорядником бюджетних коштів галузі охорони здоров'я – Міністерством охорони здоров'я України бюджетного запиту для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та порядку, встановленими Міністерством фінансів України.

Зважаючи на те, що охорона здоров'я населення – це повноваження держави, делеговане органам місцевого самоврядування для виконання, видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я є видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими.

За рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів здійснюються видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на:

- консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення);
- спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);
- санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей і підлітків, санаторії медичної реабілітації);
- інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи).

Із районних бюджетів, бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення проводяться видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швид-

кої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

– програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи щодо санітарної освіти).

Планування видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я здійснюється з використанням формульного підходу, суть якого полягає у розрахунку обсягу видатків на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них (зазначені коефіцієнти визначаються з розрахунку на душу населення).

Порядок розрахунку обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, бюджету району визначається Кабінетом Міністрів України.

Фінансове планування у бюджетних закладах охорони здоров'я базується на складанні кошторисів. Визначення розміру окремого елементу видатків за економічною класифікацією кошторису здійснюється за допомогою нормативного методу фінансового планування на базі оперативно-сітьових показників.

Основними оперативно-сітьовими показниками для планування видатків лікарняних, санаторно-курортних закладів, будинків дитини є кількість лікарняних ліжок і ліжко-днів (визначаються множенням середньорічної кількості ліжок на кількість днів функціонування ліжка на рік); для амбулаторно-поліклінічних закладів – кількість лікарських посад і лікарських відвідувань.

Головним показником для розрахунку видатків лікарняних, санаторно-курортних закладів, будинків дитини є кількість лікарняних ліжок. Зазначений показник визначають відповідно до соціально-економічних, демографічних та інших умов території. Під час складання кошторису лікарняних, санаторно-курортних закладів, будинків дитини розраховується середньорічна кількість ліжок ($Л_c$) за формулою:

$$Л_c = Л_1 + \frac{Л_2 \times M}{12} - \frac{Л_3 \times (12 - M_1)}{12},$$

де $Л_1$ – кількість ліжок на початок планового року;

$Л_2$ – кількість ліжок, які вводяться в дію в плановому році;

M – кількість місяців функціонування ліжок, які вводяться в дію в плановому році;

$Л_3$ – кількість ліжок, які виводяться з експлуатації в плановому році;

M_1 – кількість місяців функціонування ліжок, які виводяться з експлуатації.

Для визначення видатків амбулаторно-поліклінічних закладів, закладів швидкої та екстреної медичної допомоги використовують показник кількості лікарських посад. Зазначений показник дає змогу розрахувати також кількість лікарських відвідувань *(В):*

$$B = \sum_{i=1}^{I} П_i \times Д_i \times Г_i \times Н_i , \qquad i = \overline{1, I,} ,$$

де $П_i$ – середньорічна кількість лікарських посад і-ої спеціальності в амбулаторно-поліклінічному закладі;

$Д_i$ – кількість робочих днів лікаря і-ої спеціальності на рік;

$Г_i$ – кількість робочих годин лікаря і-ої спеціальності на день;

$Н_i$ – норма прийому пацієнтів на годину лікарем і-ої спеціальності.

Згідно з економічною класифікацією видатки закладів охорони здоров'я поділяються на поточні (оплата праці персоналу і нарахування на неї, придбання предметів, матеріалів, обладнання, інвентарю, медикаментів, перев'язувальних матеріалів, продуктів харчування, оплата комунальних, транспортних послуг, поточний ремонт тощо) та капітальні (придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво, капітальний ремонт тощо).

Найбільшу питому вагу у структурі видатків закладів охорони здоров'я становлять видатки на оплату праці персоналу. Базовим для розрахунку фонду оплати праці медичного закладу є типовий штатний розпис, який формується на підставі наказів МОЗ України. Основою розрахунку посад лікарів, середнього та молодшого медичного персоналу для лікарняних і санаторно-курортних закладів є показник кількості ліжок, для амбулаторно-поліклінічних закладів – кількість населення, яке прикріплене до поліклініки, для будинків дитини – кількість дітей, які в них перебувають.

Так, кількість посад лікарів у відділеннях лікарняних, санаторно-курортних закладів, будинків дитини визначається відповідно до нормативу кількості ліжок на лікаря, кількість посад середнього і молодшого медичного персоналу – залежно від кількості ліжок за нормою і кількості посад на черговий пост. Кількість посад середнього і молодшого медичного персоналу на черговий пост розраховують шляхом ділення загальної кількості робочих годин на рік на річну норму робочого часу.

Кількість посад лікарів в амбулаторно-поліклінічних закладах визначається на основі нормативу кількості посад на відповідну чисельність прикріпленого населення, кількість посад середнього і молодшого медичного персоналу – відповідно до нормативу чисельності посад на лікарську посаду.

Штат адміністративно-управлінського, допоміжного та господарського персоналу визначають за типовими штатними розписами.

Оплату праці працівників закладів охорони здоров'я встановлюють за групами персоналу за фактично відпрацьований час, і вона охоплює:

- основну заробітну плату, яку розраховують на основі кількості ставок і посадових окладів для певної групи персоналу;
- доплати за суміщення професій, роботу в нічний час, науковий ступінь та інші доплати, що встановлюють у відсотках від посадового окладу працівника;

– надбавки за тривалість неперервної роботи, почесні звання, знання та використання у роботі іноземної мови, за високі досягнення у праці, виконання особливо важливої роботи, складність, напруженість у роботі, інші надбавки, що визначають у відсотках від посадового окладу працівника.

Визначення посадових окладів та розмірів доплат і надбавок працівникам закладів охорони здоров'я проводиться у тарифікаційному списку на підставі наказів Міністерства праці та соціальної політики України і Міністерства охорони здоров'я України.

Розміри посадових окладів (тарифних ставок) визначаються за тарифними розрядами Єдиної тарифної сітки, які встановлюються професіоналам, фахівцям залежно від наявної кваліфікаційної категорії, робітникам – від кваліфікаційного розряду у межах діапазону, визначеного для цих посад Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, за такими основними групами: адміністративно-управлінський персонал, лікарі, середній медичний персонал, молодший медичний персонал, працівники аптек і допоміжних лікувально-діагностичних підрозділів, господарсько-обслуговуючий персонал.

Фонд заробітної плати розраховується шляхом множення кількості посад на середню ставку зарплати.

Нарахування на заробітну плату працівників закладу охорони здоров'я – це видатки на оплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, розмір якого для бюджетних установ становить 36,3%.

Видатки на придбання предметів і матеріалів для господарських потреб закладу охорони здоров'я, оплату транспортних, комунальних й інших послуг визначають з урахуванням обсягу, режиму, умов роботи зазначеного закладу, діючих норм видатків, цін на товари і послуги.

Обсяг видатків на придбання медикаментів і перев'язувальних засобів визначають за встановленими нормами у розрахунку на ліжко-день у лікарняних, санаторно-курортних закладах, будинках дитини, на лікарське відвідування – в амбулаторно-поліклінічних закладах.

Видатки на придбання продуктів харчування у закладах охорони здоров'я розраховують відповідно до вартості встановленого на хворого набору продуктів харчування, диференційованого за профілем відділень, вікових груп населення та кількості ліжко-днів. Обсяг видатків на харчування можуть розраховувати і як добуток грошової норми на харчування хворого на день, середньорічної кількості ліжок та кількості днів функціонування ліжка на рік.

Розмір видатків на придбання обладнання й інвентарю короткострокового користування визначається з урахуванням наявності придатного до використання обладнання й інвентарю у медичних закладах, норм, передбачених у табелях обладнання та оснащення закладів охорони здоров'я, затверджених Міністерством охорони здоров'я України.

За КЕКВ "Видатки на відрядження" плануються видатки, пов'язані з оплатою проїзду, проживання, добових відряджених працівників. Розмір зазначеного елементу видатків визначається на основі даних минулих років і норм чинного законодавства.

Видатки закладів охорони здоров'я за КЕКВ "Оплата послуг (крім комунальних)", "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" обчислюються прямим розрахунком на основі діючих тарифів та порядку розрахунку плати за певні послуги.

Капітальні видатки заклади охорони здоров'я планують, враховуючи наявність обладнання та інвентарю довгострокового користування згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України, методом прямого розрахунку в межах асигнувань, передбачених бюджетом на зазначені цілі.

У закладах охорони здоров'я КЕКВ "Придбання обладнання і предметів довгострокового користування" (ОПд) охоплює суму коштів, необхідних для купівлі зазначених активів, і розраховується так:

$$ОПд = \sum_{x=1}^{X} Ц_x \times ОПд_x, \quad x = \overline{1, X},$$

де $Ц_x$ – ціна одиниці обладнання та предметів довготермінового користування х-го виду;

$ОПд_x$ – кількість необхідного для функціональних відділень закладу охорони здоров'я обладнання і предметів довготермінового користування х-го виду (згідно з нормативами);

X – кількість видів обладнання та предметів довготермінового користування.

Динаміку видатків бюджетів України на охорону здоров'я у 2005–2011 рр. характеризують дані табл. 10.8.

Таблиця 10.8

Динаміка видатків бюджетів України на охорону здоров'я у 2005–2011 рр.

Роки	Зведений бюджет, млн. грн.	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		обсяг видатків, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету,%	обсяг видатків, млн. грн.	частка у видатках зведеного бюджету,%
2005	15476,4	3508,0	22,7	11968,3	77,3
2007	26717,5	6321,0	23,7	20396,5	76,3
2009	36564,9	7534,9	20,6	29029,9	79,4
2010	44745,3	8759,0	19,6	35986,3	80,4
2011	48961,62	10223,86	20,9	38737,76	79,1

Як свідчить аналіз даних табл. 10.8, обсяг видатків Зведеного бюджету України на фінансування галузі охорони здоров'я за період 2005–2011 рр. зріс у 3,2 разу. Основним джерелом фінансових ресурсів зазначеної галузі були кошти місцевих бюджетів, абсолютна величина яких збільшувалася. Спостерігалася тенденція до зменшення частки коштів державного бюджету з 22,7% у 2005 р. до 20,9% у 2011 р. і зростання питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 77,3% у 2005 р. до 79,1% у 2011 р. у структурі джерел фінансового забезпечення охорони здоров'я.

Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я у 2005–2011 рр. відображена у табл. 10.9.

Таблиця 10.9

Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я у 2005–2011 рр.

Показники	2005		2007		2009		2010		2011	
	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %	млн. грн.	частка, %
Медична продукція й обладнання	–	–	–	–	26,3	0,1	–	–	–	–
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	2150,2	13,9	4643,4	13,8	5050,4	13,8	6266,6	14,0	6873,6	14,0
Лікарні та санаторно-курортні заклади	10882,9	70,3	23627,9	70,4	25494,7	69,7	32073,8	71,7	34900,6	71,3
Санітарно-профілактичні, протиепідемічні заходи і заклади	784,3	5,1	1566,4	4,7	2325,7	6,4	2067,1	4,6	2048,6	4,2
Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	99,96	0,6	231,5	0,7	248,9	0,7	265,3	0,6	319,3	0,7
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	1559,2	10,1	3490,7	10,4	3418,9	9,4	4072,6	9,1	4819,5	9,8
Разом видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я	15476,5	100	33559,9	100	36564,9	100	44745,4	100	48961,6	100

Дані табл. 10.9 свідчать, що упродовж 2005–2011 рр. найбільша частка бюджетних коштів спрямовувалась на фінансування лікарень і санаторно-курортних закладів – 69,7–71,7%, дещо менша – на утримання поліклінік, амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги – 13,8–14% та фінансування іншої діяльності у сфері охорони здоров'я – 9,4–14,2%, найменша – на фінансування досліджень і розробок у сфері охорони здоров'я – 0,6–0,7%.

Незважаючи на зростання обсягів видатків бюджетів на охорону здоров'я у відсотках до ВВП (з 3,51% у 2005 р. до 3,72% у 2011 р.) та ВНД (з 3,55% у 2005 р. до 3,77% у 2011 р.), ці показники в Україні майже у 2–3 рази нижчі порівняно з країнами-членами Європейського Союзу. Оскільки за рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я для забезпечення ефективної та кваліфікованої медичної допомоги державні витрати на охорону здоров'я мають становити 7–10% від ВВП (у країнах європейського регіону зазначений показник становить близько 7,7%, у країнах-членах Європейського Союзу – 8,7%), можемо констатувати, що фінансування цієї галузі соціальної сфери в сучасних умовах не належить до соціальних пріоритетів держави. Зважаючи на вищевикладене, необхідність реформування управлінських та економічних засад вітчизняної системи охорони здоров'я не викликає сумнівів.

§ 10.6. Видатки бюджетів на духовний і фізичний розвиток

Духовний і фізичний розвиток людини є пріоритетним напрямом політики соціально орієнтованої демократичної держави. Держава має забезпечувати необхідні організаційно-управлінські, правові та фінансово-економічні умови для створення, збереження і поширення культурних цінностей, розвитку фізичної культури і спорту в суспільстві. Духовно розвинута і здорова нація є запорукою соціального благополуччя та економічного процвітання будь-якої країни.

Державна політика у сфері духовного і фізичного розвитку в України базується на положеннях Конституції України, в якій зазначено, що культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які перебувають за її межами. Також в Основному Законі проголошено, що держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Кошти державного і місцевих бюджетів є важливим джерелом фінансового забезпечення потреб духовного та фізичного розвитку в країні. Як свідчить аналіз статистичних даних, упродовж 2005–2010 рр. суми видатків зведеного бюджету на фінансування духовного і фізичного розвитку в Україні щорічно зростали і лише в 2011 р. їх обсяг зменшився порівняно з 2010 р. (рис. 10.2). Позитивним аспектом є те, що частка видатків зведеного бюджету на духовний і фізичний розвиток до ВВП за 2005–2010 рр. постійно зростала і в 2010 р. мала максимальне значення – 1,2%.

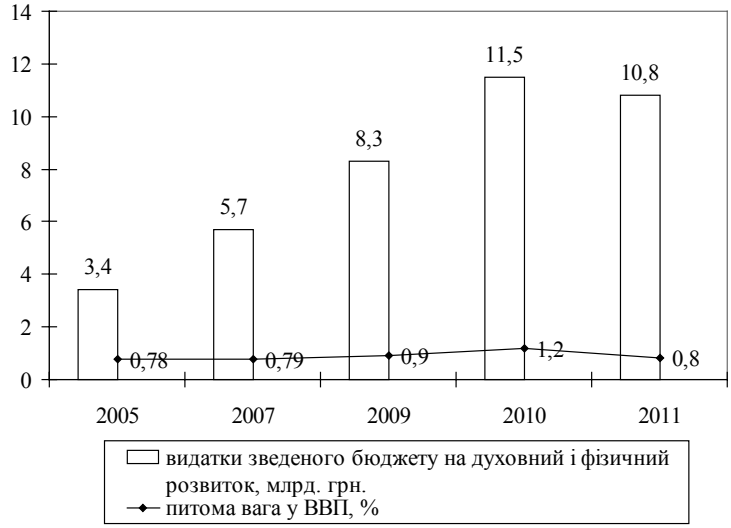


Рис. 10.2. Динаміка видатків Зведеного бюджету України на духовний і фізичний розвиток та їх частки у ВВП у 2005–2011 рр.

Видатки місцевих бюджетів є пріоритетним джерелом фінансового забезпечення духовного і фізичного розвитку, їх частка у загальній сумі видатків зведеного бюджету на духовний і фізичний розвиток у 2011 р. становила 64% (табл. 10.10).

Таблиця 10.10

Видатки державного і місцевих бюджетів України на духовний і фізичний розвиток у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Група видатків	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Видатки державного бюджету					
Фізична культура і спорт	293,4	518,0	1462,7	2812,3	1408,4
Культура та мистецтво	532,4	768,2	1074,6	1379,6	1513,2
Засоби масової інформації	433,2	669,1	650,9	936,2	859,6
Дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку	13,3	18,3	23,7	27,3	34,9
Інша діяльність у сфері духовного та фізичного розвитку	1,5	14,1	4,4	10,1	14,2
Духовний і фізичний розвиток, усього	**1273,7**	**1987,7**	**3216,3**	**5165,5**	**3830,4**
Видатки місцевих бюджетів					
Фізична культура і спорт	592,7	1019,2	1224,9	1478,2	1603,9
Культура та мистецтво	1459,7	2500,0	3689,7	4666,8	5102,3
Засоби масової інформації	123,7	180,8	196,8	211,7	218,3
Духовний та фізичний розвиток, усього	**2176,1**	**3700,0**	**5111,5**	**6359,8**	**6924,4**

Відомо, що основними перевагами фінансування потреб духовного та фізичного розвитку з місцевих бюджетів є можливість максимального наближення до споживачів послуг, врахування місцевих проблем, гнучкість та оперативність. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено делеговані та власні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері духовного і фізичного розвитку.

За структурою видатків державного і місцевих бюджетів на духовний і фізичний розвиток основний обсяг бюджетних коштів спрямовується на фінансування культури та мистецтва, наприклад, у 2011 р. – це близько 40% коштів державного бюджету і 74% коштів місцевих бюджетів.

Видатки бюджетів на культуру і мистецтво. Культура – це важлива сфера життя суспільства, в якій зберігається і використовується культурно-історична спадщина країни, створюються умови для розвитку мистецтва і творчості. Ця сфера активно впливає на інтелектуальний і емоційний розвиток молодого покоління та суспільства загалом.

Головним завданням державної політики у сфері культури є забезпечення громадян необхідними умовами для культурного розвитку, а саме: доступу до надбань і цінностей вітчизняної й світової культури, активної участі в культурному житті з максимальним урахуванням при цьому культурних потреб та інтересів усіх суб'єктів культурного процесу.

В період незалежності України першим нормативно-правовим актом, яким було визначено правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні і врегульовано суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей, стали Основи законодавства України про культуру, прийняті 19 лютого 1992 р.

Фінансове забезпечення витрат на культуру і мистецтво зумовлене специфікою галузі культури. З одного боку, культура потребує свободи художньої творчості, свободи слова, свободи друку тощо, а з іншого боку, в умовах ринкової економіки значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковими, однак суспільно необхідними. Отже, держава, яка зацікавлена в існуванні та розвиткові культури, має дбати про перспективи галузі і стан її фінансового забезпечення.

На сучасному етапі розвитку бюджетних відносин основними джерелами фінансового забезпечення вітчизняної галузі культури є:

- кошти державного бюджету;
- кошти місцевих бюджетів;
- кошти від надання платних послуг закладами культури і мистецтва;
- кошти благодійних організацій;
- кошти меценатів, добровільні пожертвування фізичних осіб.

Найважливішим джерелом фінансування закладів культури і мистецтва є кошти державного і місцевих бюджетів, а кошти, отримані з інших джерел, – це лише додаткові фінансові ресурси.

Видатки бюджетів на культурно-мистецькі заклади і заходи розмежовано Бюджетним кодексом України. Цим розподілом встановлено, що за

рахунок коштів державного бюджету фінансують заклади національного значення: національні театри, філармонії, бібліотеки, музеї і виставки, заповідники тощо. З місцевих бюджетів фінансують обласні, районні, сільські, селищні та міські заклади культури і мистецтва: філармонії, театри, клуби і бібліотеки, музеї, виставки, будинки культури, школи естетичного виховання дітей тощо.

В результаті законодавчого розмежування видатків на культуру і мистецтво між бюджетами їхня структура у розрізі державного і місцевих бюджетів дещо відрізняється. Зокрема, в структурі видатків державного бюджету найбільша частка коштів витрачається на утримання театрів і заповідників. А пріоритетними статтями фінансування культури і мистецтва з місцевих бюджетів є утримання клубних закладів і бібліотек (рис. 10.3).

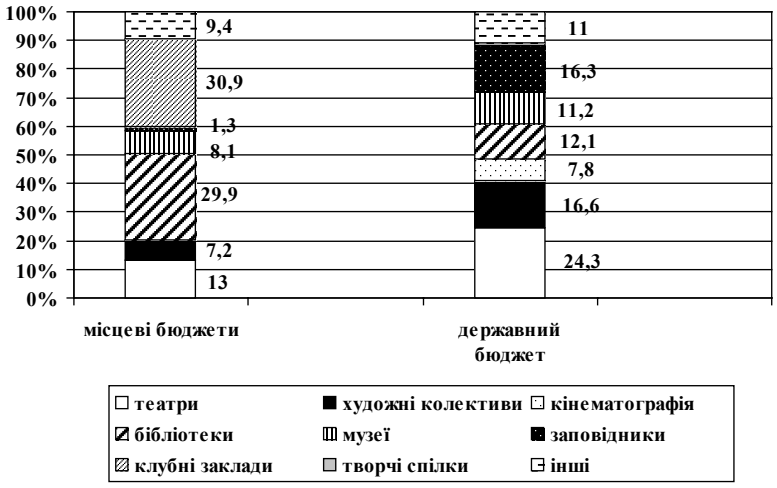


Рис. 10.3. Структура видатків на культуру і мистецтво державного та місцевих бюджетів України у 2011 р.

Кошти місцевих бюджетів мають домінуюче значення у фінансуванні видатків на утримання закладів і проведення заходів у сфері культури і мистецтва – 77% у загальній сумі бюджетних видатків на зазначені цілі за даними 2011 р.

Специфіка планування видатків бюджетів на культуру і мистецтво існує для державного і місцевих бюджетів. Зокрема, бюджетне планування видатків державного бюджету на культуру і мистецтво здійснюють з урахуванням:

- обґрунтованих потреб, які розраховані закладами культури і мистецтва, що належать до мережі бюджетних закладів, фінансованих з державного бюджету;
- фінансування бюджетних програм;
- необхідності надання субвенцій з державного бюджету.

Зокрема, перелік і планові обсяги фінансування бюджетних програм встановлюються законом України про Державний бюджет України на поточний рік. Щороку у сфері культури і мистецтва фінансується значна кількість бюджетних програм: "Фінансова підтримка національних творчих спілок у сфері культури і мистецтва"; "Фінансова підтримка національних театрів"; "Фінансова підтримка національних та державних художніх колективів, концертних і циркових організацій"; "Премії і стипендії за видатні досягнення у галузі культури, літератури і мистецтва"; "Бібліотечна справа"; "Музейна справа та виставкова діяльність"; "Збереження історико-культурної спадщини в заповідниках"; "Створення та розповсюдження національних фільмів" тощо.

Специфіка планування видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво зумовлена поділом видатків місцевих бюджетів на ті, що враховуються при визначенні дотацій вирівнювання, і ті, що не враховуються.

Обсяг видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво не може бути меншим, ніж обсяг у році, що передує плановому, скоригований на індекс споживчих цін у середньому до попереднього року, врахований в Основних прогнозних показниках економічного і соціального розвитку України.

Планування видатків місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу дотацій вирівнювання, здійснюється з ініціативи органів місцевого самоврядування і, як правило, залежить від розміру власних доходів місцевих бюджетів, якими можна розпоряджатися і використовувати для фінансування місцевих потреб. У сфері культури і мистецтва таким чином можуть фінансуватися культурно-мистецькі програми місцевого значення; заходи типового проектування, реставрації та охорони пам'яток архітектури місцевого значення тощо.

Недоліком чинного порядку планування видатків місцевих бюджетів є певна неузгодженість з потребами, розрахованими бюджетними закладами на основі показників кошторисного планування.

Бюджетні установи культури і мистецтва, як і інші бюджетні установи, здійснюють свою діяльність на основі фінансового плану – кошторису. Планування дохідної частини кошторису передбачає врахування граничних обсягів асигнувань із загального і спеціального фондів місцевого бюджету, доведених бюджетній установі від головного розпорядника у лімітній довідці.

Планування статей видатків кошторису бюджетних установ культури і мистецтва проводиться в тому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Вагомою статтею витрат установ культури і мистецтва є "Оплата праці". Витрати на оплату праці планують на основі типових штатів, які встановлюються законодавством для кожного виду установ. Наприклад, перелік посад професійних творчих працівників театрів і посад (спеціальностей) працівників інших специфічних театральних професій затверджується Кабінетом Міністрів України. Основою для розрахунку фонду оплати праці установ культури і мистецтва є Наказ Міністерства культури і туризму України "Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі

Єдиної тарифної сітки" від 18 жовтня 2005 р. Цим нормативно-правовим документом затверджено:

- розміри тарифних розрядів і коефіцієнтів з оплати праці керівних працівників, художнього, артистичного персоналу, професіоналів, фахівців, службовців, робітників бюджетних установ, закладів та організацій культури;
- схеми тарифних розрядів посад (професій) керівних працівників, художнього, артистичного персоналу, професіоналів, фахівців, службовців, робітників бюджетних установ, закладів та організацій культури;
- показники для віднесення бюджетних установ, закладів і організацій культури до відповідних груп за оплатою праці керівних працівників.

Працівникам, які працюють у сфері культури і мистецтва, законодавством передбачені надбавки і доплати.

Видатки за статтею кошторису "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" є другими за величиною в структурі витрат закладів культури і мистецтва. Заклад планує ці видатки окремо для кожного підрозділу: оплата теплопостачання, оплата водопостачання і водовідведення, оплата електроенергії, оплата природного газу, оплата інших комунальних послуг, оплата інших енергоносіїв. Розрахунок здійснюють відповідно до лімітної довідки споживання енергоносіїв на відповідний рік, яку доводять фінансовим органам, шляхом множення фактичного обсягу минулорічної потреби (куб. м, КВт/год., Гкалл тощо) на лімітну вартість за 1 куб. м, КВт/год., Гкалл тощо.

Планування доходів спеціального фонду кошторису, які одержує установа від надання платних послуг, здійснюється на основі розрахунку таких показників: планового обсягу надання тих чи інших платних послуг, а також інших розрахункових показників: площі приміщень і вартості обладнання, іншого майна, яке здають в оренду, кількості місць у гуртожитках, кількості відвідувань музеїв, виставок тощо. При визначенні доходів спеціального фонду кошторису на плановий період обов'язково враховують рівень їх фактичного виконання за останній звітний рік. Видатки спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень планують у такій послідовності:

- за встановленими напрямками використання;
- на погашення заборгованості установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним і загальним фондами;
- на проведення заходів, пов'язаних із виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду.

Чинним законодавством закладам культури і мистецтва, які засновані на державній і комунальній власності, дозволено здійснювати власну некомерційну діяльність і надавати платні послуги. Перелік платних послуг затверджено Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв, заснованими на державній та комунальній формі власності" № 534

від 5 червня 1997 р. Відповідно до постанови, заклади культури і мистецтва можуть надавати такі платні послуги:

– *у сфері культурно-освітньої діяльності* – проведення вистав; концертів; спектаклів; фестивалів; циркових шоу; навчання у гуртках; навчання на курсах; проведення культурно-мистецьких заходів (презентацій, вечорів); тиражування записів на магнітних носіях; обслуговування екскурсійних груп; відвідування заповідників; бібліотечні послуги тощо;
– *у сфері міжнародного співробітництва* – проведення міжнародних симпозіумів, науково-практичних конференцій, концертів, фестивалів, виставок, вистав; надання допомоги мистецьким колективам і виконавцям, які приїжджають в Україну чи виїжджають за її межі, в оформленні документів тощо;
– *у сфері інших послуг* – оформлення інтер'єрів, дизайнерського оздоблення виставочних стендів; роздрібна торгівля сувенірами, виробами народних промислів; ремонт і реставрація нерухомих пам'яток історії та культури тощо;
– *у сфері побутових послуг* – ремонт побутових приладів та обладнання теле-, аудіо-, відеоапаратури; прокат музичних інструментів, культурно-спортивного туристичного інвентарю, звуко- і відеотехніки; виготовлення фонограм концертів і спектаклів, копій звукозапису музичних творів з фонотек театрів, музеїв, бібліотек, клубних закладів, парків культури та відпочинку тощо.

Фізична культура і спорт є особливою сферою, яка впливає на розвиток духовних і фізичних якостей людини. Фізична культура – це складова загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості (Закон України "Про фізичну культуру і спорт").

Функціонування сфери фізичної культури залежить від рівня розвитку суспільства (соціального, політичного, економічного, наукового, духовного тощо), а також наявності та стану матеріальної бази (стадіонів, басейнів, спортивних кортів і майданчиків, залів, палаців, спортивних приладів та інвентарю, спортивної форми тощо). Специфіка послуг, які надаються у сфері фізкультури і спорту, зумовлена виконанням таких соціально-економічних функцій: виховної, лікувально-оздоровчої, рекреаційної, відтворювальної, інформаційно-дозвільної, пізнавальної, національно-патріотичної, оборонної та рекламної.

Основними показниками розвитку фізичної культури держави є:

– рівень здоров'я, фізичний розвиток і підготовленість різних верств населення;
– ступінь використання фізичної культури в різних сферах діяльності;
– рівень розвитку системи фізичного виховання;
– рівень розвитку самодіяльного масового спорту;
– рівень забезпеченості кваліфікованими кадрами;
– рівень впровадження у фізичну культуру досягнень науково-технічного прогресу;

– відображення заходів з фізичної культури в засобах масової інформації, у творах мистецтва і літератури;
– матеріальна база;
– рівень спортивних досягнень тощо.

Згідно із Законом України "Про фізичну культуру і спорт", фінансове забезпечення заходів з фізичної культури і спорту здійснюється за рахунок державного бюджету, місцевих бюджетів; коштів фонду соціального страхування, а також позабюджетних надходжень: внесків підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, окремих осіб, коштів від фінансово-господарської діяльності закладів фізичної культури і спорту та організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, а також від продажу прав на використання спортивної символіки і на телевізійну трансляцію спортивних змагань, від проведення фізкультурно-спортивних та інших видовищних заходів, спортивних лотерей тощо.

Бюджетні кошти є основним джерелом фінансового забезпечення заходів з фізичної культури і спорту. Впродовж 2005–2010 рр. суми коштів, які виділялись з бюджетів різних рівнів, щороку зростали (табл. 10.11). Зростання обсягів бюджетного фінансування було особливо значним у 2009–2010 рр., що пов'язано з фінансуванням витрат на підготовку національних збірних команд в олімпійських та параолімпійських зимових іграх у 2010 р. та із підготовкою країни до проведення заходів Євро-2012.

Таблиця 10.11

Динаміка і частка видатків бюджетів на фізичну культуру і спорт у 2005–2011 рр.

(млн. грн.)

Група видатків	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
1. Видатки державного бюджету на фізичну культура і спорт	293,4	518,0	1462,7	2812,3	1408,4
– частка у видатках державного бюджету на духовний та фізичний розвиток, %	23,0	26,1	45,5	54,4	36,8
– частка у видатках державного бюджету, %	0,26	0,3	0,6	0,9	0,4
2. Видатки місцевих бюджетів на фізичну культура і спорт	592,7	1019,2	1224,9	1478,2	1603,9
– частка у видатках місцевих бюджетів на духовний та фізичний розвиток, %	27,2	27,5	24,0	23,2	23,2
– частка у видатках місцевих бюджетів, %	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
3. Видатки зведеного бюджету на фізичну культура і спорт	886,1	1537,2	2687,6	4290,5	3012,3
– частка у видатках зведеного бюджету на духовний і фізичний розвиток, %	25,7	26,3	32,4	37,2	27,8
– частка у видатках зведеного бюджету, %	0,6	0,7	0,9	1,1	0,7

Відповідно до розподілу видатків між бюджетами, встановленого Бюджетним кодексом України, з державного бюджету фінансуються заходи з підготовки резерву та складу національних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення, підготовка і участь на-

ціональних збірних команд в олімпійських та параолімпійських іграх; державні програми з інвалідного спорту та реабілітації тощо.

З місцевих бюджетів утримуються дитячо-юнацькі спортивні школи; дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву республіканського й обласного значення; заходи з фізичної культури і спорту й організації фізкультурно-спортивної спрямованості та спортивні споруди місцевого значення тощо. За рахунок видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при значенні обсягу міжбюджетних трансфертів, також фінансуються місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту.

З державного бюджету фінансується значна кількість бюджетних програм у сфері фізкультури і спорту. Це такі програми: "Фізична і спортивна підготовка учнівської та студентської молоді"; "Державна підтримка Всеукраїнського фізкультурно-спортивного товариства "Колос" на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення"; "Фінансова підтримка параолімпійського руху в Україні".

Видатки місцевих бюджетів на фізичну культуру і спорт враховуються при розрахунку обсягів дотацій вирівнювання і плануються відповідно до порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України.

Установи фізичної культури і спорту, як і інші бюджетні установи, складають фінансовий план – кошторис. Існує певна специфіка при плануванні кошторисних показників у цих закладах. Зокрема, розрахунок фонду оплати праці передбачає врахування певних особливостей галузі.

Важливим нормативним актом при плануванні видатків на оплату праці в установах фізичної культури і спорту є Наказ Міністерства України у справах молоді та спорту "Про впорядкування умов оплати праці працівників бюджетних установ, закладів та організацій галузі фізичної культури і спорту" від 23 вересня 2005 р., який було прийнято з метою виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р. "Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери" (зі змінами і доповненнями). Цим наказом затверджено:

- розміри тарифних розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників бюджетних установ, закладів та організацій галузі фізичної культури і спорту;
- схеми тарифних розрядів посад працівників бюджетних установ, закладів та організацій фізичної культури і спорту за розрядами Єдиної тарифної сітки;
- показники для зарахування установ, закладів та організацій до груп за оплатою праці керівників і спеціалістів.

Також працівникам, які працюють у сфері фізичної культури і спорту, за законодавством передбачені надбавки і доплати.

Планування інших статей кошторису відбувається у загальноприйнятому для бюджетних установ порядку.

Крім коштів, які надходять закладам фізичної культури і спорту з бюджетів різних рівнів, вони також мають право одержувати доходи від власної некомерційної діяльності. Перелік дозволених платних послуг у цій галузі визначено Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами фізичної культури і спорту, що утримуються за рахунок бюджетних коштів" № 356 від 14 квітня 2009 р.

Згідно з цією постановою заклади фізичної культури і спорту можуть надавати платні послуги за організацію і проведення фізкультурно-спортивних та спортивно-видовищних заходів; проведення групових та індивідуальних занять з фізичної культури і спорту згідно з абонементами та квитками; надання спортивних споруд для проведення спортивно-видовищних заходів, занять з фізичної культури і спорту, організацію спортивно-оздоровчих таборів; проведення семінарів з питань фізичної культури і спорту; надання послуг з прокату спортивного спорядження, обладнання та інвентарю тощо.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Видатки бюджету на соціальний захист, фінансове забезпечення освіти, бюджетне фінансування освіти, видатки бюджету на освіту, планування видатків бюджету на освіту, бюджетне фінансування підготовки кадрів, видатки бюджету на підготовку кадрів, планування видатків на професійно-технічну, вищу та післядипломну освіту, фінансове забезпечення охорони здоров'я, бюджетне фінансування охорони здоров'я, видатки бюджету на охорону здоров'я, планування видатків бюджету на охорону здоров'я, видатки бюджету на духовний і фізичний розвиток.

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягає функціональне призначення видатків бюджету на соціальний захист?
2. Охарактеризуйте порядок планування і фінансування видатків бюджетів на соціальний захист.
3. Охарактеризуйте призначення і роль видатків бюджету на загальну освіту.
4. Назвіть джерела фінансування загальної освіти.
5. Перелічіть видатки на загальну освіту, які здійснюються із Державного бюджету України.
6. Охарактеризуйте склад видатків місцевих бюджетів на загальну освіту.
7. Як здійснюється планування видатків Державного бюджету України на загальну освіту?

8. Охарактеризуйте порядок планування видатків місцевих бюджетів на загальну освіту.
9. Які особливості кошторисного планування в дошкільних навчальних закладах?
10. Охарактеризуйте порядок планування видатків у загальноосвітніх навчальних закладах.
11. Які особливості планування видатків у позашкільних навчальних закладах?
12. Назвіть склад видатків бюджету за функціональною класифікацією на підготовку кадрів.
13. Охарактеризуйте джерела фінансування підготовки кадрів в Україні.
14. Назвіть додаткові джерела фінансування вищої та професійно-технічної освіти в Україні.
15. Які видатки на підготовку кадрів здійснюються за рахунок коштів державного бюджету?
16. Охарактеризуйте призначення і роль видатків бюджету на охорону здоров'я.
17. Охарактеризуйте моделі фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я.
18. Назвіть джерела фінансування галузі охорони здоров'я.
19. Перелічіть видатки на охорону здоров'я, які здійснюються із Державного бюджету України.
20. Охарактеризуйте склад видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я.
21. Як здійснюється планування видатків Державного бюджету України на охорону здоров'я?
22. Охарактеризуйте порядок планування видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я.
23. Які особливості кошторисного планування в закладах охорони здоров'я?
24. В чому полягає зміст і призначення видатків бюджетів на духовний і фізичний розвиток? Який склад цих видатків?
25. Які заходи і заклади культури і мистецтва фінансуються коштом державного бюджету, а які – місцевих бюджетів?
26. В чому особливість планування видатків державного бюджету на культуру і мистецтво?
27. Охарактеризуйте порядок планування видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво.
28. Чи дозволено закладам культури і мистецтва надавати платні послуги? Назвіть приклади платних послуг, які можуть надавати заклади культури і мистецтва.
29. Які основні джерела фінансового забезпечення фізичної культури і спорту?
30. Які потреби у сфері фізичної культури і спорту фінансують з державного і місцевих бюджетів?

РОЗДІЛ 11
ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА УПРАВЛІННЯ ТА ОБОРОНУ

§ 11.1. Функціональне призначення і склад видатків бюджету на управління й оборону, основи їхнього планування та фінансування

Як свідчить історія розвитку людської цивілізації, важливу роль у витрачанні бюджетних коштів відіграють видатки на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки країни, функціонування державної влади й апарату управління. При цьому не суттєво, чи демократичні, чи тоталітарні режими приходили до влади, оскільки вказані видатки мають прерогативу над виконанням державою соціальної функції – наданням послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення. Основна причина цього полягає у бюрократичних методах управління фінансовими ресурсами, що призводить до зменшення соціальної складової видатків бюджету. Так, асигнування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, національної оборони і правоохоронної діяльності мають бути на відповідному рівні, проте ситуація з надмірним витрачанням бюджетних коштів в одних сферах й відповідно недофінансуванням інших має набути нових ознак і визначеності.

Якщо взяти до уваги фінансування управлінської функції держави, то на сучасному етапі демократичних перетворень перед Україною постало завдання формування більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Вирішенню цього завдання має сприяти проведення адміністративної реформи, головна мета якої полягає у вдосконаленні функцій органів влади й управління, посилення їх відповідальності, чіткий розподіл повноважень як за горизонталлю, так і вертикаллю, інтенсифікація взаємодії з іншими гілками влади й інститутами. На цьому фоні запровадження дієвого механізму контролю за функціонуванням органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також більш широка участь населення у формуванні політики державного управління мають підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів.

Не меншої уваги потребує проблема фінансування національної оборони, правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави. Адже, на відміну від витрачання бюджетних коштів на державне управління, ці

видатки зумовлені специфічними функціями держави – захистом інтересів суспільства в середині країни і на міжнародному рівні. Зміни, які відбулися на світовій арені після розпаду СРСР, припинення гонки озброєнь, ліквідація стратегічної військової техніки, численні спроби реформування системи громадського порядку та судової влади значно вплинули на динаміку видатків на національну оборону, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави. Проте теперішній стан фінансового забезпечення цих сфер не відповідає фундаментальним принципам бюджетної політики й потребує перегляду. Значно посилило незадовільну картину позаблоковий статус України та її невизначеність у геополітичному просторі, що позбавляє додаткових джерел фінансування зазначеної категорії видатків.

Як подано на рис. 11.1, видатки на державне управління охоплюють видатки на: функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів); функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, апарату міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування); утримання Президента України та його апарату; утримання фінансових і фіскальних органів (Державної податкової служби України, Державної фінансової інспекції України, Державної митної служби України); загальне планування та статистичні служби; інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення національної валюти, бланків цінних паперів, орденів, медалей, монет, паспортизація населення, видатки на запровадження бюджетно-податкового законодавства тощо).

На утримання органів влади й управління спрямовуються кошти бюджетів усіх рівнів (рис. 11.2). Так, з державного бюджету здійснюються видатки на утримання Президента, законодавчої та виконавчої гілок влади. Натомість з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення фінансуються органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення, з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення – органи місцевого самоврядування міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та органи місцевого самоврядування районного значення, з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів – представницька та виконавча влада Автономної Республіки Крим і обласні ради. Така структура видаткової частини державного та місцевих бюджетів зумовлена ієрархією побудови органів влади й управління, оскільки є продуктом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів на вказані цілі.

Специфіка побудови бюджетної системи нашої держави полягає у тому, що фінансування громадського порядку, безпеки та судової влади (належить група видатків на боротьбу із злочинністю й охорону державного кордону, протипожежний захист і рятування, кримінально-виконавчу систему та виправні заходи, нагляд за додержанням законів і представницькі функ-

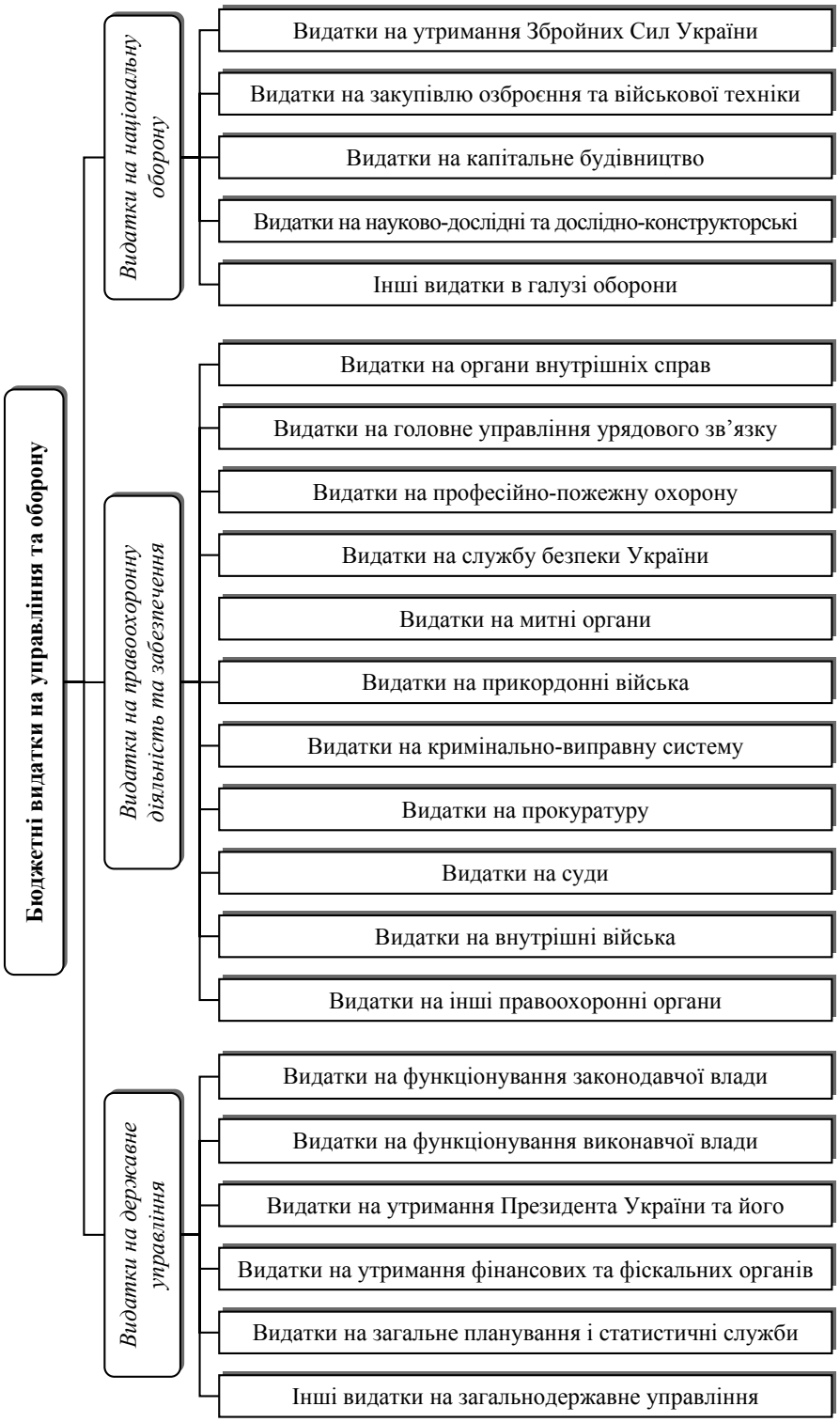


Рис. 11.1. Функціональна структура бюджетних видатків на управління та оборону

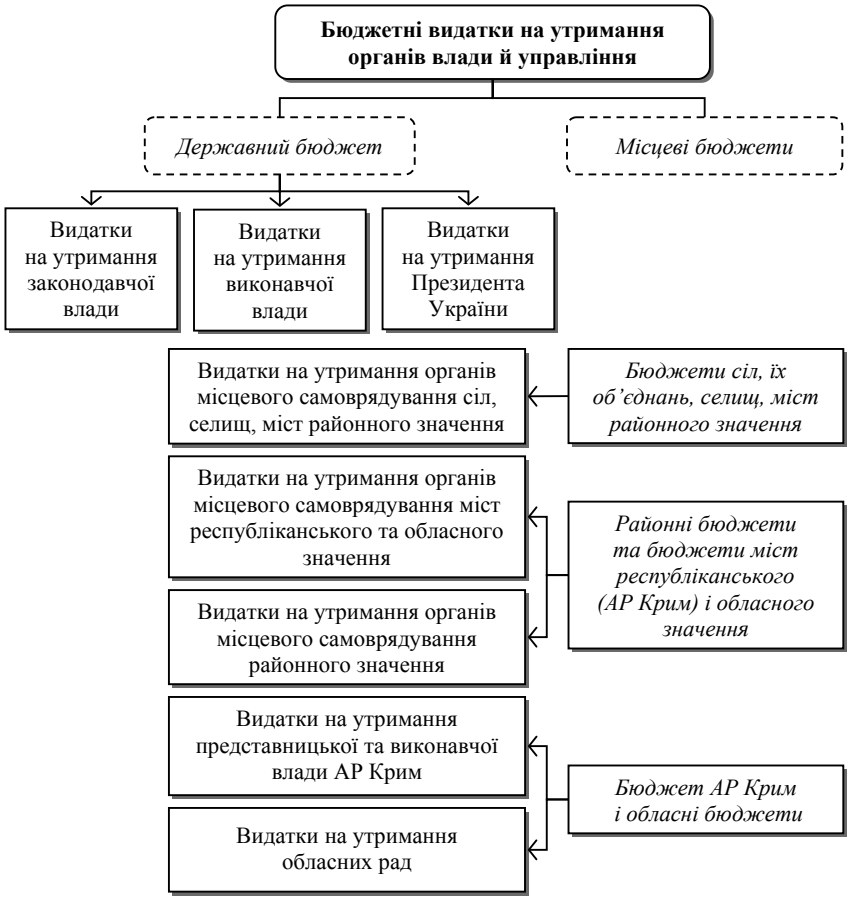


Рис. 11.2. Видатки державного та місцевих бюджетів на утримання органів влади й управління

ції в суді, проведення відповідних досліджень та розробок тощо), військової та цивільної оборони, військової допомоги зарубіжним країнам, військової освіти, досліджень і розробок у сфері оборони, іншої діяльності у сфері оборони здебільшого є прерогативою державного бюджету. Проте видатки на місцеву пожежну охорону, заходи з організації рятування на водах, заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом, заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад здійснюються з місцевих бюджетів і належать до видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Загалом планування видатків на утримання органів державної влади переважно здійснюється у формі складання індивідуальних та зведених кошторисів. Зокрема, індивідуальні кошториси або єдині кошториси доходів і видатків складаються щодо окремих бюджетних установ й організацій.

Натомість на рівні міністерств складаються зведені кошториси, які містять доходи та видатки індивідуальних кошторисів підпорядкованих установ. Така форма фінансування видатків бюджету є рудиментом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів і, на відміну від бюджетного інвестування та кредитування, означає виділення асигнувань з бюджету у безповоротному порядку за цільовим призначенням і розподілом за окремими етапами фінансування.

Формування єдиного кошторису здійснюється на підставі лімітної довідки про асигнування з бюджету, яку вищестояща організація надсилає всім підпорядкованим установам у двотижневий термін після затвердження бюджету, з якого проводиться фінансування. При цьому показники лімітної довідки доводяться до відома розпорядників для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду та планів використання бюджетних коштів. У процесі визначення лімітів витрат враховується об'єктивна потреба в коштах органів державної влади відповідно до обсягів і характеру виконуваної роботи, штатної чисельності, визначених заходів щодо скорочення витрат.

Кошторис затверджується керівником відповідної вищестоящої організації не пізніше, ніж через місяць після затвердження відповідного бюджету, з якого проводиться фінансування (рис. 11.3). Разом із кошторисом затверджується штатний розпис органів державної влади, у тому числі їх структурних підрозділів, які утримуються за рахунок спеціальних чи інших позабюджетних коштів. У штатному розписі вказується кількість штатних одиниць щодо структурних підрозділів, посадові оклади за кожною поса-

Рис. 11.3. Порядок затвердження кошторисів органів державної влади й управління

дою та загальний місячний фонд оплати праці на кожну посаду. Крім того, він може вміщати облік усіх можливих додаткових виплат співробітникам – премій, компенсацій і т. ін. залежно від посади.

У дохідній частині кошторису доходів і видатків органів державної влади зазначаються планові обсяги бюджетних асигнувань, що виділяються на їх утримання, а також надходження з інших джерел, одержання яких передбачено відповідними нормативно-правовими актами. Натомість у його видатковій частині зазначається загальна сума витрат з розподілом їх за такими категоріями видатків економічної класифікації: оплата праці адміністративно-управлінського персоналу; нарахування на заробітну плату; придбання предметів постачання та матеріалів для управлінсько-адміністративних цілей; видатки на відрядження, оплату комунальних, транспортних й інших послуг; придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво; капітальний ремонт тощо.

Як відомо, найбільшу частку в структурі видатків органів влади й управління становлять кошти на оплату праці. Зважаючи на те, що працівники цих органів мають статус державних службовців, оплата їх праці здійснюється на основі Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. У ньому зазначено, що оплата праці державних службовців має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними та досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну й ініціативну працю. Вона містить посадові оклади, премії, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі, а також інші надбавки.

Посадові оклади державних службовців встановлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. З метою підвищення їх матеріального забезпечення і стимулювання праці до посадових окладів встановлюються надбавки за ранги державних службовців. Зокрема, ранг присвоюється відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Всі посади в органах державної служби поділяються на сім категорій (табл. 11.1). Службовцям, які займають посади першої категорії, може бути присвоєно 1, 2 і 3 ранг, другої – 3, 4 і 5 ранг, третьої – 5, 6 і 7 ранг, четвертої – 7, 8 і 9 ранг, п'ятої – 9, 10 і 11 ранг, шостої – 11, 12 і 13 ранг, сьомої – 13, 14 і 15 ранг. Критеріями поділу посад за категоріями є організаційно-правовий рівень органу, компетенція на конкретній посаді та її роль у структурі державного органу.

На розмір оплати праці державних службовців також впливає стаж їхньої роботи в органах влади й управління. Щомісячні надбавки за вислугу років встановлюються відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади та інших державних органів" від 20 грудня 1993 р. (табл. 11.2). Причому обчислення зазначених надбавок проводиться відповідно до посадового окладу працівника без урахування інших надбавок і доплат, а їх виплата – одно-

Таблиця 11.1

Критерії поділу посад державних службовців за категоріями*

Категорії посад	Види посад	Ранги
Перша категорія	Посади голів державних комітетів, що не є членами уряду, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабміні, представників президента в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу уряду, керівників Адміністрації Президента, Секретаріату Верховної Ради й інші посади.	1–3 ранг
Друга категорія	Посади заступників керівника Адміністрації Президента, Секретаріату Верховної Ради, апарату Кабміну, керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради, секретаріатів постійних комісій Верховної Ради, Адміністрації Президента, апарату Кабміну, радників та помічників президента, Голови Верховної Ради, прем'єр-міністра, заступників міністрів і голів державних комітетів, які входять до складу уряду, перших заступників, заступників голів комітетів й інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабміні, першого заступника Постійного Представника Президента в АР Крим, перших заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій й інші посади.	3–5 ранг
Третя категорія	Посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторів, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента, Секретаріату Верховної Ради і апарату Кабміну, заступників Постійного Представника Президента в АР Крим, заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій, представників президента в районах, районах міст Києва і Севастополя, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів влади й інші посади.	5–7 ранг
Четверта категорія	Посади спеціалістів Адміністрації Президента, Секретаріату Верховної Ради і апарату Кабміну, заступників начальників управлінь, самостійних відділів міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, обласних, Київської і Севастопольської міськдержадміністрацій й інші посади.	7–9 ранг
П'ята категорія	Посади спеціалістів міністерств й інших центральних органів державної виконавчої влади, заступників представників президента в районах, районах міст Києва і Севастополя, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій й інші посади.	9–11 ранг
Шоста категорія	Посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, спеціалістів управлінь, відділів, служб обласних, Київської і Севастопольської міськдержадміністрацій й інші посади.	11–13 ранг
Сьома категорія	Посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій й інші посади.	13–15 ранг

* Побудовано на основі [Про державну службу : Закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&p=1283186829164865. – Назва з екрана].

часно з виплатою заробітної плати за другу половину місяця у межах фонду оплати праці відповідного органу виконавчої влади.

Разом з цим, з метою залучення до роботи в апараті органів державної виконавчої влади висококваліфікованих спеціалістів Постановою Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. встановлені певні доплати: по-перше, за знання та використання в роботі іноземної мови (однієї європейської мови – у розмірі 10%, однієї східної, угро-фінської або африканської мови – 15%, двох і більше мов – 25% від посадового окладу); по-друге, за науковий

Таблиця 11.2

Розміри щомісячних надбавок державним службовцям*

Стаж роботи	Розмір надбавки	Знання іноземних мов	Розмір надбавки	Науковий ступінь	Розмір надбавки
Понад 3 роки	10%	Однієї європейської мови	10%	Кандидат наук	5%
Понад 5 років	15%				
Понад 10 років	20%	Однієї східної, угро-фінської або африканської мови	15%		
Понад 15 років	25%			Доктор наук	10%
Понад 20 років	30%	Двох і більше мов	25%		
Понад 25 років	40%				

* Побудовано на основі [Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади та інших державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1049 від 20 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1049-93-%EF. – Назва з екрана; Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України № 268 від 9 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=268-2006-%EF&p=1283186829164865. – Назва з екрана].

ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності – у розмірі відповідно 5% і 10% від посадового окладу; по-третє, за почесне звання "заслужений" – у розмірі 5% від посадового окладу.

Не менш значними у структурі видатків органів влади й управління є витрати на відрядження, оплату комунальних, транспортних та інших послуг. Зокрема, планування видатків на відрядження здійснюється відповідно до їх кількості та тривалості, а також віддаленості населених пунктів призначення, в які плануються відрядження. Державним службовцям, які направляються у відрядження в межах України і за кордон, за наявності оригіналів підтвердних документів відшкодовуються витрати: на проїзд до місця відрядження та назад, а також за місцем відрядження; на побутові послуги, передбачені в рахунках на оплату вартості проживання у готелях (прання, чистка, лагодження та прасування одягу, взуття чи білизни); на бронювання місць у готелях; на користування постільними речами в поїздах.

Планування видатків на оплату комунальних, транспортних й інших послуг, необхідних для функціонування органів влади та управління, здійснюється відповідно до фактичних видатків за попередній період, а також розміру заборгованості перед відповідними організаціями за перелічені види послуг. Натомість придбання предметів постачання та матеріалів для управлінсько-адміністративних цілей, обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та капітальний ремонт в органах влади й управління планується в межах наявних коштів у відповідних бюджетах. Особливо гостро постають питання витрат в умовах економічної кризи, оскільки фінансування управлінських органів здійснюється в розмірах, необхідних тільки для забезпечення поточної діяльності. Здебільшого це кошти на оплату праці, у тому числі на покриття заборгованості за попередні роки, відрахування в державні цільові фонди соціального спрямування і на господарське утримання установ й організацій.

У центрі уваги уряду постійно перебувають питання підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, які виділяються на потреби органів влади й управління. Тому за останній період було вжито заходів, спрямованих на виконання цього завдання. Зокрема, визначено за мету скоротити штатну чисельність органів виконавчої влади, обмежено можливості за преміювання, надання допомог, встановлення надбавок до посадових окладів, доводяться ліміти витрат на утримання автотранспорту, заборонено придбання мобільних телефонів і легкових автомобілів без відповідного дозволу, рекомендовано забезпечити ефективне використання належних управлінським органам приміщень, передбачивши здачу в оренду вільних приміщень. При цьому кошти, зекономлені в результаті проведення вказаних заходів, мають скеровуватись на погашення заборгованості із заробітної плати працівників і на оплату комунальних послуг.

На сучасному етапі демократичних перетворень з метою забезпечення відповідності програм і дій органів державної влади у сфері національної безпеки й оборони набуло поширення оборонне планування. Відповідно до Закону України "Про організацію оборонного планування" від 18 листопада 2004 р., його реалізація базується на застосуванні програмно-цільового методу складання оборонного бюджету, системності та паралельності формування планів, відповідальності суб'єктів планування в галузі оборони. Поряд із забезпеченням ефективності використання бюджетних коштів управління процесом оборонного планування спрямоване на захист національних інтересів від внутрішніх і зовнішніх воєнних загроз, гарантування державою організаційно-технічних, науково-методичних, інформаційних, матеріальних і фінансових аспектів реалізації оборонної політики держави. При цьому основні завдання планування в галузі оборони зводяться до:

- по-перше, його системного проведення відповідно до Воєнної доктрини й оцінки потенційних загроз у цій сфері;
- по-друге, перегляду планів розвитку Збройних сил України, які базуються на програмно-цільовому методі планування;
- по-третє, підтримання на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони й ефективного управління ними;
- по-четверте, впровадження механізмів ринкової економіки для залучення інвестицій в оборонну галузь.

Згаданим законом планування в галузі оборони систематизоване на довго-, середньо- і короткострокове (рис. 11.4).

Довгострокове оборонне планування здійснюється з метою визначення засад державної політики у сфері оборони та створення нормативно-правової бази для середньо- і короткострокового планування. Зокрема, під час його здійснення (довгострокові плани у сфері оборони складаються терміном на 12 років) Рада національної безпеки і оборони України в межах своєї компетенції вносить Президенту України пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, положення Воєнної доктрини, завдання Збройних сил України, проекти концепцій і програм їх розвитку. При цьому Кабінет Міністрів

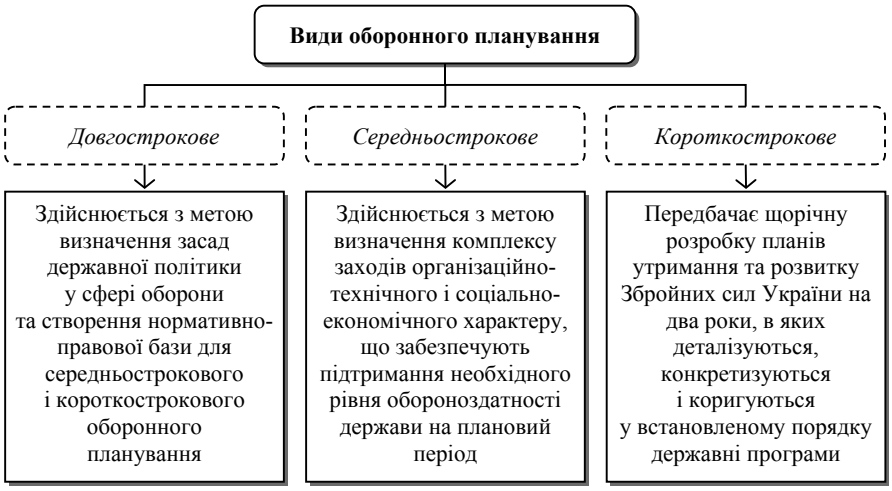


Рис. 11.4. Класифікація оборонного планування

України, розробляючи макроекономічні показники розвитку національної економіки, у тому числі військово-промислового комплексу, визначає матеріальні, фінансові та людські ресурси для гарантованого забезпечення потреб оборони, прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення, узагальнює пропозиції щодо порядку стратегічного та оборонного планування.

Довгострокове оборонне планування є основою для його реалізації у середньо- і короткостроковій перспективах. Так, середньострокові плани складаються терміном на шість років, причому Кабінет Міністрів України затверджує основні завдання центральних органів виконавчої влади у сфері оборони, концепції та державні цільові програми, прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону. Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними силами України й іншими військовими формуваннями, на основі затверджених президентом концепцій розвитку відповідних військових формувань розробляють проекти державних програм їх розвитку. У разі потреби зазначеними центральними органами виконавчої влади розробляються і вносяться на затвердження Кабінету Міністрів України плани-графіки виконання державних програм розвитку Збройних сил України, а також забезпечення їх відповідними ресурсами.

Короткострокове оборонне планування передбачає щорічну розробку планів утримання та розвитку Збройних сил України на два роки, в яких деталізуються програми та дії органів державної влади у сфері національної безпеки й оборони. Під час його реалізації Рада національної безпеки і оборони України бере участь у розгляді проекту закону про Державний бюджет України та вносить Президенту пропозиції щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного й іншого забезпечення виконання заходів в

оборонній галузі. Кабінет Міністрів України уточнює прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку Збройних сил України. Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, розробляють плани їх утримання, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на наступний рік. Короткострокові плани утримання та розвитку військових формувань затверджуються керівником відповідного центрального органу виконавчої влади, який здійснює керівництво ними.

Виділення коштів на національну оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави здійснюється в межах обсягу фінансових ресурсів, затверджених у державному бюджеті (за винятком видатків на протипожежний захист і рятування, а також іншу діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади, які забезпечуються за рахунок коштів місцевих бюджетів на місцеву пожежну охорону, заходи з організації рятування на водах, заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом; заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад) через систему головних розпорядників бюджетних коштів. Як відомо, розпорядники бюджетних коштів можуть бути трьох ступенів. Наприклад, для установ Міністерства оборони України головним розпорядником коштів є міністр оборони, розпорядниками коштів другого ступеня – командуючі оперативних командувань і видів Збройних сил України, розпорядниками коштів третього ступеня – командири військових частин.

Особові рахунки відкриваються головним розпорядникам коштів і розпорядникам коштів другого ступеня. В них відображаються кошти, виділені для використання на утримання своєї установи, на централізовані заходи і для перерахування підвідомчим установам. Реєстраційні рахунки відкриваються розпорядникам коштів усіх ступенів для обліку витрат, передбачених їх кошторисами доходів і видатків. Кошти на здійснення видатків Міністерства оборони України, Служби безпеки України й інших правоохоронних органів перераховуються Головним управлінням Державної казначейської служби України на рахунки обласних управлінь. При цьому розподіл коштів на обласному рівні здійснює розпорядник другого ступеня.

Крім бюджетного фінансування, у вказаних установах можуть бути позабюджетні кошти (зокрема, спеціальні та депозитні кошти, суми за дорученнями тощо), розмір яких незначний. Таким чином, фінансові ресурси Збройних сил України, правоохоронних й інших органів утворюються за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів, їх витрачання здійснюється за цільовим призначенням на: оперативно-службову діяльність; бойову підготовку; оплату поставок озброєння, військової техніки, палива, продовольства, речового майна, необхідного для проведення бойової підготовки воїнів; виплату основних і додаткових видів грошового утримання військо-

вослужбовців; забезпечення господарсько-побутових потреб військ, правоохоронних органів та органів безпеки держави; утримання військових навчальних закладів, військових академій, госпіталів, санаторіїв, лікувальних закладів; капітальне будівництво, ремонт військової техніки тощо.

Відповідно до економічної класифікації у кошторисі доходів та видатків установ, що забезпечують національну оборону, правоохоронну діяльність і безпеку держави, виділяють поточні та капітальні видатки (рис. 11.5).

Рис. 11.5. Кошторис доходів і видатків установ, що забезпечують національну оборону, правоохоронну діяльність і безпеку держави

Як видно з рис. 11.5, поточні видатки переважно пов'язані з фінансовою підтримкою установ, що забезпечують національну оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави, на досягнутому рівні. Вони передбачають грошове утримання персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування й інші види матеріального забезпечення, а також витрати на експлуатацію і ремонт техніки. Натомість капітальні видатки відображають матеріально-технічне переоснащення цієї галузі та містять витрати на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та ремонт, закупівлю озброєння.

Загалом в умовах ринкових трансформацій видатки бюджету на національну оборону, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави є доволі високими. У зв'язку із цим важливими напрямками роботи контролюючих органів є забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, поступового скорочення вказаних видатків, перш за все, за рахунок подальшого реформування Збройних сил України, Національної гвардії України, Прикордонних військ України та Служби безпеки України, у тому числі ліквідація непрофільних і нефункціональних закладів та підрозділів, а також удосконалення форм і методів соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

§ 11.2. Видатки бюджету на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування

В умовах загострення кризових явищ у вітчизняній економіці стратегічні дії уряду спрямовані на скорочення управлінських витрат, що аж ніяк не має бути самоціллю. Навпаки, інтенсифікація державного управління багатократно виправдовує будь-яке зростання видатків на нього, оскільки модернізація державної служби має спрямовуватись на посилення служіння держави суспільству, його орієнтацію на забезпечення суспільно значимих благ і послуг[1]. Чи не найважливішим компонентом цього процесу має стати перебудова механізму фінансування органів державного управління, місцевої влади та місцевого самоврядування, щоб збільшити гнучкість організації апарату державного управління і підвищити відповідальність за результати роботи при використанні бюджетних коштів.

Загалом питання фінансування органів державного управління, місцевої влади та місцевого самоврядування виходить із розгалуженої структури видаткової частини бюджетів усіх рівнів. Так, за рахунок бюджетних коштів функціонують законодавча і виконавча гілки влади, фінансові та фіскальні органи, загальне планування, статистичні служби (рис. 11.6). Аналізуючи видатки бюджету на державне управління, слід вказати на доволі значний перелік органів влади, які утримуються за рахунок бюджетних коштів: починаючи з Адміністрації Президента України та закінчуючи районними державними адміністраціями. Забезпечення їх діяльності потребує значного обсягу фінансових ресурсів, яких завжди не вистачає не лише для виконання управлінської функції держави, а й для надання мінімальних соціальних гарантій населенню.

Рис. 11.6. Склад бюджетних видатків на державне управління

В Україні практично не змінилася успадкована від командно-адміністративної системи управління структура державної служби та принципи її фінансування. Йдеться про проблеми кадрового забезпечення органів дер-

[1] Якобсон Л. И. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление [Електронний ресурс] / Л. И. Якобсон, А. В. Глаголев, П. М. Кудюкин. – США, 2001. – Режим доступу : http://www.nasledie.ru/finansi/23_10/article.php?art=13. – Назва з екрана.

жавного управління, місцевої влади і місцевого самоврядування, систему їх підготовки, відсутність належного матеріального стимулювання державних службовців. Особливої актуальності набуває проблема переорієнтації фінансування на досягнення конкретних результатів в умовах реформування апарату державного управління. При цьому головним фактором оптимізації асигнувань з бюджету має стати формування зацікавленості отримувачів бюджетних коштів у підвищенні ефективності свої діяльності. Натомість дублювання компетенції державних службовців, недостатнє використання сучасних методів організації управлінської праці, недосконаліть матеріально-технічного забезпечення функцій апарату державного управління призводять до безпідставного зростання видаткової частини бюджетів усіх рівнів на управління.

Зокрема, в табл. 11.3 подано динаміку видатків державного бюджету на державне управління протягом 2005–2011 рр.

Таблиця 11.3

Склад видатків Державного бюджету України на державне управління за 2005–2011 рр.*

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Вищі органи державного управління, місцевої влади та самоврядування, фінансова і зовнішньополітична діяльність	7059,8	10269,7	12364,6	14417,3	12594,8
Інші загальні функції державного управління, у т. ч.:	423,3	664,9	772,9	1016,3	1240,0
– управління системою державної служби	12,3	20,6	18,7	21,1	23,1
– загальнодержавне планування і статистика	259,5	495,5	607,8	659,0	773,9
– інша діяльність у сфері державного управління	151,5	148,8	146,4	336,2	443,1
Дослідження у сфері державного управління	194,5	246,5	239,2	340,7	381,4

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Упродовж досліджуваного періоду в структурі видаткової частини Державного бюджету України найбільшу питому вагу традиційно становили видатки на функціонування вищих органів державного управління, органів місцевої влади та самоврядування, фінансову і зовнішньополітичну діяльність. Причому їх понаднормове збільшення майже у 2 рази – з 7,1 млрд. грн. у 2005 р. до 12,6 млрд. грн. у 2011 р. – пов'язане здебільшого з нецільовим спрямуванням і неефективним використанням бюджетних коштів, ніж з економічною необхідністю витрат на вказані цілі. Деякі корективи внесла фінансово-економічна криза, змусивши уряд заощаджувати, в тому числі на управлінській функції держави. Як наслідок, у 2009 р. видатки на державне управління зменшились на 1,9 млрд. грн., або 13,4%. Аналогічне скорочення видаткової частини державного бюджету на інші загальні функції державного управління пояснюється зменшенням на 6,1 млн. грн., або 24,7%, обсягів фінансування управління системою державної служби, загальнодержавного

планування та статистики (на 47,3 млн. грн., або 7,2%), іншої діяльності у сфері державного управління (на 128,7 млн. грн., або 46,8%).

Така картина характерна лише для державного бюджету, оскільки упродовж 2005–2011 рр. видатки місцевих бюджетів на державне управління мали чітко виражену тенденцію до зростання без різких коливань у бік зменшення (табл. 11.4). Окрім того, за цей самий період фінансування вищих органів державного управління, органів місцевої влади та самоврядування, фінансової і зовнішньополітичної діяльності зросло в понад 3 рази – з 2,2 млрд. грн. у 2005 р. до 7,8 млрд. грн. у 2011 р. Порівняно з 2007 р., за останні роки видатки місцевих бюджетів на інші загальні функції державного управління зменшились відповідно на 1,2 млрд. грн., або 48,6%, 1,1 млрд. грн., або 46,5%, і 1,1 млрд. грн., або 47,8%. Якщо проаналізувати видатки на державне управління щодо видів бюджетів, то можна визначити невідповідність у витрачанні бюджетних коштів на центральному та місцевому рівнях. Зокрема, перевищення в 2 рази цих видатків у державному бюджеті над місцевими бюджетами властиве для усіх країн постсоціалістичного табору, тому посилення ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних питань потребує налагодження механізму фінансування управлінської функції держави.

Таблиця 11.4

Склад видатків місцевих бюджетів України на державне управління за 2005–2011 рр.*

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Вищі органи державного управління, місцевої влади та самоврядування, фінансова і зовнішньополітична діяльність	2230,2	4630,3	6310,8	7226,1	7794,3
Інші загальні функції державного управління	1066,4	2401,3	1233,1	1285,8	1253,5

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Незважаючи на постійно зростаючу динаміку видатків державного та місцевих бюджетів на державне управління і місцеве самоврядування, їх частка у ВВП упродовж 2005–2010 рр. практично не змінилася і становила в середньому 2,3% (рис. 11.7). Така стабільність пояснюється підвищенням рівня виробництва суспільного продукту, що відбувалося одночасно зі збільшенням обсягів фінансування органів державного управління, місцевої влади і самоврядування. Проте навіть максимальні значення частки цих видатків у ВВП (зокрема, в 2005 р. вона дорівнювала 2,5%) у кілька разів менші, ніж аналогічні показники в демократично розвинутих країнах світу. Тому в найближчі роки політика уряду має бути спрямована на адаптацію зарубіжного досвіду фінансування управлінської функції держави, щоб підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, забезпечити їх цільову спрямованість і максимальну економію.

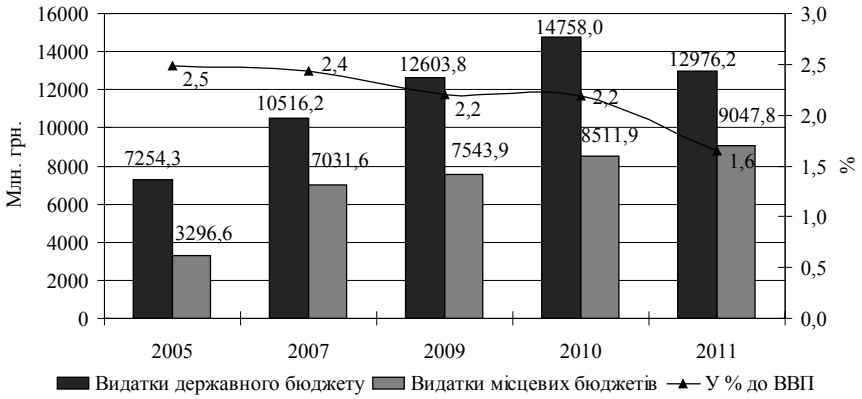


Рис. 11.7. Динаміка видатків державного і місцевих бюджетів на державне управління та їх частка у ВВП за 2005–2011 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Основною причиною збільшення видатків на державне управління і місцеве самоврядування є зростання чисельності державних службовців (табл. 11.5). Причому їх найбільша кількість – майже 300 тис. осіб, з яких 78,2 тис. керівних працівників і 218,2 тис. спеціалістів, у тому числі 1,3 тис. державних службовців у силових структурах, – налічувалась у 2009 р. Аналогічна ситуація сформувалася у видатковій частині місцевих бюджетів, за рахунок яких за той самий період утримувалось понад 100 тис. посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема 1,7 тис. осіб – в обласних радах, у Київській та Севастопольській міських радах, 48,6 тис. осіб – в міських, районних у містах радах, 5,3 тис. осіб – в районних радах, 45,2 тис. осіб – у сільських і селищних радах та їх виконавчих комітетах. Це значною мірою навантажило бюджети та змусило зменшувати інші видатки переважно соціального характеру.

Як відомо, основне місце в структурі видатків на державне управління та місцеве самоврядування займає грошове утримання державних службовців. Відповідно оптимізація видаткової частини державного і місцевих бюджетів тісно пов'язана з чисельністю працівників апарату державного управ-

Таблиця 11.5

Чисельність державних службовців за 2005–2010 рр.*

Кількість державних службовців		Роки			
		2005	2007	2009	2010
Загальна чисельність	Всього по Україні, осіб	257112	276599	296461	292516
Керівних працівників	Всього, осіб	66265	71385	78213	76630
	У % до загальної чисельності	25,8%	25,8%	26,4%	26,2%
Спеціалістів	Всього, осіб	190847	205214	218248	215886
	У % до загальної чисельності	74,2%	74,2%	73,6%	73,8%

* Побудовано на основі даних Національного агентства України з питань державної служби.

ління, їх якісним складом та факторами, що формують соціальний статус. Так, у 2009 р. фонд оплати праці штатних працівників органів державного управління, місцевої влади і самоврядування становив 8,6 млрд. грн., що на 425,3 млн. грн., або 4,7% менше, ніж у 2008 р. (табл. 11.6). Причому в досліджуваний період середньомісячна заробітна плата державних службовців дорівнювала 2751,56 грн., або 144,4% до середнього значення по економіці. Натомість для посадових осіб органів місцевого самоврядування вона становила 2560,06 грн., хоча у багатьох адміністративно-територіальних одиницях була значно нижчою, ніж у середньому по Україні (у Сумській обл. – 2114,29 грн., Чернігівській обл. – 2240,86 грн., Херсонській обл. – 2357,58 грн., Кіровоградській обл. – 2364,3 грн., Волинській обл. – 2374,95 грн., Донецькій обл. – 2409,98 грн., Тернопільській обл. – 2432,73 грн.).

Таблиця 11.6

Середньооблікова кількість штатних працівників, їх фонд оплати праці та середньомісячна заробітна плата (за станом на 31 грудня 2009 р.)*

Органи державної влади	Середньооблікова кількість штатних працівників, осіб	Фонд оплати праці штатних працівників, млн. грн.	Середньомісячна заробітна плата штатних працівників, грн.	У % до середнього рівня по економіці
Всього в Україні, у т. ч.:	261062	8619,9	2751,56	144,4
Органи й установи, що забезпечують здійснення повноважень президента, Верховної Ради України і Кабміну	4555	417,9	7645,35	401,1
Державні органи	3490	360,2	8600,59	451,2
Центральні органи виконавчої влади, у т. ч.:	12209	710,8	4851,58	254,5
Міністерства	6923	412,8	4968,96	260,7
Державні комітети і прирівняні до них центральні органи виконавчої влади	1870	108,5	4835,47	253,7
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	1578	82,7	4368,10	229,2
Інші центральні органи виконавчої влади	1838	106,8	4840,10	253,9
Урядові органи та підпорядковані установи	3372	198,0	4892,69	256,7
Державні корпорації та концерни	321	16,9	4379,10	229,8
Органи судової влади та прокуратури	24768	748,7	2519,10	132,2
Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	140661	4286,3	2529,38	132,7
Органи державної влади АР Крим	321	24,2	6278,01	329,4
Облдержадміністрації	18963	630,8	2772,25	145,5
Райдержадміністрації	50344	1162,3	1923,91	100,9

* Побудовано на основі даних Національного агентства України з питань державної служби.

Проблема невідповідності оплати праці державних службовців сучасним вимогам полягає в тому, що оптимізація бюджетних видатків й інтенсифікація діяльності органів державного управління, місцевої влади і самоврядування – взаємозумовлені процеси. При цьому за останні роки, з одного боку, з'явились принципово нові сфери застосування управлінської праці в приватному секторі та фінансово-банківській системі, а з іншого – виникла негативна тенденція до дестабілізації стану заробітної плати державних службовців. Окрім цього, сфера державного і муніципального управління стала менш привабливою з цієї точки зору. Це потребує додаткового залучення державних інвестицій в освоєння сучасних методів планування і фінансування управлінської діяльності.

Значний обсяг бюджетних видатків також пов'язаний з фінансуванням негрошових витрат на утримання апарату державного управління. Мається на увазі ремонт приміщень, закупівля й експлуатація обладнання, придбання розхідних матеріалів, а також ті послуги, які надаються державним службовцям у зв'язку з їхнім статусом (насамперед це сфери транспортного, санітарно-технічного і медичного обслуговування). При цьому впровадження елементів здорової конкуренції в процес обслуговування органів державного управління, місцевої влади та самоврядування, посилення гнучкості бюджетного фінансування й інтенсифікація державного фінансового контролю здатні створити реальні стимули для економії видаткової частини державного та місцевих бюджетів на зазначені цілі.

Отже, головні проблеми витрачання бюджетних коштів на державне управління і місцеве самоврядування зводяться до неефективності політики оплати праці та матеріального стимулювання державних службовців, відсутності цілеспрямованого оновлення кадрового складу державної служби й повномасштабного освоєння інформаційних технологій, недостатності використання переваг конкуренції як у кадровій роботі, так і у сфері забезпечення апарату державного управління. Їх вирішення на сучасному етапі демократичних перетворень має стати стратегічним завданням уряду. Відповідно перспективи оптимізації цієї категорії видатків переважно пов'язані з комплексним вдосконаленням механізму планування бюджетних асигнувань, оцінюванням їх результативності та стимулюванням ефективної діяльності у сфері державного управління.

§ 11.3. Видатки бюджету на оборону

Відповідно до спрямованості Воєнної доктрини України особливістю видатків на національну оборону є те, що вони не пов'язані з підтримкою агресії або участю в міжнародних конфліктах. Так, головне завдання, яке стоїть перед Збройними силами України сьогодні, полягає у захисті суверенітету, незалежності, територіальної цілісності. Наша держава на світовій арені, з одного боку, виступає за послідовне втілення принципів неподільності безпеки та її гарантування усім через безпеку кожного, а з іншого – за

право країн обирати ті засоби безпеки, які вони вважають доцільними. Тому з метою посилення запоруки миру і стабільності український уряд проводить заходи з інтеграції з міжнародними політичними й економічними організаціями співробітництва, бере участь у роботі ОБСЄ, Ради Євроатлантичного партнерства, Програми партнерства заради миру тощо.

Загалом абсолютні розміри бюджетних видатків на національну оборону визначає багато чинників, серед яких головними є міжнародне становище, пріоритети зовнішньої політики, участь у військових угрупуваннях, економічні можливості щодо фінансування Збройних сил України, розміри грошового утримання і пенсійного забезпечення військовослужбовців, рівень цін на сучасну військову техніку, вартість й обсяги її поставок для армії та флоту, затрати на культурно-побутові потреби військовослужбовців (рис. 11.8). Крім того, до опосередкованих причин впливу збільшення розміру оборонного бюджету належать реальні та передбачувані загрози[2], воєнні конфлікти в зарубіжних країнах та участь у миротворчих операціях.

Як відомо, бюджетні видатки на національну оборону мають непродуктивний характер і не сприяють приросту валового національного продукту, тому важливим питанням є обґрунтування їх реальних обсягів. Адже скорочення Збройних сил України та зменшення військових витрат дають змогу спрямувати бюджетні кошти на альтернативні потреби, зокрема, на забезпечення стійкого економічного зростання, збільшення інвестиційної складової бюджету, розвиток науки і техніки, покращення добробуту населення тощо. Проте на сучасному етапі державотворення військово-промисловий

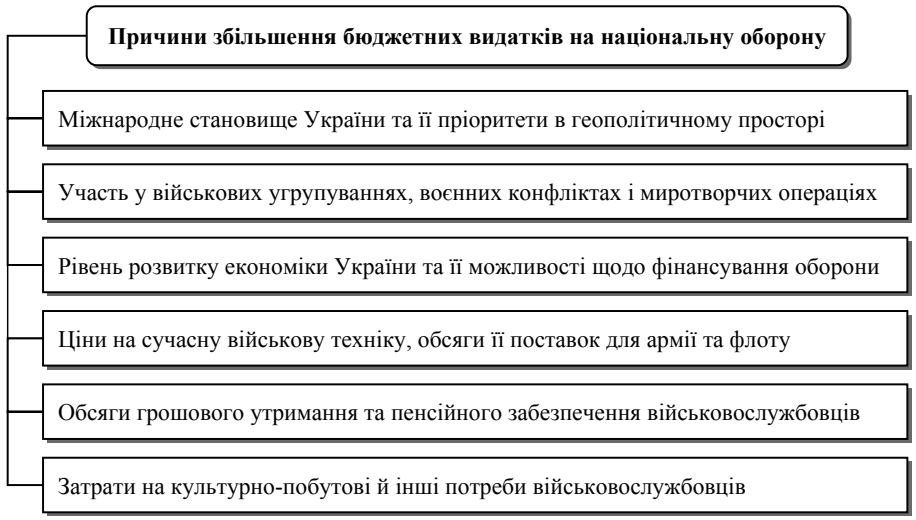


Рис. 11.8. Причини збільшення бюджетних видатків на оборону

[2] Пампуха І. В. Про деякі економічні питання забезпечення оборони України [Електронний ресурс] / І. В. Пампуха, С. О. Бабанін // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2009. – № 20. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_20/vip20-32.pdf. – Назва з екрана.

комплекс є одним з основних резервів, що дає можливість у взаємодії з іншими секторами економіки розраховувати на збереження Україною статусу індустріально розвиненої держави[3]. Таке двоєдинство проблеми зумовлює розгляд оборонного бюджету (рис. 11.9).

Із рис. 11.9 видно, що бюджетні видатки на національну оборону мають розгалужену побудову. Так, утримання Збройних сил України передбачає не тільки фінансування їх особового складу, керівництва та військового управління, а й забезпечення зв'язком, створення командних пунктів і автоматизованих систем управління, медичне лікування, реабілітацію тощо. Бюджетні видатки на закупівлю озброєння та військової техніки мають важливе значення щодо реформування і розвитку Збройних сил України, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, військових баз і складів. Поряд з оборонним змістом, соціальний ефект мають бюджетні видатки на капітальне будівництво, оскільки за рахунок асигнувань з державного бюджету придбавається житло для військовослужбовців, здійснюється його ремонт і будівництво. Зважаючи на різноманіття сфер і напрямів витрачання бюджетних коштів на національну оборону, в посткризовий період її фінансування є не менш проблемним, аніж інших державних функцій.

Зокрема, в табл. 11.7 подано склад видатків державного бюджету на національну оборону відповідно до функціональної класифікації за 2005–2011 рр.

Аналіз видаткової частини державного бюджету на національну оборону відображає чітко виражену тенденцію до зростання їх загального обсягу з 6,0 млрд. грн. у 2005 р. до 13,2 млрд. грн. у 2011 р. Причому найбільшого значення вони досягли в 2008 р. переважно за рахунок збільшення на 863,2 млн. грн., або 13,0% видатків на військову оборону, на 1,1 млрд. грн., або 88,5% видатків на цивільну оборону, на 247,1 млн. грн., або більш ніж у 4 рази видатків на дослідження і розробки у сфері оборони, на 119,8 млн. грн., або 13,4% видатків на іншу діяльність в оборонній галузі. Натомість 2009 р. ознаменувався зниженням на 2,1 млрд. грн., або 17,6% від обсягу фінансування національної оборони, як і решти функцій держави із забезпечення гро-

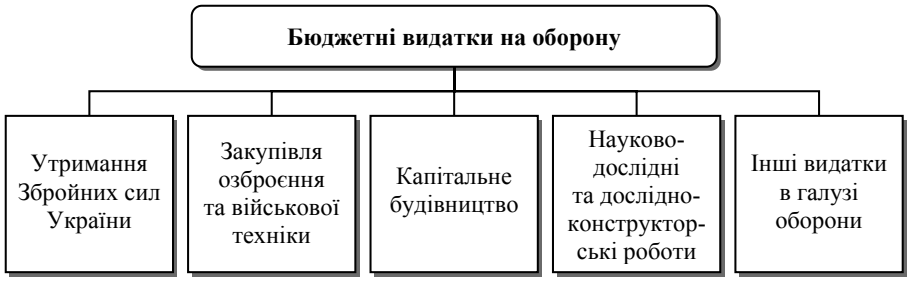


Рис. 11.9. Склад бюджетних видатків на оборону

[3] Длугопольський О. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони: фінансові та інституціональні аспекти / О. Длугопольський // Світ фінансів. – 2008. – № 1. – С. 198.

Таблиця 11.7

Склад видатків Державного бюджету України на національну оборону відповідно до функціональної класифікації за 2005–2011 рр.*

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	**2007**	**2009**	**2010**	**2011**
Військова оборона	4320,1	6630,3	7013,6	8485,2	10163,9
Цивільна оборона	694,9	1261,0	1078,6	926,2	778,5
Військова освіта	399,5	564,0	515,9	606,2	794,1
Розробки у сфері оборони	50,5	68,7	65,8	111,7	115,8
Інша діяльність у сфері оборони	575,9	892,6	989,4	1217,9	1388,8
Всього	**6041,0**	**9416,5**	**9663,3**	**11347,1**	**13241,1**

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

мадського порядку, боротьби зі злочинністю, охорони державного кордону, протипожежного захисту тощо. Слід зазначити, що подальше їх скорочення може призвести до знищення військово-промислового комплексу, втрати Україною воєнного потенціалу, виникнення зовнішньої та внутрішньої загрози її суверенітету. Оскільки витрачання бюджетних коштів на національну оборону визначає місце нашої держави в геополітичному просторі, тому більша частка цих видатків має підпадати під захищені статті оборонного бюджету та щороку збільшуватись відповідно до зростання ВВП.

Видатки на національну оборону становлять незначну частку у ВВП, що свідчить про недосконалість структури оборонного бюджету, відсутність інноваційної складової розвитку військово-промислового комплексу та модернізації Збройних сил України (рис. 11.10). Так, протягом досліджуваного періоду цей показник коливався в межах від 1,4% у 2005 р. до 1,0% у 2011 р.

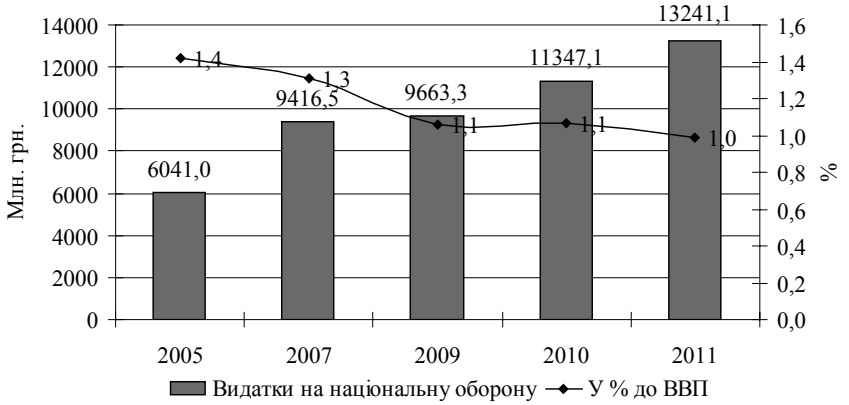


Рис. 11.10. Динаміка видатків Державного бюджету України на національну оборону та їх частка у ВВП за 2005–2011 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Хоча в законодавчих актах України рекомендаційно вказано, що на потреби оборонної галузі має витрачатися не менше 3% ВВП. Така розбіжність пояснюється необхідністю скорочення особового складу, озброєнь та військової техніки Збройних сил України і відповідно посиленням їх якісного складу з одночасним підвищенням витрат. Проте на нинішньому етапі ринкових перетворень, незважаючи на основні засади політики українського уряду, спрямованої на захист національних інтересів та гарантування безпеки від внутрішніх і зовнішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, ці заходи не втілюються на практиці.

Дослідження зарубіжної практики підтверджує наявність протилежних підходів у фінансуванні оборонної функції держави за кордоном, оскільки норма асигнувань військових витрат у країнах НАТО у середньому дорівнює 2,5% ВВП. Наприклад, видатки бюджету Італії на вказані цілі становлять 2,0%, Франції – 2,6%, Великобританії – 2,8%[4], що в абсолютних показниках дорівнює від 90 тис. до 190 тис. дол. США на військовослужбовця на рік. Проте в Україні на військовослужбовця щорічно виділяється близько 1,6 тис. дол., що в понад 100 разів менше, ніж у Великобританії та США (рис. 11.11). В Законі України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. вказано, що основними напрямами політики у сфері національної безпеки й оборони є забезпечення повноправної участі нашої держави в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в ЄС при збереженні стратегічного партнерства з Росією та іншими країнами[5]. Тому впровадження цього положення потребує

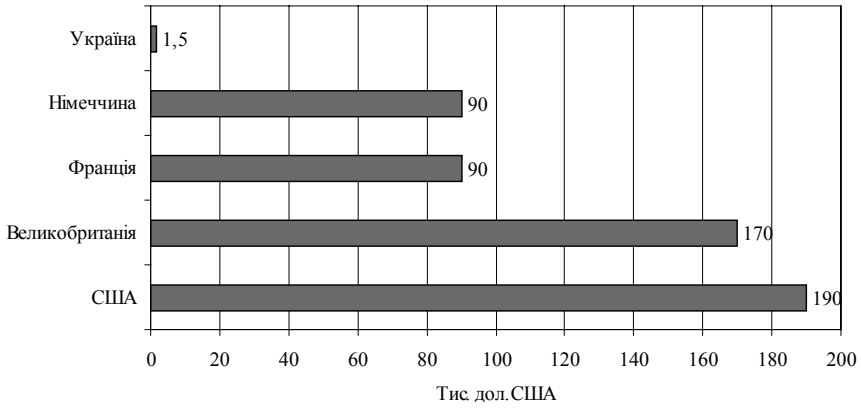


Рис. 11.11. Бюджетні видатки на військовослужбовця в Україні та за кордоном*

* Побудовано на основі [Фінансування силових інститутів держави: порівняльний аналіз ситуації в Україні та провідних європейських країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/ Monitor/ December2009/18.htm. – Назва з екрана].

[4] Длугопольський О. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони: фінансові та інституціональні аспекти / О. Длугопольський // Світ фінансів. – 2008. – № 1. – С. 197.

[5] Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15. – Назва з екрана.

перегляду бюджетних видатків на утримання особового складу Збройних сил України і наближення його до рівня економічно розвинених країн.

Як видно з табл. 11.8, відповідно до програмної класифікації найбільшу частку видатків оборонного бюджету спрямовано на утримання особового складу Збройних сил України (наприклад, у 2010 р. на вказані цілі витрачено 8,7 млрд. грн., або 70,6% від їх загального обсягу). Незначними були видатки на забезпечення виконання міжнародних угод у військовій сфері (12,9 млн. грн., або 0,1%), проведення призову до Збройних сил України (8,8 млн. грн., або 0,07%). Крім того, для 2010 р. характерною була тенденція до збільшення втричі видатків на утримання, експлуатацію, ремонт озброєння та військової техніки, а також вдвічі – видатків на забезпечення участі у міжнародних миротворчих операціях (поряд із тим, що видатки на

Таблиця 11.8

Склад видатків Державного бюджету України на національну оборону відповідно до програмної класифікації за 2005–2011 рр.*

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Керівництво і військове управління Збройними силами України	81,2	142,5	185,1	194,7	212,1
Утримання особового складу Збройних сил України	2388,8	5071,4	5989,7	7109,6	8688,7
Забезпечення Збройних сил України зв'язком, створення командних пунктів й автоматизованих систем управління	23,0	39,5	18,9	16,7	153,8
Лікування, реабілітація і санаторне забезпечення особового складу Збройних сил України	242,2	586,0	651,5	828,5	949,5
Підготовка громадян на посади осіб офіцерського складу, підвищення кваліфікації, перепідготовка офіцерських кадрів	386,4	564,0	515,9	606,2	794,1
Мобілізаційна робота і призов до Збройних сил України й інших військових формувань	8,1	25,3	7,4	8,4	8,8
Реформування та розвиток Збройних сил України	357,9	391,0	89,9	150,4	219,2
Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних сил України	57,9	581,2	113,0	48,1	271,8
Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави	38,8	49,7	45,4	85,6	88,8
Відновлення боєздатності, утримання, експлуатація, ремонт озброєння і військової техніки	51,7	51,7	37,4	112,4	302,9
Будівництво і капітальний ремонт військових об'єктів	18,7	26,4	5,0	3,1	40,2
Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних сил України	598,5	139,9	98,5	157,6	178,1
Забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння ракет та боєприпасів Збройних сил України	75,0	85,0	30,6	31,7	42,9
Участь у міжнародних миротворчих операціях	249,8	150,2	97,3	195,6	207,6
Виконання міжнародних угод у військовій сфері	17,0	23,4	11,4	12,4	12,9

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

закупівлю і модернізацію озброєння та військової техніки скоротилися на 64,9 млн. грн., або 57,4%, забезпечення Збройних сил України зв'язком – на 2,2 млн. грн., або 11,6%, будівництво і капітальний ремонт військових об'єктів – на 1,9 млн. грн., або 38,0%). Це суперечить задекларованій політиці уряду та Міністерства оборони України, оскільки більших обсягів фінансових ресурсів потребує соціальний захист військовослужбовців.

Окрему позицію у видатках оборонного бюджету займає соціальний захист особового складу Збройних сил України щодо забезпечення житлом і матеріального стимулювання праці, що передбачає грошове, речове, продовольче та пенсійне утримання. Так, одним із важливих аспектів функціонування військових сил держави є вжиття заходів щодо надання військовослужбовцям належних пільг, допомог і компенсацій за особливі умови життя та служби. Проте за період незалежності ця теза мала здебільшого декларативний характер, тому рідко втілювалась на практиці. В 2008 р. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони прийняв рішення про введення Програми забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, у перелік бюджетних програм Міністерства оборони України з виділенням на неї субвенцій у розмірі 194,5 млн. грн. Однак протягом 2009–2010 рр. фінансування вказаної Програми за рахунок бюджетних коштів було призупинено.

Планувалось, що її виконання, з одного боку, дасть змогу удосконалити механізм надання звільненим військовослужбовцям житла шляхом використання пільгових довгострокових та іпотечних кредитів, а з іншого – сприятиме забезпеченню стабільності роботи підприємств будівельного комплексу, збереженню робочих місць у будівельній й інших галузях[6]. Натомість за офіційними даними за станом на 1 січня 2009 р. на квартирному обліку у виконкомах місцевих рад перебувало понад 11 тис. сімей звільнених військовослужбовців, у тому числі більше 2 тис. ветеранів військової служби[7]. Така картина в наступні роки тільки погіршиться, оскільки основне навантаження передбачається на видаткову частину державного бюджету. Тому логічним є залучення додаткових фінансових ресурсів з альтернативних джерел, щоб інвестиційна складова оборонного бюджету стала основою для житлового будівництва для військовослужбовців.

Необхідно наголосити й на інших законодавчих ініціативах уряду щодо вирішення соціальних проблем військовослужбовців. По-перше, це розроблення механізму будівництва житла для військовослужбовців за рахунок коштів державного бюджету (Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр." від 11 листопада

[6] Про затвердження Програми забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку : Постанова Кабінету Міністрів України № 114 від 29 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-99-%EF&p=1284798355690589. – Назва з екрана.

[7] Печенюк І. С. Соціальна політика чи соціальний популізм у ставленні держави до збройних сил / І. С. Печенюк, В. Ж. Богайчук // Вісник національної академії оборони України. – 2009. – № 3. – С. 210.

2009 р.); по-друге, надання права військовослужбовцям, які мають вислугу 20 років і більше, за бажанням отримувати грошову компенсацію за належне їм для отримання жилого приміщення (Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення житлом громадян" від 11 червня 2009 р.).

Разом з цим, постійно спадаючі обсяги фінансування видатків Міністерства оборони України найбільш імовірно не дадуть змогу їх виконати в майбутньому (рис. 11.12). Адже якщо в 2007 р. на вказані цілі було виділено 496,6 млн. грн. (у тому числі за загальним фондом – 359,3 млн. грн., або 72,4%, і за спеціальним фондом – 137,3 млн. грн., або 27,6%), то в 2009 р. – 98,6 млн. грн., у 2010 р. – 230,0 млн. грн. (у тому числі за загальним фондом – 130,9 млн. грн., або 56,9%, за спеціальним фондом – 26,6 млн. грн., або 11,6%, і за стабілізаційним фондом – 72,4 млн. грн., або 31,6%), у 2011 р. – 178,1 млн. грн. (у тому числі за загальним фондом – 135,7 млн. грн., або 76,2%, і за спеціальним фондом – 42,4 млн. грн., або 23,8%).

Не менш соціально значимою для видаткової частини державного бюджету є проблема низького грошового утримання особового складу Збройних сил України, що не дає змогу забезпечити конкурентоспроможність військової служби на ринку праці. Йдеться про малу заробітну плату військовослужбовців порівняно з іншими секторами економіки. Адекватними заходами у цій сфері стало підписання Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо забезпечення розвитку Збройних Сил України" від 4 березня 2008 р., яким пропонувалося збільшити розміри окладів за військовим званням. Проте, як і в питанні житлового забезпечення військовослужбовців, це положення не знайшло належної фінансової підтримки, що спричинило його невиконання.

Необхідно також вказати на питання недофінансування Державної цільової програми утилізації звичайних видів боєприпасів, не придатних

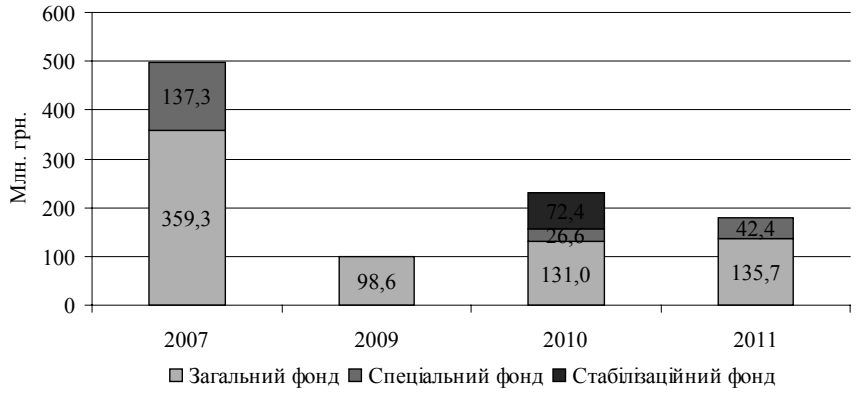


Рис. 11.12. Обсяги фінансування житлової програми Міністерства оборони України за 2007–2011 рр.*

* Побудовано на основі [Біла книга – 2009. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2010. – С. 48; Біла книга – 2010. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2011. – С. 49].

для подальшого використання і зберігання, на 2008–2017 рр., що може мати загрозливі для життєдіяльності суспільства наслідки. Реальною підставою цьому є такі дані: в державному бюджеті на 2011 р. на утилізацію боєприпасів заплановано 210,4 млн. грн. (у тому числі за загальним фондом – 120,8 млн. грн., або 57,4%, і за спеціальним фондом – 89,6 млн. грн., або 42,6%), проте фактично було виділено тільки 120,6 млн. грн., або 57,3% (у тому числі за загальним фондом – 96,6 млн. грн., або 80,1%, і за спеціальним фондом – 24,0 млн. грн., або 19,9%). Зважаючи на те, що вказаною Програмою у 2011 р. передбачалося використати близько 690,9 млн. грн.[8], така практика недофінансування може зумовити її невиконання у наступні роки.

Дані табл. 11.9 свідчать про багатократне зменшення обсягу утилізованих боєприпасів за рахунок коштів державного бюджету з 15,6 тис. тонн у 2007 р. до 4,1 тис. тонн у 2010 р. При цьому тільки з 2009 р. почали залучатися кошти міжнародної фінансової допомоги для виконання Державної цільової програми утилізації звичайних видів боєприпасів, не придатних для подальшого використання і зберігання, на 2008–2017 р. (загалом за рахунок коштів кран-донорів утилізовано 15,9 тис. тонн боєприпасів, або 17,9% від загального обсягу). Використання такого інструменту в її реалізації має сенс, оскільки дає змогу зменшити втрати оборонного бюджету та своєчасно профінансувати зазначені потреби.

Отже, комплекс проблем, спричинених недофінансуванням оборонної функції держави, не дав змогу реалізувати низку важливих заходів у цій сфері (рис. 11.13). По-перше, це уповільнило впровадження інтегрованих мереж цифрового зв'язку і Єдиної автоматизованої системи управління; по-друге, унеможливило заміну основних зразків озброєння шляхом його закупівлі в запланованих обсягах; по-третє, не дало змоги виконати у повному обсязі військову підготовку особового складу Збройних сил України; по-четверте, при-

Таблиця 11.9

Обсяги утилізованих боєприпасів в Україні за 2007–2011 рр.*

(тис. тонн)

Джерела фінансування	Роки			
	2007	2009	2010	2011
Державний бюджет	15,6	0,5	4,1	44,5
Самофінансування	–	1,2	9,9	16,2
Міжнародна допомога	–	4,8	7,3	3,8
Збройні сили України	–	1,2	–	1,2
Мінпромполітики	8,7	12,5	2,4	–
Національне космічне агентство	3,3	0,3	–	–
Всього	27,6	20,5	23,7	44,5

* Побудовано на основі [Біла книга – 2009. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2010. – С. 16; Біла книга – 2010. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2011. – С. 17].

[8] Біла книга – 2009. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2010. – С. 10.

Рис. 11.13. Наслідки недофінансування Збройних сил України*

* Побудовано на основі [Біла книга – 2009. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2010. – С. 20].

гальмувало темпи комплектування військовослужбовцями за контрактом[9]. Проте найбільш болючі наслідки відобразилися в зменшенні економічного потенціалу нашої держави, оскільки за 2005–2011 рр. у кілька разів скоротилися військові замовлення на підприємствах оборонної промисловості.

Як зазначалося вище, військово-промисловий комплекс разом з іншими секторами реальної економіки дає змогу збільшити промисловий суверенітет нашої держави в геополітичному просторі, він є невід'ємною частиною оборонного потенціалу й індустріальною основою національної безпеки. Так, сьогодні суб'єкти оборонної промисловості є не тільки виробниками озброєння, військової техніки та іншої оборонної продукції (зокрема, за останні роки потужності цих підприємств оцінюються від 1,8 млрд. до 2 млрд. дол. США на рік[10]), саме в цьому комплексі створюються ті інновації, що зможуть використовуватись у цивільних галузях економіки з мирною метою.

Протягом досліджуваного періоду фінансування пріоритетних напрямів розвитку військово-промислового комплексу, визначених Державною

[9] Пампуха І. В. Про деякі економічні питання забезпечення оборони України [Електронний ресурс] / І. В. Пампуха, С. О. Бабанін // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2009. – № 20. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_20/vip20-32.pdf. – Назва з екрана.

[10] Дубровик А. Оборонний комплекс просить замовлень [Електронний ресурс] / А. Дубровик. – Режим доступу : http://www.day.kiev.ua/308647. – Назва з екрана.

програмою розвитку озброєнь і військової техніки до 2015 р., було частковим. Наприклад, у 2009 р. фактичні видатки на реалізацію даної Програми становили 483,3 млн. грн., або 21% від бюджетних призначень[11]. Це не дало змогу оснастити Збройні сили України перспективними зразками озброєнь і військової техніки на базі новітніх технологій; окрім того, за темпами їх оновлення Україна значно відстає від багатьох країн світу. У зв'язку з цим уряд на законодавчому рівні запропонував, з одного боку, удосконалити концептуальні основи створення національної системи розробки та поставлення на виробництво озброєнь і військової техніки, а з іншого – здійснювати їх закупівлю за оборонним замовленням винятково у національних виробників за рахунок коштів Стабілізаційного фонду.

Таким чином, підвищення уваги науковців, економістів, політиків і громадськості до проблем витрачання бюджетних коштів на національну оборону, соціальний захист військовослужбовців, модернізацію Збройних сил України, розвиток військово-промислового комплексу й утилізацію боєприпасів сприятиме зміцненню оборонної політики нашої держави та посиленню її авторитету на світовій арені. Причому це дасть змогу якнайшвидше інтегруватися Україні в міжнародний безпековий простір і забезпечити впровадження демократично орієнтованих процедур контролю у сфері національної оборони.

§ 11.4. Видатки бюджету на громадський порядок, безпеку та судову владу

Нормативно-правове поле кожної суверенної держави визначає її функції як найзагальніші та найважливіші напрями діяльності щодо здійснення стратегічних цілей і завдань, які постали у конкретний історичний період. За суспільно політичним призначенням вони виявляються у збереженні конституційного ладу, законності та правопорядку, а їх безпосереднє виконання покладається на інституції, що мають повноваження захисту від злочинності, підривної діяльності іноземних держав, техногенних катастроф, стихійних лих, соціальних конфліктів й інших загроз, у тому числі шляхом використання арсеналу силових методів. Відповідним чином будується механізм витрачання бюджетних коштів на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави, структура якого схематично подана на рис. 11.14.

Як видно з рис. 11.14, видатки на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави мають достатньо розгалужену структуру та фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Зокрема, кошти бюджету спрямовуються на забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, внутрішніх військ, судів, прокуратури, кримінально-виправних закладів, прикордонних військ, митних органів, Служби безпеки України, професійно-пожежної охорони й інших правоохоронних органів. Причому прерогативою державного бюджету є видатки на забезпечення громадського порядку, боротьбу зі злочинністю й охорону державного кордону, протипожежний захист і рятування, судову владу,

[11] Біла книга – 2009. Збройні сили України. – К. : Міністерство оборони України, 2010. – С. 27.

Рис. 11.14. Склад бюджетних видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу

кримінально-виконавчу систему та виправні заходи, нагляд за додержанням законів і представницькі функції в суді тощо. Проте винятково з місцевих бюджетів фінансується місцева пожежна охорона, заходи з організації рятування на водах, заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом. Такий склад бюджетних видатків пояснюється природою функцій держави й відповідно формами і методами фінансування.

Аналіз видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави потребує розгляду їх частки у ВВП, оскільки цей показник свідчить про роль держави у фінансуванні базових функцій зі захисту конституційного ладу, законності та правопорядку (рис. 11.15).

Протягом досліджуваного періоду частка видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави у ВВП демонструє тенденцію до зростання з 2,4% у 2005 р. до 2,7% у 2010 р. Незважаючи на те, що в абсолютних розмірах їх динаміка збільшилась майже у 3 рази, відносні показники зросли тільки на 0,3 в. п. Однак витрачання бюджетних коштів у таких обсягах є недостатнім для забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, охорони державного кордону, протипожежного захисту, нагляду за додержанням законів тощо. Так, у більшості зарубіжних країн аналогічні видатки є прерогативою державних витрат, а більша частина асигнувань з бюджету спрямовується на фінансування поліції, прокуратури, судових органів, кримінально-виправних закладів, пожежної охорони, прикордонних військових формувань.

Функціональну структуру видаткової частини Державного бюджету України на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави упродовж 2005–2011 рр. подано в табл. 11.10.

Рис. 11.15. Динаміка бюджетних видатків на громадський порядок, безпеку і судову владу та їх частка у ВВП за 2005–2011 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Таблиця 11.10

Склад видатків Державного бюджету України на громадський порядок, безпеку та судову владу за 2005–2011 рр.*

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба зі злочинністю і охорона кордону	4432,6	8153,6	11298,3	13387,7	14596,6
Протипожежний захист і рятування	1309,5	2634,1	3327,7	3759,2	3900,9
Судова влада	1178,2	2032,6	2483,6	2989,4	3335,5
Кримінально-виконавча система і виправні заходи	942,7	1609,6	2052,7	2513,5	2786,3
Діяльність у сфері безпеки держави	1280,8	1907,8	2449,5	2874,7	3503,5
Нагляд за додержанням законів і представницькі функції в суді	435,8	796,6	979,8	1239,5	2300,9
Дослідження та розробки у сфері громадського порядку, безпеки, судової влади	18,0	29,9	33,0	22,9	84,9
Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки і судової влади	544,6	1151,6	1534,5	1783,7	1906,7
Всього	**10142,2**	**18315,7**	**24159,2**	**28570,7**	**32415,3**

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

У структурі видаткової частини державного бюджету найбільшу частку становили видатки на діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу зі злочинністю й охорону державного кордону (зокрема, в 2011 р. вони становили 14,6 млрд. грн., або 45,1% від загальної суми). Причому упродовж 2005–2010 рр. можна простежити тенденцію до їх зростання у більш ніж 3 рази, а в кризовий період – на 543,9 млн. грн., або 5,1%. Проте у 2009 р. видатки на протипожежний захист і рятування зменшились на 748,7 млн. грн., або 18,4%, видатки на судову владу – на 327,8 млн. грн., або 11,7%, видатки на кримінально-виконавчу систему – на 75,9 млн. грн., або 3,6%, видат-

ки на нагляд за додержанням законів і представницькі функції в суді – на 146,7 млн. грн., або 13,0%, видатки на дослідження та розробки у сфері громадського порядку, безпеки і судової влади – на 3,5 млн. грн., або 9,7%. Слід зазначити, що різке скорочення фінансування правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави може дестабілізувати розвиток суспільних відносин і негативно відобразитися на якісних параметрах наданих послуг органами внутрішніх справ, судами, кримінально-виправними закладами, прикордонними військами, митними органами, пожежною охороною.

Вказані силові інститути держави відповідають за захист прав і свобод громадян, ведення боротьби зі злочинністю, охорону громадського порядку, безпеку дорожнього руху тощо. Проте практика їх фінансового забезпечення свідчить про невідповідність обсягів виділених асигнувань з бюджету реальним потребам. Зокрема, в 2011 р. видатки на утримання Міністерства внутрішніх справ України дорівнювали 14,1 млрд. грн. (причому невиконання плану становило 306,1 млн. грн., або 2,1%), Міністерства з питань надзвичайних ситуацій України – 4,8 млрд. грн. (128,9 млн. грн., або 2,6%), Державної пенітенціарної служби України – 2,8 млрд. грн. (84,9 млн. грн., або 2,9%), Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України – 1,3 млрд. грн. (37,4 млн. грн., або 2,9%). Значне скорочення фінансування не дає змоги виконувати повною мірою покладені на правоохоронні органи обов'язки із забезпечення внутрішньої безпеки, захисту громадян, їх прав, інтересів та власності.

Серед причин незадовільного фінансування правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави головною є надмірна чисельність особового складу її силових інститутів. Так, загальна кількість працівників зазначених органів у понад 2,5 разу перевищує чисельність Збройних сил України (якщо взяти до уваги зарубіжний досвід, то в Польщі цей показник дорівнює 0,9, Франції – 1,0, Угорщині – 1,6, Італії – 1,8)[12]. Ця проблема спричинила те, що приблизно 85% асигнувань з бюджету спрямовуються на оплату праці, проте тільки 15% – на розвиток матеріально-технічної бази (наприклад, у зарубіжних країнах таке співвідношення становить 30/70). Таким чином, створення умов для ефективного функціонування силових інститутів держави потребує зміни їх структури, чисельності, управління тощо.

Виходом з цього становища є комплектування військових формувань правоохоронних органів на професійній основі. Зокрема, сьогодні за рахунок новобранців поповнюються внутрішні війська (22,7 тис. чол.), Прикордонні війська (12,3 тис. чол.), війська цивільної оборони (4,4 тис. чол.), Служба безпеки України (1,5 тис. чол.). Причому зміна порядку формування згаданих силових структур розглядається двояко. З одного боку, це дасть змогу деякою мірою скоротити обсяги бюджетних видатків на фінансування правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави, а з іншого – зменшити резерв військових формувань і посилити їх корпоративність, що знівелює контроль суспільства над ними. Проте в умовах ринкових пере-

[12] Фінансування силових інститутів держави: порівняльний аналіз ситуації в Україні та провідних європейських країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/Monitor/December2009/18.htm. – Назва з екрана.

творень створення професійних силових інститутів є вимогою часу й тих викликів, що постали як перед внутрішньою, так і зовнішньою безпекою.

Особливою групою видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави є фінансування судів, яке має бути у розмірах, достатніх для належного виконання покладених на них функцій. Гострота цього питання полягає в тому, що від його успішного вирішення залежить не тільки забезпечення судів кадровими, матеріально-технічними та інформаційними ресурсами, а й побудова незалежної судової гілки влади. Причому в низці міжнародних нормативно-правових документів йдеться про зобов'язання кожної держави, яка вибрала демократичний поступ у майбутнє, виділяти на це відповідні бюджетні кошти. Насамперед необхідно вказати на Основні принципи незалежності судових органів, схвалені 29 листопада та 13 грудня 1985 р. резолюціями Генеральної асамблеї ООН, Віденську декларацію і програму дій, прийняті на II Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р., Висновок Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів ради Європи про фінансування та управління судами.

У законодавстві кожної суверенної держави наголошується на потребі належним чином фінансувати установи, які здійснюють правосуддя. В Україні це положення закріплене в ст. 130 Конституції, де зазначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Також важливою нормою є заборона виділяти судам кошти з альтернативних джерел. Мається на увазі ст. 2 Закону України "Про джерела фінансування органів державної влади" від 30 червня 1999 р., де вказано, що органи державної влади здійснюють свою діяльність винятково за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Положення про заборону спрямовувати будь-які інші кошти органам судової системи пояснюється намаганням уряду боротися з корупцією, що є стратегічною метою в контексті побудови незалежної судової гілки влади.

Достатнє бюджетне фінансування є своєрідним юридичним визнанням авторитету судових органів у суспільстві. В табл. 11.11 можна простежити тенденцію до зростання обсягів видатків державного бюджету на судові органи, зокрема, на здійснення правосуддя господарськими, апеляційними, адміністративними та військовими судами. Причому фінансування Вищого господарського суду збільшилось з 58,2 млн. грн. у 2005 р. до 119,9 млн. грн. у 2011 р., Вищого адміністративного суду – з 14,8 млн. грн. у 2005 р. до 83,1 млн. грн. у 2011 р., Конституційного суду України – з 26,0 млн. грн. у 2005 р. до 59,5 млн. грн. у 2011 р. Проте протягом досліджуваного періоду видатки на Верховний Суд України скоротилися на 22,6 млн. грн., або 19,2%.

Незважаючи на те, що основою статусу судових органів є достатнє фінансове забезпечення, порядок формування видатків державного бюджету на утримання судів ставить під сумнів їх повну самостійність[13]. Зокрема,

[13] Хливнюк А. М. Участь державної судової адміністрації України у фінансуванні судів / А. М. Хливнюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – № 13. – С. 118–124.

Таблиця 11.11

Склад видатків Державного бюджету України на судові органи відповідно до програмної класифікації за 2005–2011 рр. *

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Державна судова адміністрація	937,5	1704,1	2133,2	2566,0	2745,2
Верховний Суд України	117,8	137,1	122,8	137,3	95,2
Вищий господарський суд	58,2	65,7	62,7	74,1	119,9
Вищий адміністративний суд	14,8	54,8	49,5	66,1	83,1
Конституційний суд України	26,0	41,4	52,6	66,8	59,5

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

вітчизняні науковці пропонують цю категорію видатків визначати окремим рядком за кожним судом на підставі складеного й відповідним чином обґрунтованого кошторису доходів і видатків[14]. При цьому роль Державної судової адміністрації має зводитись до узагальнення і моніторингу кошторисів, а також контролю разом з органами суддівського самоврядування за їх ефективним використанням. Такі заходи сприятимуть деполітизації механізму фінансування судів щодо зменшення можливості впливу законодавчої та виконавчої гілок влади у бюджетному процесі.

У табл. 11.12 подано структуру видаткової частини місцевих бюджетів на громадський порядок, безпеку та судову владу упродовж 2005–2011 рр.

Як зазначалось вище, з місцевих бюджетів фінансуються тільки місцева пожежна охорона, заходи з організації рятування на водах, заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом. Упродовж досліджуваного періоду обсяг видатків на протипожежний захист і рятування збільшився з 78,8 млн. грн. у 2005 р. до 119,3 млн. грн. у 2011 р., а на іншу діяльність у сфері громадського порядку, безпеки і судової влади зменшився з 5,8 млн. грн. у 2005 р. до 3,1 млн. грн. у 2011 р.

Таблиця 11.12

Склад видатків місцевих бюджетів України на громадський порядок, безпеку та судову владу за 2005–2011 рр. *

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Протипожежний захист і рятування	78,8	126,0	183,3	251,7	119,3
Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки і судової влади	5,8	3,9	3,6	3,2	3,1
Всього	**84,6**	**130,0**	**186,9**	**254,9**	**222,4**

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

[14] Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів : матеріали наук.-практ. семінару, (30–31 берез. 2005 р., м. Харків) / В. В. Сташис (голов. ред.). – К. : ЦНТ "Гопак", 2006.

Отже, зважаючи на комплекс проблем фінансування правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави слід реалізувати такі стратегічні заходи та дії щодо їх вирішення:

- по-перше, ввести систему довгострокового стратегічного планування видатків на утримання силових інститутів;
- по-друге, переглянути бюджетні програми у сфері правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави, враховуючи обсяги їх виконання і можливості фінансового забезпечення;
- по-третє, забезпечити на законодавчому рівні бюджетне фінансування сектору внутрішньої та зовнішньої безпеки в обсягах, достатніх для його стратегічного реформування і розвитку;
- по-четверте, зменшити управлінські видатки щодо розмежування службових функцій та оптимізації чисельності правоохоронних органів з метою посилення їх матеріально-технічної бази;
- по-п'яте, налагодити співпрацю з країнами-членами ЄС для адаптації їх досвіду фінансування силових органів.

§ 11.5. Видатки бюджету на зовнішньополітичну діяльність

Від рівня фінансування зовнішньополітичної діяльності залежить не тільки імідж України в геополітичному просторі, а й забезпечення національної цілісності та непорушності кордонів, захист інтересів громадян за її межами. Так, на сучасному етапі ринкових перетворень обсяг видатків на вказані цілі настільки незначний, що не дає змоги повною мірою виконати функції для досягнення загальної безпеки, розвитку дружніх відносин і різносторонньої співпраці з іншими країнами світу. Крім того, інтернаціоналізація міжнародних відносин потребує перегляду структури видаткової частини державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність, надаючи їй найвищого ступеня пріоритетності, щоб забезпечити придатні умови для подальшої трансформації нашої держави на міжнародній арені.

Зовнішньополітична діяльність України загалом відповідає принципу єдності, оскільки у розвитку міжнародних відносин наша держава є одним суб'єктом. При цьому Президент України, Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України здійснюють цю діяльність винятково від імені держави та в її інтересах. Особливими повноваженнями у сфері зовнішньої політики наділені центральні органи виконавчої влади, зокрема, Міністерство закордонних справ України. Проте поза межами нашої держави розвитку міжнародних відносин сприяють дипломатичні, консульські, торговельні та інші представництва. За дорученням уповноважених органів державної влади й управління безпосередню участь у зовнішньополітичній діяльності можуть також брати органи місцевого самоврядування. Така розгалуженість суб'єктів міжнародних відносин характеризує структуру видаткової частини бюджету на ці потреби.

Як видно з рис. 11.16, склад видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність має різнобічних характер.

Бюджетні видатки на зовнішньополітичну діяльність можна умовно об'єднати за класифікаційними ознаками у кілька груп. Перша група містить видатки на керівництво й управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин, функціонування Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв і консульських установ нашої країни за кордоном, її представництв при міжнародних організаціях. До другої групи належать капітальні видатки на будівництво та реконструкцію приміщень для розміщення дипломатичних установ, а також на розширення мережі власності України за кордоном у вигляді нерухомого майна для потреб дипломатичних установ. Третя група видатків забезпечує фінансування візитів за кордон Президента України, народних депутатів, урядових делегацій і працівників органів виконавчої влади з метою реалізації зовнішньополітичних інтересів нашої держави. За рахунок видатків четвертої групи сплачуються внески до бюджетів міжнародних організацій: від бюджету ООН до бюджетів різних інституцій, напрями діяльності яких не мають вузькогалузевого характеру та членство в яких набуто на підставі міждержавних договорів.

Рис. 11.16. Склад бюджетних видатків на зовнішньополітичну діяльність*

* Побудовано на основі [Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк.– К. : Центр навч. л-ри, 2004. – С. 466–467].

У табл. 11.13 подано склад видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність відповідно до програмної класифікації упродовж 2005–2011 рр.

Найбільшу частку у видатках державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність становили видатки на апарат Міністерства закордонних справ України. Протягом досліджуваного періоду ця категорія видатків зросла майже удвічі: з 589,1 млн. грн. у 2005 р. до 1,1 млрд. грн. у 2011 р. Така тенденція пояснюється центральною роллю Міністерства закордонних справ України у системі органів виконавчої влади в реалізації державної політики у міжнародних відносинах. При цьому покладені на це відомство завдання реалізуються двома шляхами: з одного боку, дипломатичними засобами через мережу закордонних органів зовнішніх відносин; з іншого боку, за рахунок координації діяльності інших міністерств, органів місцевої влади та самоврядування у зовнішньополітичній сфері.

Офіційна діяльність органів державної влади й управління, наділених повноваженнями у сфері зовнішньої політики України, захисті її прав та інтересів на основі принципів і норм міжнародного права, пов'язана з дипломатичною службою. З табл. 11.13 видно, що упродовж 2005–2011 рр. частка видатків на функціонування дипломатичних установ становила в середньому 70% від загального обсягу видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність. При цьому в досліджуваний період вони збільшилися у понад два рази, переважно забезпечуючи підтримку дипломатичних відносин України з іншими країнами світу, її територіальну цілісність і непорушність кордонів. Разом з цим, видатки на функціонування дипломатичних установ й надалі будуть зростати, оскільки їх кількість достатньо обширна та щороку збільшується.

Таблиця 11.13

Склад видатків Державного бюджету України на зовнішньополітичну діяльність відповідно до програмної класифікації за 2005–2011 рр. *

(млн. грн.)

Видатки	Роки				
	2005	2007	2009	2010	2011
Апарат Міністерства закордонних справ України	589,1	629,6	926,2	961,2	1107,1
Керівництво у сфері зовнішніх відносин	44,7	50,9	58,6	68,5	73,6
Внески до бюджетів міжнародних організацій	103,4	74,2	72,1	98,7	149,8
Функціонування закордонних дипломатичних установ України	390,0	466,0	739,5	761,9	820,6
Розширення власності України за кордоном	13,0	–	38,9	6,1	34,7
Контроль за діяльністю дипломатичних установ України	6,3	6,7	2,4	4,5	5,1
Внески до установ і організацій СНД	5,3	5,1	–	–	–
Забезпечення перебування іноземних делегацій	1,4	2,2	0,3	1,2	2,0
Підготовка і підвищення кваліфікації кадрів	3,2	6,1	8,4	0,3	9,6
Пропаганда українського надбання	15,7	–	–	0,7	1,1

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Зокрема, на сучасному етапі державотворення загальна кількість посольств становила 138, а генеральних консульств і консульств – 31. При цьому в 2011 р. середні видатки на їх утримання дорівнювали 5,1 млн. грн., з яких переважна частина спрямовувалась на виплату заробітної плати, придбання матеріалів і предметів постачання. Проте співвідношення між бюджетним асигнуванням і фінансуванням за рахунок коштів, отриманих за вчинення консульських дій за межами України, становило 40/60. Зважаючи на чималі обсяги недофінансування видатків на функціонування закордонних дипломатичних установ, такі надходження стали важливим елементом їх додаткової підтримки.

Бюджетна програма "Розширення мережі власності України за кордоном у вигляді нерухомого майна для потреб дипломатичних установ України" певною мірою пов'язана з попередньою категорією видатків. Так, її основна мета зводиться до забезпечення придбання і будівництва приміщень для розміщення в них дипломатичних представництв і консульських установ, а також зменшення прямих втрат держави на видатки з оренди приміщень. Відповідно до Порядку забезпечення приміщеннями закордонних дипломатичних установ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р., воно здійснюється шляхом придбання за кордоном у державну власність України або шляхом оренди нерухомого майна (приміщень, земельних ділянок), будівництва і реконструкції об'єктів. Незважаючи на те, що 2011 р. загальний обсяг цих видатків збільшився на 28,6 млн. грн., або в 6 разів, це не дало змоги виконати заплановані заходи щодо розширення мережі власності за кордоном.

Фінансування зовнішньополітичної діяльності України здійснюється винятково з державного бюджету. Проте важливе місце в реалізації зовнішньої політики відведено органам місцевого самоврядування, в штат яких введено посади дипломатичних радників. На цих фахівців покладено обов'язки надавати консультаційну, інформаційну та методичну допомогу у сфері міжнародних відносин. Разом з цим, їх повноваження зводяться до підтримання службових контактів з посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій, обміну інформацією, здійснення інших заходів щодо укладення протоколів, угод та договорів. Це значною мірою сприяє розвитку співробітництва прикордонних регіонів України з іншими державами.

Порівняно незначний обсяг видатків державного бюджету спрямовувався на фінансову підтримку пропаганди за кордоном українського надбання та висвітлення в Україні діяльності міжнародних організацій. При цьому найбільшу суму таких видатків (15,7 млн. грн., або 2,7%) використано в 2005 р., натомість законами про Державний бюджет України на 2007 р. і 2009 р. вони не були передбачені. Ця категорія видатків не містить у собі капітальну складову, тому їх можна зарахувати до видатків, пов'язаних з поточною діяльністю. Проте головною метою фінансової підтримки пропаганди за кордоном українського надбання та висвітлення в Україні діяльності міжнародних організацій є поліпшення іміджу нашої держави в геополітичному просторі, що визначає рівень демократії в суспільстві.

Певну специфіку мають видатки державного бюджету на ведення роботи постійних представництв при міжнародних організаціях. Зокрема, на сучасному етапі демократичних перетворень Україна є членом майже 100 таких організацій і має свої постійні представництва при ООН в Нью-Йорку, при відділенні ООН й інших міжнародних організацій в Женеві, при ЮНЕСКО в Парижі, при міжнародних організаціях у Відні, постійні представництва при ЄС, Раді Європи, Місію при НАТО. При цьому діяльність постійного представництва при будь-якій міжнародній організації – це політична робота. У цьому контексті бюджетні кошти використовуються для забезпечення просування ініціатив України в міжнародних організаціях, створення позитивного іміджу нашої держави, досягнення максимальної користі як політичного, так і економічного характеру.

Упродовж досліджуваного періоду можна вказати на різну динаміку видатків держаного бюджету на сплату внесків України до бюджету ООН, органів і спеціальних установ системи ООН й інших міжнародних організацій. Зокрема, найбільша сума характерна для 2011 р. – 149,8 млн. грн. У 2009 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання у 2009 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для сплати внесків України до бюджету ООН, органів і спеціальних установ системи ООН та інших міжнародних організацій ООН, інших міжнародних організацій і співтовариств" від 3 червня 2009 р., якою визначено механізм використання коштів, передбачених для Міністерства закордонних справ України. До таких заходів постановою віднесено сплату внесків до бюджетів міжнародних організацій, погашення простроченої заборгованості, у тому числі відповідно до графіків її реструктуризації, сплату добровільних внесків до бюджетів фондів і програм, що створюються та розробляються міжнародними організаціями з метою мобілізації додаткових ресурсів цільового характеру для реалізації конкретних проектів.

Видатки на підготовку та підвищення кваліфікації кадрів для сфери міжнародних відносин, забезпечення перебування в Україні іноземних делегацій, пов'язаних з офіційними візитами, реалізацію Міністерством закордонних справ України повноважень з проведення зовнішньої політики за кордоном, організацію і контроль за діяльністю закордонних дипломатичних установ мали незначну частку в структурі видаткової частини державного бюджету, оскільки за останні роки вони не набагато перевищували 1% від загального обсягу видатків. Фінансування цієї категорії видатків за залишковим принципом має негативні наслідки для міжнародного іміджу нашої держави та призводить до неефективного витрачання коштів.

Наочно цю тенденцію може продемонструвати частка видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність у ВВП протягом 2005–2011 рр. (рис. 11.17). Так, протягом досліджуваного періоду частка зазначених видатків у ВВП поступово зменшувалась, хоча й загалом була незначною – 0,1–0,2%. Незважаючи на негативний тренд відносних показників, абсолютні обсяги цієї категорії видатків зросли удвічі. На таку неоднозначну

Рис. 11.17. Динаміка видатків Державного бюджету України на зовнішньополітичну діяльність та їх частка у ВВП за 2005–2011 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

структуру видаткової частини державного бюджету деякою мірою вплинули глобальні наслідки фінансово-економічної кризи. Проте, як уже зазначалося, держава не приділяє значної уваги фінансуванню зовнішньополітичної діяльності, тому бюджетні кошти виділяються за залишковим принципом.

Зважаючи на комплекс проблем, характерних для практики фінансування зовнішньополітичної діяльності в Україні, Міністерство закордонних справ України щодо цього визначило пріоритетні завдання. В найближчій перспективі вони мають стати тими основоположними заходами, на яких базуватиметься механізм виділення бюджетних коштів на управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин, на функціонування Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв і консульських установ, представництв при міжнародних організаціях, на будівництво та реконструкцію приміщень для розміщення дипломатичних установ, а також на розширення мережі власності України за кордоном, на фінансування візитів за кордон президента, народних депутатів, урядових й інших делегацій з метою реалізації зовнішньополітичних інтересів нашої держави.

Таким чином, структурні зміни в зовнішньополітичній діяльності сприятимуть оптимізації дипломатичної служби України відповідно до кращих загальносвітових стандартів. Проте без належної фінансової підтримки вказаних заходів з боку держави буде унеможливлено їх реалізацію у практичній площині. Коли йдеться про Міністерство закордонних справ України у системі органів виконавчої влади, то його діяльність безпосередньо або опосередковано стосується практично всіх аспектів суспільного життя. Разом з цим, від ефективності взаємодії й інтенсивності діяльності посольств, консульських установ і представництв при міжнародних організаціях залежатиме європейська та євроатлантична інтеграція, зовнішньоекономічна активність, вихід нашої держави у світовий простір.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Видатки бюджету на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, видатки бюджету на функціонування державної влади й апарату управління, видатки бюджету на зовнішньополітичну діяльність, бюджетне фінансування, фінансування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, фінансування національної оборони, фінансування правоохоронної діяльності, бюджетні та позабюджетні кошти, бюджетне планування, оборонний бюджет, розпорядники бюджетних коштів, головні розпорядники бюджетних коштів, силові інститути держави.

Контрольні запитання і завдання

1. Який склад бюджетних видатків на утримання органів державної влади й управління?
2. У якій формі здійснюється планування бюджетних видатків на утримання органів державної влади й управління?
3. Який порядок затвердження кошторисів органів державної влади й управління?
4. Назвіть особливості планування видатків органів державної влади й управління на оплату комунальних, транспортних й інших послуг.
5. Які заходи спрямовані на забезпечення ефективності та цільового витрачання бюджетних коштів на потреби органів державної влади й управління?
6. Які основні завдання бюджетного планування в галузі оборони?
7. Охарактеризуйте сутність довгострокового, середньострокового і короткострокового оборонного планування, назвіть їх спільні та відмінні риси.
8. Що включає кошторис установ, що забезпечують національну оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави?
9. Чим обумовлені проблеми витрачання бюджетних коштів на державне управління і місцеве самоврядування?
10. Які чинники визначають абсолютні розміри бюджетних видатків на національну оборону?
11. Який соціальний ефект мають бюджетні видатки на національну оборону?
12. Чим продиктована розбіжність між законодавчо встановленим обсягом фінансування оборонної галузі та фактичними бюджетним видатками?
13. Які наслідки недофінансування Збройних сил України в умовах формування міжнародного безпекового простору?
14. Який склад бюджетних видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу?
15. Що є прерогативою державного і місцевих бюджетів у фінансуванні правоохоронної діяльності та забезпеченні безпеки держави?
16. Які причини незадовільного фінансування правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави?
17. Який вплив бюджетних видатків на забезпечення незалежності органів судової системи?
18. Які особливості зовнішньополітичної діяльності держави впливають на склад й обсяг видаткової частини бюджету?
19. Що включають бюджетні видатки на зовнішньополітичну діяльність?
20. Яку роль відіграє фінансування зовнішньополітичної діяльності держави в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції?

РОЗДІЛ 12
ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

§ 12.1. Сутність операцій з обслуговування державного боргу

Загальні засади управління державним боргом України регламентує Бюджетний кодекс України, відповідно до якого:

– *державний борг* – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) за станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення;

– *гарантований державою борг* – це загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями;

– *державне запозичення* – це операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Борг класифікується:

– за типом кредитора;

– за типом боргового зобов'язання.

За міжнародними стандартами статистики державних фінансів, обслуговування державного боргу (Debt Service) передбачає платежі з виплати як основної суми боргу, так і відсотків. Фактичне обслуговування боргу – це комплекс платежів, що здійснюються для виконання боргового зобов'язання, що враховують виплату основної суми, відсотків і зборів за несвоєчасність платежів.

Вітчизняне законодавство розмежовує поняття обслуговування та погашення боргу.

Обслуговування державного (місцевого) боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.

Погашення державного (місцевого) боргу – це операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів.

Управління державним (місцевим) боргом – це сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинностей з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Основні терміни, що застосовуються у вітчизняній практиці обслуговування державного боргу, систематизовані у табл. 12.1.

Таблиця 12.1

Основні терміни, що застосовуються у вітчизняному законодавстві та фінансовій практиці

Термін	Визначення
Боргові зобов'язання держави	Зобов'язання, що виникають у держави як у безпосереднього позичальника, оформлені шляхом випуску державних боргових цінних паперів, укладення кредитних договорів (договорів про позику).
Боргові зобов'язання суб'єктів господарювання – резидентів	Зобов'язання, що виникають у суб'єктів господарювання – резидентів як безпосередніх позичальників, оформлені шляхом випуску боргових цінних паперів, укладання кредитних договорів (договорів про позику).
Відсотки (дохід)	Ціна, що підлягає сплаті кредитору за користування кредитом (позикою), плата, що отримується внаслідок розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках.
Видатки з управління державним боргом	Видатки державного бюджету, пов'язані з оплатою послуг, потреба в яких виникає при управлінні державним боргом.
Гарантійні зобов'язання держави	Зобов'язання, що виникають у держави при наданні державної гарантії щодо повного або часткового виконання державою боргових зобов'язань суб'єкта господарювання – резидента перед кредитором (позикодавцем).
Державна гарантія	Спосіб забезпечення повного або часткового виконання державою боргових зобов'язань суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором (позикодавцем).
Державні боргові цінні папери	Цінні папери, емітентом яких є Міністерство фінансів України.
Економія коштів	Скорочення фактичних витрат на обслуговування та погашення державного боргу відповідно до умов укладених кредитних договорів (договорів про позику) та умов випуску державних боргових цінних паперів порівняно з витратами, що передбачаються законом про Державний бюджет України.
Кредит (позика)	Інструмент державного запозичення, здійсненого шляхом укладення кредитного договору (договору про позику), випуску державних боргових цінних паперів.
Обслуговування боргу	Видатки зі сплати відсотків (доходу), комісій, штрафів та здійснення інших платежів, пов'язаних із виконанням боргових зобов'язань, та видатки з управління державним боргом.
Плата за користування позиками, наданими за рахунок коштів, залучених державою	Здійснення платежів до державного бюджету позичальниками за користування бюджетними коштами (сплата відсотків, комісій тощо), що були надані з державного бюджету у вигляді позик за рахунок залучених у результаті державного запозичення коштів.
Платежі з виконання гарантійних зобов'язань	Здійснення платежів з державного бюджету на виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії.
Погашення боргу	Повернення позичальником кредитору отриманих кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів (договорів про позику) та умов випуску боргових цінних паперів.
Позики на фінансування державного бюджету	Позики, що залучаються державою з метою фінансування державного бюджету і не мають цільового призначення.
Управління державним боргом та гарантованим державою боргом	Сукупність заходів, що здійснюються державою, пов'язаних з утворенням, обслуговуванням і погашенням державного й гарантованого державою боргу та спрямованих на зменшення ризиків, оптимізацію витрат і структури при здійсненні державних запозичень та наданні державних гарантій.
Фінансування державного бюджету	Надходження та витрати державного бюджету, пов'язані зі зміною обсягу державного боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна, використання вільного залишку бюджетних коштів, що використовуються для покриття дефіциту державного бюджету або визначення профіциту державного бюджету.

До операцій з управління державним боргом належать такі:

– державне запозичення;
– погашення державного боргу;
– обслуговування державного боргу;
– операції з активного управлінням державним боргом.

Видатки з управління державним боргом спрямовуються на:

– вжиття заходів, спрямованих на інформаційну і рейтингову підтримку залучення коштів на ринках капіталу, оплату інших послуг, пов'язаних із розміщенням державних боргових цінних паперів;
– оплату агентських, аудиторських, дорадчих, юридичних та інших послуг, що надаються з питань управління державним боргом, у тому числі з питань управління ризиками, розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, оптимізації структури державного боргу, випуску і обігу похідних інструментів, а також оплату перекладацьких послуг, необхідних при підготовці відповідних документів у процесі управління державним боргом;
– оплату впровадження та подальшу підтримку сучасних апаратних і програмних засобів опрацювання інформації та зв'язку в структурах, пов'язаних із управлінням державним боргом;
– оплату супроводження та розвитку інформаційно-аналітичних систем управління державним боргом у Міністерстві фінансів України і Державній казначейській службі України;
– вжиття заходів щодо заощадження коштів державного бюджету, передбачених на погашення і обслуговування державного боргу, та поліпшення його структури, в т. ч. здійснення дострокового викупу боргових зобов'язань держави, а також резервування коштів на майбутні платежі для погашення і обслуговування державного боргу, зменшення ризиків, пов'язаних із борговим навантаженням, зокрема, ризиків рефінансування, валютних і процентних ризиків.

Державні внутрішні та зовнішні запозичення здійснюються в межах граничного обсягу державного боргу.

У ст. 18 Бюджетного кодексу України визначено граничні обсяги боргу та гарантій. Граничний обсяг державного (місцевого) боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% від річного номінального обсягу ВВП України.

У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідність до встановленого законодавством рівня.

Специфічність обслуговування державного боргу України полягає у внесенні до планових витрат держави з обслуговування державного бор-

гу витрат, пов'язаних з обслуговуванням іноземних, гарантованих урядом, кредитів.

Обслуговування внутрішнього державного боргу відбувається також за рахунок розміщення нових внутрішніх боргових зобов'язань держави. Так, дата погашення внутрішніх боргових зобов'язань збігається з датою проведення аукціонів з розміщення нових боргових паперів. Платежі з обслуговування здійснюються через перерахування коштів до фінансового агента кредитора або через взаємозаліки вартості нових і старих боргових паперів.

Витрати на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу здійснюються Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання (боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи територіальних громад), незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає у двотижневий строк пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет.

§ 12.2. Планування видатків бюджету на обслуговування державного боргу

Процес обслуговування державного боргу є складовою бюджетного процесу. Під час складання проекту державного бюджету на наступний рік Міністерство фінансів України враховує планові розрахунки департаменту державного боргу щодо обсягів платежів за державним боргом у наступному бюджетному році. Зазначені розрахунки виконуються у валютах кредитів і національній валюті. Перерахунок за національну валюту проводиться за прогнозним курсом валют до гривні з урахуванням оплати за конверсію. В умовах нестабільності міжнародних фінансових ринків це доволі складний процес.

Застосування реструктуризації та інших методів, за допомогою яких відбувається зміна обсягів і термінів погашення боргу, може призвести до зменшення витрат з обслуговування боргу в найближчій перспективі, але в довгостроковому періоді загальні витрати можуть зростати. Такий крок уряди застосовують лише у разі боргової кризи.

Відмова від виконання боргових зобов'язань має значні негативні наслідки і застосовується окремими країнами лише як винятковий захід. Тому її не варто розглядати як спосіб скорочення витрат з обслуговування державного боргу.

Перевищення фактичних витрат над плановими можливе за умов коливання курсу валют і, як наслідок, порушення термінів виплат (графіка платежів), коли до боржника застосовують різні фінансові санкції. Це здебільшого пеня, що нараховується на всю суму простроченого платежу за кожну добу його прострочення.

Під час планування витрат на обслуговування зовнішнього державного боргу здійснюються прямі фінансові розрахунки, відповідно до підписаних кредитних угод, наданих урядом гарантій і випущених боргових зобов'язань.

Обчислення загальних планових витрат для фінансування платежів із погашення основного боргу та сплати відсотків за діючими кредитними лініями враховує такі суми у валюті платежу:

- основний борг;
- відсотки за кредит;
- сплата комісій за зобов'язаннями;
- сплата комісій банку-агента за обслуговування.

Розрахунки видатків держави здійснюються відповідно до бюджетної класифікації видатків за функціональною структурою та за типом боргового зобов'язання (з обліком витрат відповідно до коду бюджетної класифікації).

Для своєчасного та повного виконання обов'язків гаранта повернення іноземних кредитів планові платежі обчислюються за кожною конкретною лінією з виділенням сум основного боргу, відсотків за кредит і витрат, пов'язаних зі сплатою комісій за зобов'язаннями.

Особливість розрахунків планових платежів за експортними кредитами іноземних країн полягає в тому, що розміри заборгованості визначаються за конкретною позикою та обчислюються за такою формулою:

$$З = ОБ + ПКП + КВ + СП + КЗ + Ш,$$

де $З$ – загальна сума заборгованості;
$ОБ$ – сума основного боргу;
$ПКП$ – платежі за підготовку кредитного проекту;
$КВ$ – сума комісійної винагороди;
$СП$ – сума страхової премії;
$КЗ$ – сума комісійних за зобов'язаннями;
$Ш$ – сума штрафів за порушення умов позики.

Сума комісійних за зобов'язаннями розраховується за такою формулою:

$$КЗ = КД + КВ + КНР,$$

де $КЗ$ – сума комісійних за зобов'язаннями;
$КД$ – сума за доступ до позикових коштів;
$КВ$ – сума комісійних за використання коштів;
$КНР$ – сума комісійних за невикористання зарезервованих кредитних ресурсів.

Відсоткові витрати мають здійснюватися з урахуванням сум заборгованості за період з нарахуванням відсотків.

Якщо сплата основного боргу та/чи відсотків має відбуватися не разовим платежем, то, залежно від кількості періодів виплат за рік, визначаються окремі суми на кожну дату платежу (зазначену в кредитній угоді) та загальні обсяги на рік. Відсоткові ставки можуть бути тверді та плаваючі (наприклад, ставка "LIBOR – 0,06%").

Департамент боргової та міжнародної фінансової політики Міністерства фінансів України складає графік платежів, де з урахуванням умов кожної кредитної угоди та відповідно до кредиторів зазначаються суми витрат держави з обслуговування державного боргу. Мінфін України передає його на виконання Державній казначейській службі України та здійснює контроль за проведенням платежів. У разі уточнення суми до настання терміну чергового платежу з погашення основної суми боргу або сплати відсотків Міністерство фінансів України складає уточнений графік і надсилає його до Державної казначейської служби України для виконання. Остання здійснює перерахування коштів на рахунки банків-агентів, які в подальшому проводять платежі на користь іноземного кредитора.

Специфіка планування витрат з погашення основного боргу полягає в тому, що якщо виплата платежу припадає на перші числа січня наступного за плановим року, то ці суми теж враховуються під час планування витрат з обслуговування боргу.

Розрахунок загальних обсягів витрат щодо сплати відсотків за державним боргом, сформованим за допомогою підписання кредитних угод, передбачає здійснення розрахунків відсоткових сум на кожну дату погашення та їх додавання. Проведення розрахунків відповідає такій формулі:

$$\%КК = (ОБ_{(кін)} \times i \times T_{(i)}) / 360,$$

де $\%КК$ – сума відсотків за користування кредитом;

$ОБ_{(кін)}$ – обсяг боргу на дату погашення;

i – відсоткова ставка відповідно до кредитної угоди;

$T_{(i)}$ – термін позики, діб.

Іноді в кредитних угодах визначається, що проведення розрахунків відсоткових платежів здійснюється з урахуванням 365 діб за рік.

В обчисленні відсоткових платежів відсотки стягуються окремо за використаний і невикористаний кредити (комісійна винагорода становить 0,25%).

Для визначення обсягів витрат з обслуговування позик планові витрати обчислюються в доларах США та валюті кредиту. Для цього використовується розрахунковий курс на дату отримання платежу.

Особливість планування витрат з обслуговування фідуціарних позик полягає у необхідності врахування не тільки витрат з погашення основного боргу, сплати відсотків, а й інших витрат, що можуть існувати під час обслуговування цих позик. До них належать такі витрати:

– можливі комісійні винагороди лід-менеджерам;
– можливі витрати на оплату послуг юридичних радників;
– можливі видатки на проведення презентацій;
– можливі видатки на лістинг фондових бірж;
– витрати з підготовки та друку проспектів емісій;
– витрати на переклад документації;
– витрати на оплату послуг рейтингових агентств.

Врахування вищеподаного призводить до збільшення розмірів витрат на обслуговування боргу.

Значні витрати держави з обслуговування державного боргу пов'язані також з витратами на співробітництво з рейтинговими агентствами (тільки щорічні комісії рейтингових агентств дорівнюють 200 тис дол.).

Планові витрати з обслуговування державного боргу можуть бути меншими чи більшими за фактичні витрати. Скорочення витрат з обслуговування державного боргу можливе за умов застосування методів управління державним боргом, проведення реструктуризації боргів, списання боргів кредиторами чи відмови країни-позичальника виконувати власні боргові зобов'язання.

Прогнозні розрахунки платежів за діючими державними борговими зобов'язаннями до повного їх погашення відображено в табл. 12.2

§ 12.3. Порядок здійснення платежів з обслуговування державного боргу

Видатки загального фонду на обслуговування державного боргу визначені захищеними видатками Державного бюджету України, тобто у разі секвестрування бюджету (зменшення видатків державного бюджету) вони не підлягають зменшенню.

Відповідно до Бюджетної класифікації України, затвердженої на виконання Постанови Верховної Ради України "Про структуру бюджетної класифікації України" № 327 від 12 липня 1996 р. Наказом Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію" № 11 від 14 січня 2011 р., виплати відсотків (доходу) за зобов'язаннями належать до поточних видатків бюджету за економічною класифікацією видатків бюджету, а погашення позик – це від'ємне фінансування бюджету (за класифікацією фінансування за типом кредитора).

Погашення та обслуговування державного боргу здійснюється шляхом проведення платежів з виконання боргових зобов'язань перед кредитором щодо погашення основної суми боргу, сплати відсотків за ним та оплати супутніх витрат, передбачених умовами випуску державних цінних паперів, угодами про позику, державними гарантіями та іншими документами.

Погашення та обслуговування державного боргу, а також виконання гарантійних зобов'язань здійснюються в межах витрат державного бюджету.

За згодою кредитора погашення та обслуговування державного боргу може здійснюватися шляхом поставки товарів (робіт, послуг), заліку зустрічної вимоги, іншими шляхами відповідно до законодавства України.

Таблиця 12.2

Прогнозні розрахунки платежів за діючими державними борговими зобов'язаннями до повного їх погашення (2012–2040 рр.) станом на 20 травня 2011 р.

(млн. грн.)

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Погашення	38364,2	45668,8	39954,3	35541,6	25734,1	24491,1	19671,7	15686,1	20370,7	15693,2	3751,6	1904,4	1597,7	1475,6	961,4
Внутрішній борг	23966,5	12876,0	15173,9	14755,3	14334,6	12948,4	16811,6	13289,4	6332,2	1632,2	1632,2	132,2	132,2	132,2	132,2
Зовнішній борг	14397,7	32792,7	24780,4	20786,3	11399,5	11542,7	2860,1	2396,6	14038,4	14061,0	2119,3	1772,2	1465,4	1343,3	829,1
Обслуговування	20438,1	16895,7	14051,6	12211,5	9420,3	7683,8	5925,8	4249,4	3065,5	1183,6	505,4	374,2	334,8	282,6	245,7
Внутрішній борг	13304,6	10474,4	8927,2	7859,5	5931,1	4782,8	3467,2	1864,0	749,3	310,5	161,3	83,5	76,9	70,2	63,6
Зовнішній борг	7133,5	6421,3	5124,4	4351,9	3489,2	2901,0	2458,6	2385,4	2316,2	873,1	344,1	290,7	257,9	212,4	182,1
Всього	**58802,3**	**62564,4**	**54005,9**	**47753,1**	**35154,4**	**32174,9**	**25597,5**	**19935,5**	**23436,2**	**16876,8**	**4257,0**	**2278,6**	**1932,4**	**1758,2**	**1207,1**

Продовження табл. 12.2

	2027	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**	**2036**	**2037**	**2038**	**2039**	**2040**	**2041**
Погашення	963,2	740,2	740,2	740,2	616,3	616,3	616,3	616,3	578,3	408,0	408,0	408,0	127,2	2,4	963,2
Внутрішній борг	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	*132,2*	–	–	–	–	–	*132,2*
Зовнішній борг	831,0	608,0	608,0	608,0	484,1	484,1	484,1	484,1	446,1	408,0	408,0	408,0	127,2	2,4	831,0
Обслуговування	258,1	268,8	244,5	171,8	102,1	86,3	70,1	54,1	38,1	25,4	17,1	8,9	2,1	0,1	258,1
Внутрішній борг	*57,0*	*50,4*	*43,8*	*37,2*	*30,6*	*24,0*	*17,3*	*10,7*	*4,1*	–	–	–	–	–	*57,0*
Зовнішній борг	201,1	218,4	200,7	134,6	71,6	62,3	52,8	43,4	34,0	25,4	17,1	8,9	2,1	0,1	201,1
Всього	**1221,3**	**1009,0**	**984,7**	**912,0**	**718,4**	**702,6**	**686,5**	**670,4**	**616,4**	**433,4**	**425,1**	**416,9**	**129,3**	**2,5**	**1221,3**

Сума коштів, необхідних для здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу за рік, а також сума витрат на виконання державою гарантійних зобов'язань, затверджується Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основними джерелами погашення та обслуговування боргу можуть бути:

- кошти, передбачені у державному бюджеті на погашення та обслуговування державного боргу відповідно до закону про Державний бюджет України на поточний рік;
- кошти, які надійшли від приватизації державного майна;
- внутрішні та зовнішні державні запозичення;
- золотовалютні резерви держави тощо.

Платежі з погашення й обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в межах обсягів, передбачених розписом фінансування і розписом асигнувань державного бюджету, затвердженого на поточний рік.

Головним розпорядником вказаних коштів є Міністерство фінансів України, якому надано право розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, виділеними на погашення та обслуговування державного боргу.

У разі неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до початку бюджетного року при проведенні платежів з погашення та обслуговування державного боргу встановлюється порядок здійснення витрат, передбачених ст. 46 Бюджетного кодексу України. Відповідно до цієї статті до прийняття закону про державний бюджет на поточний бюджетний рік запозичення можуть здійснюватися лише з метою погашення основної суми боргу.

Оперативний облік державного боргу здійснює Департамент боргової та міжнародної фінансової політики на підставі інформації Державної казначейської служби України, банків-агентів та Національного банку.

Оперативний облік заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, залучених державою або під державні гарантії, здійснює Державна казначейська служба України.

Обмін інформацією між Державною казначейською службою та Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики щодо платежів з погашення та обслуговування державного боргу, обліку державного боргу та заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, залучених державою або під державні гарантії, здійснюється в обов'язковому порядку на паперових носіях та засобами електронного зв'язку.

Основним документом, який визначає загальний обсяг, цільовий напрямок, поквартальний і помісячний обсяг асигнувань на погашення та обслуговування державного боргу, є розпис фінансування державного бюджету та розпис доходів і видатків державного бюджету.

Важливим завданням управління державним боргом є забезпечення своєчасності платежів з обслуговування боргу. Державна казначейська служба України щомісячно (із щотижневим уточненням) отримує від Мініс-

терства фінансів України графіки платежів за державним боргом, на підставі яких складаються графіки проведення платежів з обслуговування державного боргу для відображення їх у ресурсному балансі та графіки закупівлі й конвертації валютних коштів для проведення зазначених платежів.

У разі недостатності необхідної суми на валютних рахунках для здійснення видатків з обслуговування боргових зобов'язань держави Державна казначейська служба України здійснює закупівлю валюти або конвертацію валютних коштів.

Підставою для проведення видатків з обслуговування державного боргу є розпорядження Міністерства фінансів України, яке надається Державній казначейській службі України у паперовій та електронній формах. Термін дії розпорядження становить 10 календарних днів з дня його виписки.

До розпоряджень додаються копії завірених в установленому порядку кредитних угод, укладених між Кабінетом Міністрів України (в особі Міністерства фінансів України) та іноземними кредиторами, банками-агентами; договорів про придбання товарів, виконання робіт, надання послуг; актів виконаних робіт; документів щодо державних закупівель та інших документів, які є підставою для здійснення платежів згідно з чинним законодавством.

Платежі з погашення та обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в національній та іноземній валютах. Платежі проводяться шляхом перерахування коштів з єдиного казначейського рахунка або валютних рахунків Державної казначейської служби України на рахунки кредиторів, Національного та комерційних банків, а також на реєстраційні рахунки Міністерства фінансів України у порядку, визначеному чинним законодавством.

Державна казначейська служба України самостійно визначає джерела фінансування витрат з погашення та обслуговування державного боргу, напрями використання державних запозичень і здійснює контроль за повнотою проведення платежів з єдиного казначейського та валютного рахунків згідно з банківськими виписками.

До платежів з обслуговування державного боргу належать платежі зі сплати:

- відсотків (доходу) за державними борговими зобов'язаннями;
- видатків, пов'язаних з наданням послуг з обслуговування державного боргу (юридичних, рейтингових, дорадчих, агентських, управлінських, банківських, інформаційних, перекладацьких та ін.).

Платежі з обслуговування державного боргу здійснює Державна казначейська служба України в національній та іноземній валютах у такому порядку:

- виплата відсотків (доходу) за борговими зобов'язаннями здійснюється безпосередньо на рахунки кредиторів або банків-агентів відповідно до угод, укладених Міністерством фінансів України з кредиторами та банками-агентами як у національній, так і в іноземній валютах. Операції в іноземній валюті здійснюються з валютних рахунків Державної казначейської служби України;

– інші платежі з обслуговування державного боргу здійснюються в національній валюті через реєстраційні рахунки, відкриті на ім'я Міністерства фінансів України в Державній казначейській службі України; в іноземній валюті – з валютних рахунків Державної казначейської служби України на рахунки виконавців послуг згідно з підтвердними документами.

Платежі з погашення державного боргу здійснює Державна казначейська служба України у такому самому порядку, як і видатки з обслуговування державного боргу.

За настання гарантійного випадку Міністерство фінансів України здійснює платежі на користь іноземних кредиторів на виконання гарантійних зобов'язань Кабінету Міністрів України. Процедура відшкодування витрат державному бюджету регулюється окремими статями законів України про Державний бюджет України на відповідні роки. Ці статті визначають, що витрати державного бюджету на виконання кредитних і гарантійних зобов'язань України, які виникли внаслідок невиконання юридичними особами-позичальниками своїх зобов'язань щодо обслуговування (зокрема повернення) кредитів, наданих на умовах повернення і залучених державою або під державні гарантії, підлягають відшкодуванню цими особами в місячний термін з дня виникнення таких витрат.

Порядок відшкодування збитків державного бюджету, що виникли внаслідок настання гарантійних випадків за іноземними кредитами, одержаними юридичними особами України під гарантії Кабінету Міністрів України, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок відшкодування збитків Державного бюджету, що виникли внаслідок настання гарантійних випадків за іноземними кредитами, одержаними юридичними особами України під гарантії Уряду України" № 1002 від 14 грудня 1995 р. та іншими постановами.

За станом на 31 грудня 2011 р. державний і гарантований державою борг України становив 473.121.622,49 тис. грн., або 59.215.702,78 тис. дол., в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 299.413.922,99 тис. грн. (63,28% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 37.474.520,37 тис. дол.; державний та гарантований державою внутрішній борг – 173.707.699,50 тис. грн. (36,72%), або 21.741.182,41 тис. дол.

Державний борг України становив 357.273.437,23 тис. грн. (75,44% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 44.716.192,77 тис. дол. Державний зовнішній борг становив 195.806.430,96 тис. грн. (41,34% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 24.507.050,34 тис. дол. Державний внутрішній борг становив 161.467.006,27 тис. грн. (34,09% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 20.209.142,43 тис. дол.

Гарантований державою борг України дорівнював 115.848.185,26 тис. грн. (24,49), або 14.499.510,01 тис. дол., в тому числі: гарантований зовнішній борг –

103.607.492,03 тис. грн. (21,90%), або 12.967.470,03 тис. дол.; гарантований внутрішній борг – 12.240.693,23 тис. грн. (2,59%) або 1.532.039,98 тис. дол.

Упродовж грудня 2011 р. сума державного та гарантованого державою боргу України зменшилася у гривневому еквіваленті на 1.104.866,69 тис. грн.

За станом на 31 січня 2012 р. державний і гарантований державою борг України дорівнював 475.216.664,23 тис. грн. або 59.478.661,83 тис. дол., у тому числі: державний і гарантований державою зовнішній борг – 301.159.079,85 тис. грн.(63,37% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 37.693.415,26 тис. дол.; державний і гарантований державою внутрішній борг – 174.057.584,38 тис. грн. (36,63%), або 21.785.246,57 тис. дол.

Державний борг України дорівнював 358.571.440,65 тис. грн. (75,45% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 44.879.212,08 тис. дол. Державний зовнішній борг становив 196.692.049,50 тис. грн. (41,39% від загальної суми державного і гарантованого державою боргу), або 24.618.202,12 тис. дол. Державний внутрішній борг становив 161.879.391,15 тис. грн. (34,06% від загальної суми державного і гарантованого державою боргу), або 20.261.009,96 тис. дол.

Гарантований державою борг України дорівнював 116.645.223,58 тис. грн. (24,55%), або 14.599.449,75 тис. дол., в тому числі: гарантований зовнішній борг – 104.467.030,35 тис. грн. (21,98%), або 13.075.213,14 тис. дол.; гарантований внутрішній борг – 12.178.193,23 тис. грн. (2,56%), або 1.524.236,61 тис. дол.

Упродовж січня 2012 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 2.095.041,74 тис. грн. за рахунок зростання курсів іноземних валют до гривні.

§ 12.4. Ризики збільшення видатків бюджету на обслуговування державного боргу

Управління ризиками державного боргу – це складова управління державним боргом щодо визначення бажаного співвідношення між очікуваними витратами та ризиками і досягнення цього співвідношення.

Ризик, пов'язаний із державним боргом, – це можливість настання події (обставини) ймовірнісного характеру, що призведе до:

- збільшення витрат державного бюджету, пов'язаних із збільшенням сум погашення і обслуговування державного боргу;
- зменшення можливостей фінансування державного бюджету за рахунок боргових джерел.

Розрізняють такі види ризиків, пов'язаних з державним боргом (табл. 12.3).

Управління ризиками здійснюється з дотриманням таких принципів:

- абсолютної несхильності до ризику: уникнення ризику або його мінімізація з урахуванням умов на фінансових ринках;

Таблиця 12.3

Види ризиків, пов'язаних із державним боргом

Термін	Визначення
Відсотковий ризик	Ризик зростання плаваючих відсоткових ставок, передбачених умовами діючих зобов'язань за державним боргом.
Валютний ризик	Ризик знецінення національної валюти відносно іноземних валют, у яких номіновано зобов'язання за державним боргом.
Ризик рефінансування	Ризик зменшення ємності відповідних ринків, що унеможливлює запозичення в обсягах, достатніх для рефінансування боргу за прийнятною ціною.
Кредитний ризик	Ризик невиконання контрагентами зобов'язань перед державою.
Ризик ліквідності	Ризик тимчасової нестачі коштів державного бюджету на виконання зобов'язань за державним боргом.
Бюджетний ризик	Ризик значного недовиконання дохідної частини державного бюджету порівняно з планом, що може призвести до збільшення державних запозичень та/або невиконання боргових зобов'язань з обслуговування державного боргу.
Рейтинговий ризик	Ризик зниження суверенного рейтингу.
Операційний ризик	Ризик дії людського, технічного факторів і обставин непереборної сили.

- економності й ефективності: витрати на управління ризиками не мають перевищувати витрати, які можуть бути понесені під дією фактора ризику;
- узгодження завдань управління ризиками з цілями і завданнями управління державним боргом;
- незалежності: прийняття рішень щодо управління ризиками має бути об'єктивним та не зазнавати впливу осіб, які не здійснюють управління ризиками;
- інтеграції: у виявленні та управлінні ризиками беруть участь усі структурні підрозділи Департаменту боргової та міжнародної фінансової політики;
- культури: управління ризиками є невід'ємною складовою усіх заходів з управління державним боргом;
- неперервності: моніторинг рівня ризиків та контроль за результатами здійснених заходів з управління ними здійснюється постійно;
- періодичного перегляду політики управління ризиками: здійснення аналізу доцільності використання визначених раніше методів оцінювання ризиків, доцільності подальшого впливу на рівень ризиків способами, визначеними раніше, доцільності досягнення визначених раніше цільових показників і прийняття відповідних змін;
- публічності та прозорості: інформація щодо рівня ризиків, здійснених заходів з управління ними та результатів таких заходів, а також інформація щодо методики і механізмів здійснюваних розрахунків, обґрунтування доцільності здійснених заходів та причини отриманих результатів цих заходів є публічною та оприлюднюється;
- системності: усі види ризиків розглядаються як складові однієї системи;

– достатності та достовірності інформаційного забезпечення управління ризиками;
– максимізації: найширше охоплення всіх можливих джерел виникнення ризиків та розгляд і використання на практиці всіх можливих способів впливу на них;
– оперативного реагування: розроблення заходів, які слід використовувати у разі негативного розвитку подій на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, та їх застосування за потреби;
– диверсифікації: уникнення концентрації вартісних характеристик державного боргу на одному з видів факторів ризику;
– реалізованість декларованих способів управління ризиками та реалістичність досягнення цільових показників.

Управління ризиками здійснює міністр фінансів або заступник міністра фінансів відповідно до розподілу обов'язків. Управління ризиками забезпечується Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики Міністерства фінансів України.

Під час складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік до нього формуються пропозиції щодо:
– граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління бюджетним і рейтинговим ризиками);
– обсягу фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок державних запозичень або мінімального обсягу профіциту державного бюджету, що має бути спрямований на погашення державного боргу, з відповідними обґрунтуваннями;
– сум внутрішніх і зовнішніх запозичень у відповідному бюджетному періоді з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління валютним ризиком);
– сум коротко-, середньо- і довгострокових запозичень з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління ризиком рефінансування).

Після набуття чинності закону про державний бюджет на відповідний рік Департамент боргової та міжнародної фінансової політики розробляє програму управління державним боргом на цей бюджетний період на основі показників цього закону.

Програма управління державним боргом формується Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики і затверджується наказом Міністерства фінансів України в строк, що не перевищує місяця після набуття чинності законом про державний бюджет на відповідний рік, та оприлюднюється не пізніше трьох робочих днів з дати її затвердження.

Програма управління державним боргом містить інформацію щодо:
– показників закону про державний бюджет на відповідний рік у частині державного боргу і державних запозичень;

– боргових інструментів, за допомогою яких планується забезпечити фінансування державного бюджету у відповідному році щодо сум, термінів погашення, валют і виду відсоткової ставки, а також допустимі інтервали відхилень від них, з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління відсотковим і валютним ризиками та ризиком рефінансування);
– еталонних інструментів, які планується розмістити у відповідному році, за термінами погашення з відповідними обґрунтуваннями;
– цільових значень і допустимих інтервалів відхилень від них на кінець відповідного бюджетного періоду:
– частки державного боргу в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу (як складової управління валютним ризиком);
– частки державного боргу з плаваючими відсотковими ставками у загальній сумі державного боргу (як складової управління відсотковим ризиком);
– середньозваженого терміну погашення для внутрішнього і зовнішнього державного боргу (як складової управління ризиком рефінансування);
– показника рефіксації відсотків (як складової управління ризиком рефінансування) з відповідними обґрунтуваннями;
– запровадження на практиці та здійснення операцій активного управління державним боргом з відповідними обґрунтуваннями;
– заходів з управління кредитним, рейтинговим, операційним ризиками та ризиком ліквідності з відповідними обґрунтуваннями;
– інших питань у разі потреби.

Програма управління державним боргом може переглядатися у разі потреби, зокрема, у разі суттєвих змін на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, суттєвих змін у макроекономічній ситуації та бюджетній, грошово-кредитній або валютній політиці, а також через інші суттєві причини, які унеможливлюють виконання затвердженої програми управління державним боргом.

Упродовж бюджетного періоду щокварталу, не пізніше дати оголошення першого аукціону планового кварталу, Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики формуються і затверджуються заступником міністра фінансів відповідно до розподілу обов'язків та оприлюднюються не пізніше наступного робочого дня з дати затвердження квартальні плани управління державним боргом.

Квартальні плани управління державним боргом містять інформацію щодо:
– очікуваних обсягів надходжень за рахунок боргових джерел у плановому кварталі відповідно до бюджетного розпису;
– боргових інструментів, за допомогою яких планується забезпечити фінансування державного бюджету у плановому кварталі щодо сум, термінів погашення, валют і виду відсоткової ставки, а також допустимі інтервали відхилень від них;

– цільових значень показників і допустимих інтервалів відхилень від них, визначених у програмі управління державним боргом, на кінець планового кварталу;
– операцій з активного управління державним боргом;
– заходів з управління кредитним, рейтинговим, операційним ризиками та ризиком ліквідності у плановому кварталі;
– інших питань у разі потреби.

Не пізніше, ніж через три місяці після закінчення бюджетного періоду, Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики формується звіт про виконання програми управління державним боргом за звітний бюджетний період, який затверджується наказом Міністерства фінансів України та підлягає оприлюдненню не пізніше трьох робочих днів з дати затвердження.

Звіт про виконання програми управління державним боргом містить інформацію щодо:
– стану державного боргу на кінець звітного бюджетного періоду;
– ситуації та основних тенденцій на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, суттєвих змін або явищ у макроекономічній ситуації, які були наявні у звітному бюджетному періоді;
– рівня ризиків за станом на кінець звітного бюджетного періоду;
– виконання запланованих заходів і досягнення показників, визначених у програмі управління державним боргом, та причини і обґрунтування існуючих відхилень;
– інших питань у разі потреби.

Оцінювання рівня ризиків здійснюється за допомогою таких показників:

1. Показники оцінки відсоткового ризику:

1.1. Питома вага державного боргу з плаваючими відсотковими ставками у загальній сумі державного боргу.

1.2. Структура державного боргу з плаваючими відсотковими ставками у розрізі видів цих ставок.

1.3. Ціна одного відсотка річних плаваючої відсоткової ставки (зростання витрат на обслуговування державного боргу при зростанні плаваючої відсоткової ставки на один відсоток річних):

$$\Delta C_D\left(r_i^{fl}\right) = D_i^{fl} \times 0.01,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^{fl}\right)$ – зростання витрат на обслуговування державного боргу при зростанні і-тої плаваючої ставки (r_i^{fl}) на один відсоток річних, гр. од.;
D_i^{fl} – сума державного боргу, до якої застосовується і-та плаваюча відсоткова ставка (r_i^{fl}), гр. од.

1.4. Чутливість (еластичність) витрат на обслуговування державного боргу до змін у плаваючій відсотковій ставці:

$$E_{C_D/r_i^{fl}} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^{fl}}{r_i^{fl}},$$

де $E_{C_D/r_i^{fl}}$ – чутливість (еластичність) витрат на обслуговування усієї суми державного боргу до змін в і-тій плаваючій відсотковій ставці,%;

ΔC_D – зростання витрат на обслуговування усієї суми державного боргу внаслідок зростання і-тої плаваючої ставки, гр.од.;

C_D – витрати на обслуговування усієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^{fl} – зростання і-тої плаваючої відсоткової ставки, % річних;

r_i^{fl} – і-та плаваюча відсоткова ставка, % річних.

1.5. Зростання середньозваженої вартості обслуговування усього державного боргу при збільшенні плаваючої ставки на один відсоток річних:

$$\Delta\bar{r} = \frac{D_i^{fl} \times 0.01}{D} \times 100\%,$$

де $\Delta\bar{r}$ – зростання середньозваженої вартості обслуговування усієї суми державного боргу при зростанні і-тої плаваючої відсоткової ставки на один відсоток річних, % річних;

D_i^{fl} – основна сума державного боргу, до якого застосовується і-та плаваюча відсоткова ставка (r_i^{fl}), гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

1.6. Графік залежності витрат на обслуговування усієї суми державного боргу від рівня певної плаваючої відсоткової ставки за станом на певну дату.

2. Показники оцінювання ризику рефінансування:

2.1. Питома вага державного боргу, який має бути рефінансованим у певному періоді, у загальній сумі державного боргу.

2.2. Структура державного боргу щодо строків до погашення.

2.3. Середньозважений строк до погашення державного боргу.

2.4. Дюрація Маколея:

– для *i*-тої суми державного боргу:

$$DM_{D_i} = \frac{\sum_{t=1}^{n}(t \times CF_t/(1+r_i)^t)}{\sum_{t=1}^{n}(CF_t/(1+r_i)^t)},$$

де CF_t – платіж відсотків або основної суми боргу за боргом D_i в час *t*;

r_i – ставка дисконтування (облікова ставка НБУ);

– для усієї суми державного боргу:

$$DM_D = \sum_{i=1}^{n} DM_{D_i} \times p_{D_i},$$

де p_{D_i} – частка і-тої суми державного боргу у загальній сумі державного боргу.

Дюрація (англ. “duration” – “тривалість”) – це середньозважений термін потоку платежів, зважений за дисконтованою сумою. Інакше кажучи, це точка рівноваги термінів дисконтованих платежів. Дюрація є найважливішою характеристикою потоку платежів, яка визначає його чутливість до зміни відсоткової ставки. Поняття “дюрації” ввів американський учений Ф. Маколей (F. R. Macaulay).

2.5. Ціна одного відсотка річних відсоткової ставки за боргом, який рефінансується (зростання витрат на обслуговування державного боргу при зростанні відсоткової ставки за боргом, який рефінансується, на один відсоток річних):

$$\Delta C_D\left(r_i^{refin}\right) = D_j^{refin} \times 0.01,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^{refin}\right)$ – зростання витрат на обслуговування державного боргу при зростанні і-тої відсоткової ставки за боргом, який рефінансується $\left(r_i^{refin}\right)$, на один відсоток річних, гр. од.;

D_j^{refin} – основна сума державного боргу з j-тим строком, який рефінансується в певному періоді, гр. од.

2.6. Чутливість (еластичність) витрат на обслуговування усієї суми державного боргу до зростання ставок за боргом, який рефінансується:

$$E_{C_D/r_i^{refin}} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^{refin}}{r_i^{refin}},$$

де $E_{C_D/r_i^{refin}}$ – еластичність витрат на обслуговування усієї суми державного боргу до змін в і-тій відсотковій ставці за боргом, який рефінансується, %;

ΔC_D – зростання витрат на обслуговування усієї суми державного боргу внаслідок зростання і-тої ставки за боргом, який рефінансується, гр. од.;

C_D – витрати на обслуговування усієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^{refin} – зростання і-тої відсоткової ставки за боргом, який рефінансується, % річних;

r_i^{refin} – і-та відсоткова ставка за боргом, який рефінансується, % річних.

2.7. Зростання середньозваженої вартості обслуговування усього державного боргу при зростанні певної ставки за боргом, який рефінансується, на один відсоток річних:

$$\Delta\bar{r} = \frac{D_i^{refin} \times 0.01}{D} \times 100\%,$$

де $\Delta\bar{r}$ – зростання середньозваженої вартості обслуговування державного боргу при зростанні відсоткової ставки за боргом, який рефінансується, на один відсоток річних, % річних;

D_i^{refin} – державний борг, який рефінансується, гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

2.8. Графік погашення державного боргу.

3. Показники оцінювання відсоткового ризику і ризику рефінансування:

3.1. Рефіксація відсотків (відношення зобов'язань з плаваючою відсотковою ставкою і зобов'язань, які мають бути рефінансовані, до загальної суми державного боргу) ("interest rate refixing", "IRR"):

$$IRR^t = \frac{D_{fi(refin)}^t + D_{fi(refin)}^t + D_{fi(rest)}^t}{D} \times 100\%,$$

де IRR^t – рефіксація відсотків, %;

$D_{fi(refin)}^t$ – сума державного боргу з фіксованими відсотковими ставками, який рефінансуватиметься в періоді t, гр. од.;

$D_{fi(refin)}^t$ – сума державного боргу з плаваючими відсотковими ставками, який рефінансуватиметься в періоді t, гр. од.;

$D_{fi(rest)}^t$ – сума державного боргу з плаваючими відсотковими ставками, термін погашення якого припадає після періоду t, гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

3.2. Середній час до рефіксації відсотків (“average time to refixing”, “ATR”):

$$ATR = \left(\sum_{i=1}^{n} t_i \times D_i^t\right) / \left(\sum_{i=1}^{n} D_i^t\right),$$

де ATR – середній час до рефіксації відсотків, днів;

D_i^t – і-та основна сума боргу, щодо якого відсотки рефіксуватимуться у періоді t (містить зобов’язання з плаваючою відсотковою ставкою і зобов’язання, які мають бути рефінансовані), гр. од.;

t_i – час до рефіксації відсотків за кожною і-тою основною сумою боргу, щодо якої вони рефіксуються, днів.

4. Показники оцінювання валютного ризику

4.1. Питома вага державного боргу в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу.

4.2. Структура державного боргу в іноземній валюті щодо іноземних валют.

4.3. Зростання витрат на погашення державного боргу при девальвації національної валюти на одиницю:

$$\Delta C_D\left(r_i^f\right) = D_i^f \times \Delta r_i^f \text{ або } \Delta C_D\left(r_i^f\right) = D_i^f \times 1,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^f\right)$ – зростання витрат на погашення державного боргу при зростанні валютного курсу і-тої валюти (r_i^f) на одиницю, гр. од.;

D_i^f – сума державного боргу в і-тій іноземній валюті, гр. од.;

Δr_i^f – зростання валютного курсу і-тої валюти на одиницю, гр. од.

4.4. Еластичність витрат на погашення державного боргу до змін у валютних курсах:

$$E_{C_D/r_i^f} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^f}{r_i^f},$$

де E_{C_D/r_i^f} – еластичність витрат на погашення усієї суми державного боргу до змін валютного курсу і-тої валюти, %;

ΔC_D – зростання витрат на погашення усієї суми державного боргу внаслідок девальвації національної валюти відносно і-тої валюти, гр. од.;

C_D – витрати на погашення усієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^f – зростання валютного курсу і-тої валюти, нац. гр. од./іноз. гр. од.;

r_i^f – валютний курс і-тої валюти, нац. гр. од./іноз. гр. од.

4.5. Графік залежності витрат на погашення і обслуговування усієї суми державного боргу від валютного курсу за станом на певну дату.

5. Показники оцінювання ризику ліквідності:

5.1. Відношення платежів з погашення і обслуговування внутрішнього і зовнішнього державного боргу в короткостроковому періоді до залишків на єдиному казначейському рахунку та валютних рахунках уряду.

6. Показники оцінювання бюджетного ризику:

6.1. Відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту і до доходів державного бюджету, динаміка такого відношення.

6.2. Відношення платежів з погашення і обслуговування державного боргу у відповідному бюджетному році до надходжень державного бюджету у цьому році.

6.3. Котирування дохідностей єврооблігацій України, їх спред до еталонних цінних паперів, котирування свопів кредитного дефолту за суверенними зобов'язаннями України.

6.4. Інші макроекономічні показники.

Для оцінки рівня ризиків можуть використовуватися інші показники з метою забезпечення всебічного відображення рівня ризиків або у разі потреби для визначення окремих їх аспектів.

Департамент боргової та міжнародної фінансової політики здійснює вивчення іноземного досвіду оцінювання ризиків та дослідження щодо реалізації на практиці різних методів і методик такого оцінювання.

Операції з активного управління державним боргом передбачають: зворотний викуп зобов'язань за державним боргом, обмін державних цінних паперів на державні цінні папери з більшим строком обігу, дострокове погашення державних цінних паперів, розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, операції з деривативами.

Департамент боргової та міжнародної фінансової політики при здійсненні операцій з активного управління державним боргом оцінює ризики, які при цьому виникають, та вживає заходів щодо їх зменшення.

ПРАКТИКУМ

Базові терміни і поняття

Боргові зобов'язання, бюджетний ризик, валютний ризик, видатки з управління державним боргом, відсотки (дохід), відсотковий ризик, гарантійні зобов'язання, гарантований державою борг, державна гарантія, державне запозичення, державний борг, державні боргові цінні папери, кредит (позика), кредитний ризик, обслуговування державного (місцевого) боргу, операційний ризик, платежі з виконання гарантійних зобов'язань, погашення державного (місцевого) боргу, рейтинговий ризик, ризик ліквідності, ризик рефінансування, управління державним (місцевим) боргом, управління ризиками державного боргу, фінансування державного бюджету.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте визначення державного боргу та гарантованого державою боргу.
2. Як класифікується державний борг?
3. Дайте визначення обслуговування та погашення державного боргу.
4. Дайте визначення державної гарантії.
5. За рахунок яких джерел здійснюється обслуговування і погашення державного боргу?
6. Які операції належать до операцій з управління державним боргом?
7. Як розраховується загальна сума заборгованості держави?
8. Які органи державного управління належать до системи управління державним боргом?
9. Дайте визначення управління ризиками державного боргу.
10. Які види ризиків державного боргу ви знаєте?

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.

2. Богдан Т. П. Квазіфіскальні операції та їх роль у формуванні бюджетного дефіциту / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2011. – № 9. – С. 3–17.

3. Фінансування науки за кордоном / Т. М. Боголіб // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 46–53.

4. Бюджетна система. Вишкіл студії : навч. посіб. / за ред. С. І. Юрія, О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 424 с.

5. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456 – VI від 08.07.2010 р. – К. : АЛЕРТА ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.

6. Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004 .– 864 с.

7. Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.

8. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

9. Дем'янишин В. Г. Теоретичні засади бюджетної політики / В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 1(10). – С. 19 – 34.

10. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 55–64.

11. Економічний енциклопедичний словник : у 2-х т. Т. 1 / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.

12. Економічний енциклопедичний словник : у 2-х т. Т. 2 / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.

13. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

14. Зайчикова В. В. Удосконалення бюджетного законодавства в контексті європейського досвіду скорочення дефіциту бюджету / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 56–67.

15. Зварич О. В. Середньострокове прогнозування доходів бюджету та їх взаємозв'язок з макроекономічними показниками / О. В. Зварич // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 59–75.

16. Карлін М. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с .

17. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика) / О. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.

18. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / Ольга Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 1. – С. 17–27.

19. Кириленко О. П. Зарубіжна практика надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам і перспективи її запровадження в Україні / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2011. – Вип. 4. – С. 42–57.

20. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / Ольга Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – № 1. – С. 17–27.

21. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України № 254/96 ВР від 28. 06. 1996 р. (із змінами та доповненнями). – К. : Право, 1996. – 38 с.

22. Кудряшов В. П. Нові пріоритети бюджетної політики України / В. П. Кудряшов // Економіка. – 2008. – № 4 (102). – С. 6–9.

23. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : моногр. / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

24. Лободіна З. Удосконалення національної моделі фінансування охорони здоров'я / З. Лободіна // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 88–97.

25. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : наук. вид. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.

26. Луніна І. О. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України / І. О. Луніна, В. В. Баліцька, О. В. Короткевич, Н. Б. Фролова // Фінанси України. – 2008. – № 12. – С. 22–33.

27. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24–34.

28. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13–19.

29. Михайленко С. В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : моногр. / С. В. Михайленко. – Одеса : ВМВ ; Друк Південь, 2010. – 400 с.

30. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

31. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : моногр. / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 376 с.

32. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 1 – С. 3–9.

33. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

34. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2008.– 670 с.

35. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : моногр. / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТзОВ "Юго-Восток і ЛТД" 2005. – 642 с.

36. Податкова система України : навч. посіб. / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – 656 с.

37. Податковий кодекс України : Закон України № 2755 – VI від 02. 12. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : http://zakon.rada.gov.ua.

38. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України № 4282-VI від 22. 12. 2011 р. // Голос України. – 2011. – № 246.

39. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України № 5515-VI від 06. 12. 2012 р. // Голос України. – 2012. – № 241.

40. Радіонов Ю. Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів / Ю. Д. Радіонов // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 47–55.

41. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : моногр. / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко [та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. – Тернопіль : Екон. думка, 2011.

42. Сафонова Л. Д. Теоретичні засади управління видатками бюджету / Л. Д. Сафонова, Т. С. Нєвєшкіна // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 92–99.

43. Сидор І. Неподаткові надходження в контексті наповнення Державного та місцевих бюджетів України / І. Сидор // Світ фінансів. – 2011. – Вип. 3. – С. 113–122.

44. Снісаренко О. Б. Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу / О. Б. Снісаренко, Ю. Ю. Гусєва // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 92–99.

45. Структурні реформи економіки : світовий досвід, інститути, стратегії для України : моногр. / Б. М. Андрушків, О. І. Амоша, С. С. Аптекар [та ін.] ; наук. ред. В. І. Ляшенко, Є. В. Савельєв. – Тернопіль : Екон. думка, 2011. – 848 с.

46. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, О. А. Овчаренко, С. А. Панасюк ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : ЦУЛ, 2010. – 480 с.

47. Теорія фінансів : підруч. / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.

48. Тулай О. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів / О. Тулай, М. Тріпак // Світ фінансів. – 2011. – Вип. 4. – С. 91 – 100.

49. Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

50. Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : моногр. : у 3-х т. / за ред. Т. І. Єфименко. – К., 2010. – 648 с.

51. Фінансова думка України : хрестом. : у 3 т. / автори-упоряд. : С. І. Юрій, С. В. Льовочкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010.

52. Формування і функціонування бюджетної системи України / за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Книга, 2003. – 344 с.

53. Шишко О. В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О. В. Шишко // Фінанси України. – 2011. – № 7. – С. 51–61.

54. Юрій С. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид та ін. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

55. Юрій С. І. Антологія бюджетного механізму : моногр. / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, Я. М. Буздуган. – Тернопіль : Екон. думка, 2001. – 250 с.

56. Юрій С. І. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / Сергій Юрій, Василь Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 4. – С. 7–27.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Історичні аспекти виникнення бюджету.
2. Соціально-економічний зміст і значення державного бюджету.
3. Бюджет як економічна категорія.
4. Функції бюджету та особливості їхнього вияву в ринкових умовах господарювання.
5. Бюджетна політика та її особливості.
6. Бюджетна стратегія і тактика держави в ринкових умовах господарювання.
7. Бюджетний механізм, його суть і структура.
8. Бюджет як основний фінансовий план держави.
9. Бюджет як централізований фонд грошових коштів держави.
10. Бюджет як головна складова фінансової системи України.
11. Державний бюджет України – важливий засіб реалізації соціально-економічних програм.
12. Правовий характер бюджету, його чинники.
13. Бюджетна політика: особливості та значення.
14. Характеристика підсистем та елементів бюджетного механізму.
15. Особливості складових бюджету.
16. Необхідність і зміст бюджетного планування.
17. Поняття стану бюджетного фонду та дефіциту бюджету.
18. Економічна природа дефіциту бюджету.
19. Причини виникнення бюджетного дефіциту.
20. Соціально-економічні наслідки бюджетного дефіциту.
21. Бюджетний профіцит, його причини та напрямки використання.
22. Джерела фінансування бюджету та їхня класифікація.
23. Методи боротьби та шляхи зменшення дефіциту бюджету.
24. Бюджетна система України та характеристика її ланок.
25. Особливості бюджетного устрою України.
26. Принципи побудови бюджетної системи України.
27. Бюджетні права в Україні: суть і характеристика.
28. Бюджетна класифікація та її складові.
29. Сутність і роль місцевих бюджетів.
30. Роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів.
31. Зміст і мета регулювання міжбюджетних відносин.
32. Характер і форми взаємовідносин між бюджетами різних рівнів.
33. Бюджетне регулювання, його сутність і методи здійснення.
34. Міжбюджетні трансферти: види, порядок і практика надання.
35. Бюджетні позики та особливості їхнього здійснення.

36. Соціально-економічний зміст доходів бюджетів.
37. Класифікація та групування доходів бюджету.
38. Склад доходів Державного бюджету України.
39. Податкові надходження до бюджетів, їхня характеристика.
40. Неподаткові надходження до бюджетів, їхня характеристика.
41. Доходи від операцій з капіталом, їхня характеристика.
42. Офіційні трансферти, їхня характеристика.
43. Доходи державного бюджету, їхній склад і структура.
44. Доходи місцевих бюджетів, їхній склад і структура.
45. Планування доходів бюджету.
46. Економічний зміст видатків бюджетів.
47. Класифікація видатків бюджетів, їхній склад і структура.
48. Сутність, форми і методи бюджетного фінансування.
49. Розпорядники бюджетних коштів, їхні функції. Бюджетні призначення.
50. Кошторис бюджетної установи.
51. Порядок складання, розгляду і затвердження кошторису бюджетної установи.
52. Нормування видатків. Види норм.
53. Видатки бюджету на економічну діяльність.
54. Видатки бюджету на сільське господарство, лісове господарство, мисливство, рибне господарство.
55. Видатки бюджету на паливно-енергетичний комплекс.
56. Видатки бюджету на промисловість з видобутку рудних і нерудних корисних копалин, обробну промисловість, будівництво, відтворення мінерально-сировинної бази.
57. Бюджетні інвестиції та особливості їхнього здійснення.
58. Видатки бюджету на охорону навколишнього природного середовища.
59. Видатки бюджету на житлово-комунальне господарство.
60. Видатки бюджету на науку.
61. Видатки бюджетів на соціальний захист.
62. Особливості фінансування установ і заходів соціального забезпечення.
63. Видатки бюджетів на загальну середню освіту.
64. Видатки бюджетів на утримання дитячих дошкільних закладів.
65. Роль бюджетів у духовному та фізичному розвитку.
66. Склад видатків на підготовку кадрів, особливості їхнього планування та фінансування.
67. Штати і система оплати праці в установах підготовки кадрів.
68. Видатки бюджетів на охорону здоров'я.
69. Порядок складання і затвердження кошторисів закладів охорони здоров'я.
70. Роль бюджетів у розвитку культури в Україні.
71. Склад видатків на культуру, особливості їхнього планування та фінансування.
72. Фінансування розвитку фізичної культури і спорту.
73. Необхідність, склад і характеристика видатків на оборону.
74. Особливості планування та фінансування видатків на оборону.
75. Видатки бюджету на управління: сутність і значення.

76. Порядок складання і затвердження кошторисів органів державної влади та управління.
77. Необхідність, суть, форми, чинники та передумови державного кредиту.
78. Внутрішні запозичення, їхня характеристика.
79. Зовнішні запозичення, їхня характеристика.
80. Управління державним кредитом.
81. Державний борг як наслідок існування державного кредиту.
82. Структура державного боргу.
83. Класифікація державного боргу.
84. Обслуговування державного боргу за рахунок коштів державного бюджету.
85. Формування та обслуговування гарантованого державного боргу.
86. Бюджетний процес в Україні: суть, особливості та етапи.
87. Суть, принципи, значення і завдання бюджетного планування.
88. Етапи і методи бюджетного планування.
89. Основи побудови Державного бюджету України. Бюджетний період.
90. Бюджетні резерви, їхня необхідність, суть, призначення, класифікація і характеристика.
91. Порядок складання проекту Державного бюджету України.
92. Порядок розгляду і затвердження Державного бюджету України.
93. Порядок складання, розгляду і затвердження бюджету Автономної Республіки Крим.
94. Порядок складання, розгляду і затвердження обласних і районних бюджетів, бюджетів районів у містах.
95. Порядок складання, розгляду і затвердження бюджетів місцевого самоврядування.
96. Складання і затвердження бюджетного розпису. Поквартальний і річний розподіл доходів і видатків бюджетів.
97. Організація роботи з виконання бюджетів: роль і завдання фінансових органів.
98. Організація виконання дохідної частини бюджетів.
99. Бюджетні призначення та асигнування, їхня характеристика.
100. Організація виконання видаткової частини бюджетів.
101. Порядок зміни бюджетних призначень і внесення змін до затверджених бюджетів.
102. Підготовка та розгляд звітів про виконання бюджету.

ТЕСТИ

1. Термін “бюджет ” у перекладі означає:
   а) книга;
   б) шкіряний мішок;
   в) шкіряні рукавиці;
   г) коробка.
2. Термін “бюджет ” з’явився у:
   а) XV ст.;
   б) XVI ст.;
   в) XVIII ст.;
   г) XIX ст.
3. Термін “бюджет ” застосовано в юридичних документах:
   а) на початку XX ст.;
   б) на початку XIX ст.;
   в) на початку XVIII ст.;
   г) на початку XVI ст.
4. Процес затвердження бюджету започатковано у:
   а) Франції;
   б) Англії;
   в) Німеччині;
   г) Італії.
5. Велику хартію вольностей було прийнято у:
   а) 1315 р.;
   б) 1215 р.;
   в) 1615 р.;
   г) 1415 р.
6. У Великій хартії вольностей закріплено, що:
   а) податки має встановлювати лише уряд;
   б) податки можна встановлювати лише за згодою представників суспільства;
   в) податки слід встановлювати без згоди представників суспільства;
   г) податки мають встановлювати учасники бюджетних відносин.
7. У період Київської Русі бюджет мав вигляд:
   а) князівської казни;
   б) державної скарбниці;
   в) державного бюджету;
   г) не було взагалі.
8. Державні доходи Київської Русі складалися з:
   а) податків;
   б) данин населення;
   в) добровільних внесків;
   г) не було взагалі.

9. З якого року починається складання бюджету в Російській імперії?
   а) 1812 р.;
   б) 1813 р.;
   в) 1811 р.;
   г) 1810 р.
10. Державний бюджет Російської імперії:
   а) публікувався і був доступний суспільству;
   б) не публікувався і тримався в таємниці;
   в) публікувався і був доступний членам Державної ради;
   г) публікувався обмеженими тиражами.
11. Більшість вчених визначає такі функції бюджету:
   а) регулюючу, стимулюючу;
   б) розподільчу, контрольну;
   в) контрольну, регулюючу;
   г) головну, стимулюючу.
12. Розподільча функція бюджету:
   а) сприяє формуванню уявлень про те, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються;
   б) відображає процес концентрації грошових коштів у державі та їхнє використання з метою задоволення загальнодержавних потреб;
   в) відображає процес концентрації та розподілу грошових коштів у державі;
   г) сприяє формуванню уявлень про те, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються.
13. Контрольна функція бюджету:
   а) сприяє формуванню уявлень про те, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються;
   б) відображає процес концентрації грошових коштів у державі та їхнє використання з метою задоволення загальнодержавних потреб;
   в) відображає процес концентрації та розподілу грошових коштів у державі;
   г) сприяє формуванню уявлень про те, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються.
14. Бюджетний механізм – це:
   а) налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації бюджетних коштів;
   б) налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів;
   в) налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі використання бюджетних коштів;
   г) налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання фінансових ресурсів держави.
15. Бюджетна політика держави – це:
   а) практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики держави;

б) діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямків, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів;
в) діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямків, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин;
г) діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

16. За формою бюджет є:
а) планом доходів держави;
б) фінансовим планом;
в) планом видатків держави;
г) державним планом.

17. Бюджет як фінансовий план відображає:
а) результати розподільчих процесів, що здійснюються за допомогою бюджетних відносин, передбачені джерела та обсяги надходжень, напрямки розподілу та використання коштів централізованого грошового фонду держави;
б) результати розподільчих процесів, що здійснюються за допомогою бюджетних відносин, передбачені джерела та обсяги надходжень;
в) джерела та обсяги надходжень централізованого грошового фонду держави;
г) напрямки розподілу та використання коштів централізованого грошового фонду держави.

18. За організаційною будовою бюджет держави – це:
а) централізований фонд грошових коштів;
б) центральна ланка фінансової системи;
в) юридичний акт;
г) план доходів і видатків.

19. За матеріальним змістом бюджет держави – це:
а) централізований фонд грошових коштів;
б) центральна ланка фінансової системи;
в) юридичний акт;
г) план доходів і видатків.

20. За правовим характером бюджет держави – це:
а) централізований фонд грошових коштів;
б) центральна ланка фінансової системи;
в) юридичний акт;
г) план доходів і видатків.

21. Бюджетний період в Україні триває:
а) 5 років;
б) 3 роки;
в) 1 рік;
г) 2 роки.

22. Бюджетний період в Україні триває:
а) з 1 грудня по 30 листопада;
б) з 1 січня по 31 грудня;

в) з 1 вересня по 31 серпня;
г) з 1 квітня по 31 березня.

23. Бюджет складається із:
а) загального і капітального фондів;
б) спеціального і поточного фондів;
в) загального і спеціального фондів;
г) поточного фонду і фонду розвитку.

24. Загальний фонд бюджету містить:
а) доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету, фінансування загального фонду бюджету;
б) доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
в) видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;
г) доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, та видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету.

25. Спеціальний фонд бюджету охоплює:
а) гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;
б) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень та різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету;
в) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету та різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету;
г) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень та гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету.

26. Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути:
а) рішення про місцевий бюджет;
б) закон про Державний бюджет України;
в) Бюджетний кодекс України;
г) наказ Міністерства фінансів України.

27. Бюджетне планування охоплює:
а) складання проектів бюджетів;
б) розгляд і затвердження бюджетів;
в) складання проектів бюджетів, їхній розгляд і затвердження з метою отримання якісного бюджетного плану;
г) затвердження проектів бюджетів з метою отримання якісного бюджетного плану.

28. За економічною сутністю бюджетне планування – це:
а) процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану держави;
б) особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління;

в) науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави;
г) процес складання основного фінансового плану держави.

29. За змістом бюджетне планування – це:
а) особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління;
б) процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану держави;
в) науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави;
г) процес складання основного фінансового плану держави.

30. За формою бюджетне планування – це:
а) науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави;
б) процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану держави;
в) особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління;
г) процес складання основного фінансового плану держави.

31. Бюджетний дефіцит – це:
а) перевищення доходів над видатками бюджету;
б) перевищення видатків над доходами бюджету;
в) баланс доходів і видатків бюджету;
г) перевищення витрат над надходженнями бюджету.

32. Бюджетний профіцит – це:
а) перевищення надходжень над витратами бюджету;
б) перевищення доходів над видатками бюджету;
в) баланс доходів і видатків бюджету;
г) перевищення видатків над доходами бюджету.

33. Збалансованість бюджету – це:
а) перевищення доходів над видатками бюджету;
б) перевищення надходжень над витратами бюджету;
в) перевищення видатків над доходами бюджету;
г) баланс доходів і видатків бюджету.

34. За строком виникнення бюджетний дефіцит є:
а) вимушений і невимушений;
б) плановий і звітний;
в) активний і пасивний;
г) номінальний і реальний.

35. За причинами виникнення бюджетний дефіцит є:
а) активний і пасивний;
б) плановий і звітний;
в) номінальний і реальний;
г) вимушений і невимушений.

36. За напрямками дефіцитного фінансування бюджетний дефіцит є:
а) вимушений і невимушений;

б) активний і пасивний;
в) плановий і звітний;
г) номінальний і реальний.

37. За якими ознаками класифікується фінансування бюджету?
а) За типом кредитора та за строком боргового зобов'язання.
б) За типом позичальника та за типом боргового зобов'язання.
в) За типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.
г) За типом позичальника та за типом кредитора.

38. Джерелами фінансування дефіциту бюджетів є:
а) продаж державних активів, державні запозичення, монетизація дефіциту;
б) продаж державних активів, державні запозичення;
в) продаж державних активів, монетизація дефіциту;
г) державні запозичення, монетизація дефіциту.

39. Державні запозичення здійснюються у вигляді:
а) внутрішнього фінансування;
б) зовнішнього та внутрішнього фінансування;
в) зовнішнього фінансування;
г) емісійного фінансування.

40. Монетизація дефіциту відбувається:
а) при купівлі центральним банком державних цінних паперів та додатковій емісії грошей;
б) при наданні урядові позик центральним банком і додатковій емісії грошей;
в) при наданні урядові позик центральним банком та купівлі центральним банком державних цінних паперів;
г) при наданні урядові позик центральним банком, купівлі центральним банком державних цінних паперів і додатковій емісії грошей.

41. Запозичення до місцевих бюджетів можуть бути здійснені:
а) до бюджету розвитку;
б) до поточного бюджету;
в) до поточного бюджету та до бюджету розвитку;
г) не дозволяється здійснювати запозичення до місцевих бюджетів.

42. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів:
а) спеціального фонду бюджету;
б) загального фонду бюджету;
в) загального і спеціального фондів бюджету;
г) резервного фонду бюджету.

43. Яка частина загального фонду місцевих бюджетів може становити видатки на обслуговування боргу цих бюджетів?
а) 15%;
б) 10%;
в) 5%;
г) 3%.

44. Відповідно до Маастрихтського договору бюджетний дефіцит не має перевищувати:
а) 4% ВВП;
б) 5% ВВП;
в) 3% ВВП;
г) 2% ВВП.

45. Відповідно до Маастрихтського договору державний борг не має перевищувати:
    а) 50% ВВП;
    б) 40% ВВП;
    в) 60% ВВП;
    г) 30% ВВП.
46. Бюджетна система України – це:
    а) сукупність місцевих бюджетів;
    б) сукупність державного та місцевих бюджетів;
    в) сукупність бюджетів місцевого самоврядування;
    г) сукупність державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування.
47. Кількість місцевих бюджетів в Україні становить:
    а) більше 5 тис.;
    б) більше 15 тис.;
    в) більше 12 тис.;
    г) більше 20 тис.
48. Бюджетна система України складається з:
    а) 1 рівня;
    б) 3 рівнів;
    в) 2 рівнів;
    г) 4 рівнів.
49. Бюджетний кодекс України у новій редакції був прийнятий:
    а) 21 травня 2008 р.;
    б) 8 липня 2010 р.;
    в) 21 червня 2001 р;
    г) 21 травня 2009 р.
50. Місцеві бюджети України – це:
    а) бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах);
    б) бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;
    в) сукупність державного та місцевих бюджетів;
    г) бюджет АРК, обласні, районні бюджети.
51. Бюджети місцевого самоврядування України – це:
    а) бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;
    б) сукупність державного та місцевих бюджетів;
    в) бюджет АРК, обласні, районні бюджети;
    г) бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).
52. Зведений бюджет України містить:
    а) показники місцевих бюджетів;
    б) показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя;
    в) показники Державного бюджету України;
    г) державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування;
53. Бюджетний устрій – це:
    а) принципи побудови бюджетної системи;
    б) спосіб організації та принципи побудови бюджетної системи;
    в) характер взаємозв'язку між ланками бюджетної системи;

г) спосіб організації і принципи побудови бюджетної системи, її структури та характер взаємозв'язку між окремими ланками.

54. Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:
   а) повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності;
   б) єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, відповідальності учасників бюджетного процесу;
   в) єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості;
   г) єдності бюджетної системи, трансфертності, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.
55. Бюджетне право – це:
   а) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади та управління при складанні бюджету;
   б) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджету;
   в) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління при розгляді бюджету;
   г) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління при затвердженні бюджету.
56. Бюджетна ініціатива – це:
   а) право членів законодавчого органу вносити зміни в представлений виконавчою владою проект бюджету;
   б) право членів виконавчого органу вносити зміни в представлений виконавчою владою проект бюджету;
   в) право членів законодавчого органу вносити зміни протягом місяця в представлений виконавчою владою проект бюджету;
   г) право членів законодавчого органу вносити зміни протягом тижня в представлений виконавчою владою проект бюджету.
57. Найвищим органом законодавчої влади є:
   а) Кабінет Міністрів України;
   б) Верховна Рада України;
   в) Міністерство фінансів України;
   г) Президент України.
58. Найвищим органом виконавчої влади є:
   а) Міністерство фінансів України;
   б) Кабінет Міністрів України;
   в) Президент України;
   г) Верховна Рада України.
59. Бюджетна класифікація – це:
   а) обов'язкове групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками з чіткою системою розташування і присвоєння окремим підрозділам бюджету певних найменувань й порядкових номерів;

б) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджету;
в) сукупність державного та місцевих бюджетів;
г) спосіб організації і принципи побудови бюджетної системи, її структури та характер взаємозв'язку між окремими ланками.

60. Бюджетна система – це:
а) сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;
б) бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;
в) показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя;
г) сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджету.

61. Міжбюджетні відносини – це:
а) відносини між Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України;
б) відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України;
в) відносини між державою та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів доходами;
г) відносини між державами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених законодавствами цих країн.

62. Основною метою міжбюджетних відносин є:
а) розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи;
б) розмежування видатків між рівнями бюджетної системи;
в) розмежування доходів між рівнями бюджетної системи;
г) розмежування доходів між місцевими бюджетами.

63. Бюджетне регулювання – це:
а) забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчо за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень;
б) забезпечення здійснення видатків, закріплених законодавчо за бюджетами, за рахунок бюджетних ресурсів відповідних бюджетів;
в) забезпечення прозорості між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчо за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень;
г) забезпечення невідповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчо за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

64. В Україні поняття "міжбюджетні трансферти" було вперше законодавчо запроваджено у:
а) 1991 р.;

б) 1996 р.;
в) 2001 р.;
г) 2003 р.

65. Міжбюджетні трансферти згідно з Бюджетним кодексом України поділяються на:
а) три види;
б) чотири види;
в) п'ять видів;
г) два види.

66. Міжбюджетні трансферти згідно з Бюджетним кодексом України поділяються на:
а) дотації вирівнювання, субвенції, субсидії;
б) субвенції, субсидії;
в) дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, додаткові дотації;
г) кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

67. Бюджетне регулювання здійснюється за такими основними напрямками:
а) вертикальне бюджетне регулювання;
б) горизонтальне бюджетне регулювання;
в) стандартне бюджетне регулювання;
г) вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання.

68. Вертикальне бюджетне регулювання:
а) здійснюється за допомогою вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів з метою ліквідації відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних і сільських), тобто фінансове вирівнювання;
б) досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків з метою забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування;
в) досягається шляхом розподілу доходів між бюджетами, достатніх для фінансування визначених видатків з метою забезпечення необхідними дохідними джерелами місцевих бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень;
г) здійснюється за допомогою вирівнювання доходів і видатків видів державного бюджету з метою ліквідації відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів.

69. Горизонтальне бюджетне регулювання:
а) досягається шляхом розподілу доходів між бюджетами, достатніх для фінансування визначених видатків з метою забезпечення необхідними дохідними джерелами місцевих бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень;
б) здійснюється за допомогою вирівнювання доходів і видатків видів державного бюджету з метою ліквідації відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів;
в) здійснюється за допомогою вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів з метою ліквідації відмінностей у рівнях бюджетної за-

безпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних і сільських), тобто фінансове вирівнювання;

г) досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків з метою забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

70. Фінансове вирівнювання – це:
    а) приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків щодо окремих територій;
    б) приведення у відповідність доходів бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій в отриманні доходів щодо окремих територій;
    в) приведення у відповідність витрат державного бюджету (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків;
    г) приведення у відповідність витрат бюджетів місцевого самоврядування (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків щодо окремих територій.
71. Методи бюджетного регулювання:
    а) надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (бюджетні трансферти);
    б) метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків і доходів;
    в) метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків і доходів та надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (бюджетні трансферти);
    г) метод процентних відрахувань від місцевих податків і доходів, надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (бюджетні трансферти).
72. Дотація вирівнювання:
    а) передбачає цільове використання одержаних коштів у встановлений строк і в разі порушення умов її цільового використання у відповідний строк підлягає поверненню;
    б) це сума коштів, що передається з державного бюджету місцевим або з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня нижчим за рівнем місцевим бюджетам на безплатній та безповоротній основі для збалансування доходів і видатків бюджету;
    в) передбачає передання коштів до державного та місцевих бюджетів, коли прогнозні показники доходів бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету;
    г) передбачає передання коштів на рівні місцевих бюджетів, коли прогнозні показники доходів бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету.
73. Субвенція – це:
    а) сума коштів, що передається з державного бюджету місцевим або з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня нижчим за рівнем місцевим бю-

джетам на безплатній і безповоротній основі для збалансування доходів і видатків бюджету;

б) передання коштів на рівні місцевих бюджетів, коли прогнозні показники доходів бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету;

в) передання коштів до державного та місцевих бюджетів, коли прогнозні показники доходів бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету;

г) цільове використання одержаних коштів у встановлений строк і в разі порушення умов її цільового використання у відповідний строк підлягає поверненню.

74. Формула розподілу обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, має враховувати такі параметри:

а) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання; норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення;

б) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;

в) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; коефіцієнт вирівнювання;

г) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання.

75. Суб'єктами міжбюджетних відносин є:

а) органи влади, що мають повноваження щодо складання бюджетів;

б) органи влади, що мають повноваження щодо розгляду бюджетів;

в) органи влади, що мають повноваження щодо затвердження бюджетів;

г) органи влади, що мають повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

76. Відповідно до Бюджетного кодексу України доходи бюджету містять:

а) доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування;

б) усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (в т. ч. трансферти, плата за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ);

в) податки і збори (обов'язкові платежі), закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

г) усі податкові та неподаткові надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (за винятком трансфертів, дарунків, грантів).

77. Відповідно до Бюджетного кодексу України надходження бюджету охоплюють:

а) доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо держав-

ного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/ пред'явлення цінних паперів;

б) усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (в т. ч. трансферти, дарунки, гранти);

в) податки і збори (обов'язкові платежі), закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

г) усі податкові і неподаткові надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (за винятком трансфертів, дарунків, грантів).

78. Відповідно до Бюджетного кодексу України кошик доходів місцевих бюджетів містить:

а) усі податкові і неподаткові надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (за винятком трансфертів, дарунків, грантів);

б) доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

в) доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування;

г) усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (в т. ч. трансферти, дарунки, гранти).

79. Склад та форми мобілізації доходів бюджету залежать від:

а) бюджетної політики;

б) системи і методів господарювання;

в) економічних завдань, що вирішує суспільство;

г) організації бюджетного процесу.

80. Доходи бюджету утворюються за рахунок:

а) неподаткових надходжень;

б) податкових надходжень, справляння яких передбачене законодавством;

в) надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачене законодавством;

г) надходжень на поворотній основі, справляння яких передбачене законодавством.

81. Доходи бюджету класифікуються за такими ознаками:

а) за призначенням територіального формування, за джерелами сплати, за методами стягнення, за суб'єктами оподаткування;

б) за бюджетними системами, за групами і видами, за призначенням територіального формування, за джерелами сплати, за методами стягнення, залежно від методів акумулювання, за суб'єктами оподаткування, за змістом, за значенням, за періодичністю зарахування, за повнотою зарахування до бюджету;

в) за бюджетними системами, за групами і видами, за призначенням територіального формування, за джерелами сплати, за методами стягнення, залежно від методів акумулювання, за суб'єктами оподаткування, за змістом, за значенням;

г) за бюджетними системами, за групами і видами, за призначенням територіального формування, за джерелами сплати, за методами стягнення, за змістом, за значенням, за періодичністю зарахування, за повнотою зарахування до бюджету.

82. До доходів Державного бюджету України належать:
а) податкові надходження, неподаткові надходження та міжбюджетні трансферти;
б) податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти;
в) податкові та неподаткові надходження;
г) податкові надходження, неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом.

83. Міжбюджетні трансферти – це:
а) кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого;
б) кошти, які безоплатно та безповоротно передаються від юридичних осіб до бюджету;
в) кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з бюджету юридичним і фізичним особам;
г) кошти, які передаються з одного бюджету до іншого на засадах платності та строковості.

84. Доходи місцевих бюджетів, згідно з чинним законодавством, поділяються на:
а) доходи місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні офіційних трансфертів;
б) доходи, які не враховуються при визначенні офіційних трансфертів;
в) доходи місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні офіційних трансфертів, та доходи, які не враховуються при визначенні офіційних трансфертів;
г) податкові доходи місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні офіційних трансфертів, та неподаткові доходи, які не враховуються при визначенні офіційних трансфертів.

85. Закріпленими доходами бюджету вважаються:
а) доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування;
б) доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів;
в) податкові доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування;
г) неподаткові доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування.

86. Власними доходами бюджету вважаються:
а) податкові доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування;
б) неподаткові доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування;
в) доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів;

г) доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають у результаті рішень, що приймають органи місцевого самоврядування.

87. Планування доходів бюджету здійснюється за допомогою таких методів:
а) прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, аналітичного, екстраполяції;
б) прямого та непрямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, аналітичного, екстраполяції;
в) нормативного, коефіцієнтів, аналітичного, екстраполяції;
г) прямого розрахунку, аналітичного, екстраполяції.

88. Основними чинниками, які впливають на можливості формування доходів бюджетів і безпосередньо враховуються при їхньому плануванні, є такі:
а) номінальний розмір ВВП і прогнозні рівні його зростання, сальдо торговельного балансу та валютний курс, доходи населення;
б) номінальний розмір ВВП і прогнозні рівні його зростання, індекс споживчих цін та індекс цін виробників, середньомісячна заробітна плата, сальдо торговельного балансу та валютний курс, доходи населення;
в) номінальний розмір ВВП і прогнозні рівні його зростання, індекс споживчих цін та індекс цін виробників, сальдо торговельного балансу та валютний курс;
г) номінальний розмір ВВП, індекс споживчих цін та індекс цін виробників, середньомісячна заробітна плата, сальдо торговельного балансу та валютний курс.

89. Що є основним джерелом наповнення державного бюджету?
а) Національний дохід.
б) Непрямі податки.
в) Прямі податки.
г) Прибуток.

90. Як розподіляються доходи бюджету за методом стягнення?
а) Власні, закріплені та регулюючі.
б) Прямі та непрямі податки.
в) Державні та місцеві.
г) Систематичні та разові.

91. Видатки бюджету – це:
а) кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум;
б) видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу;
в) кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом;
г) видатки бюджету та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

92. Витрати бюджету – це:
а) кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум;
б) видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу;
в) кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом;
г) видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

93. За роллю у відтворюючих процесах видатки бюджетів поділяються на:
а) поточні, капітальні;
б) розвитку, кредитування за вирахуванням погашення;
в) капітальні, кредитування за вирахуванням погашення;
г) кредитування за вирахуванням погашення, поточні.

94. При визначенні обсягів видатків бюджетів, їхнього розподілу та використання необхідно керуватися:
а) формами і методами бюджетного планування;
б) функціями держави;
в) рівнем соціально-економічного розвитку;
г) формами бюджетного фінансування.

95. За рівнями бюджетної системи можна визначити такі видатки:
а) поточні і капітальні;
б) державного та місцевих бюджетів;
в) бюджетів місцевого самоврядування;
г) загального та спеціального фондів бюджету.

96. Згідно з Бюджетним кодексом України видатки бюджету класифікуються за такими ознаками:
а) економічною, відомчою;
б) економічною, функціональною;
в) економічною, відомчою;
г) економічною, функціональною, відомчою, програмною.

97. Відомча класифікація видатків бюджету дає змогу визначити:
а) перелік видатків бюджету;
б) перелік головних розпорядників бюджетних коштів;
в) перелік бюджетних програм;
г) перелік функцій органів державної влади.

98. Функціональна класифікація видатків містить видатки на:
а) загальнодержавні функції; оборону; громадський порядок; безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист і соціальне забезпечення;
б) охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист і соціальне забезпечення;
в) загальнодержавні функції; оборону; громадський порядок; безпеку та судову владу;
г) загальнодержавні функції; оборону; громадський порядок; безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство.

99. Поточні видатки – це:
а) видатки бюджетів, спрямовані на забезпечення простого відтворення, які стосуються фінансування поточної діяльності мережі підприємств, організацій та установ;
б) видатки бюджетів, пов'язані з розширеним відтворенням, які стосуються фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності;
в) видатки на здійснення власних повноважень;
г) видатки на здійснення делегованих повноважень.

100. Капітальні видатки – це:
а) видатки бюджетів, спрямовані на забезпечення простого відтворення, які стосуються фінансування поточної діяльності мережі підприємств, організацій та установ;
б) видатки бюджетів, пов'язані з розширеним відтворенням, які стосуються фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності;
в) видатки на здійснення власних повноважень;
г) видатки на здійснення делегованих повноважень.
101. Форми бюджетного фінансування:
а) кошторисне фінансування;
б) державне фінансування інвестицій;
в) позики з бюджету юридичним особам;
г) державні дотації.
102. Кошторис бюджетної установи має такі складові:
а) загальний і спеціальний фонди;
б) загальний і резервний фонди;
в) загальний та інвестиційний фонди;
г) загальний та фонд економічного стимулювання.
103. Залежно від одиниць вимірювання визначають такі групи норм видатків:
а) матеріальні та грошові;
б) матеріальні та фінансові;
в) індивідуальні, комбіновані та укрупнені;
г) розрахункові.
104. Що є підставою для призупинення бюджетних асигнувань?
а) Нецільове використання бюджетних коштів.
б) Порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття бюджетних зобов'язань.
в) Нецільове використання бюджетних коштів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття бюджетних зобов'язань.
г) Неприйняття закону про Державний бюджет України на відповідний рік.
105. Бюджетні призначення – це:
а) повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом України, законом України про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дає змогу надавати бюджетні асигнування;
б) помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі для загального фонду, за скороченою формою економічної класифікації, який регламентує взяття установою зобов'язань протягом року;
в) визначення обсягу витрат на розрахункову планову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи, наприклад, на клас у школі, на дитину або дітo-день у дошкільній дитячій установі;
г) помісячний розподіл видатків за функціональною класифікацією.
106. З метою забезпечення функціонування та розвитку місцевої інфраструктури і комунальної власності використовуються:
а) кошти місцевих бюджетів;
б) кошти державного та місцевих бюджетів;
в) кошти підприємств та організацій;
г) кошти підприємств та організацій, а також кошти місцевих бюджетів.

107. Обсяг видатків на розвиток місцевої інфраструктури та комунальної власності визначається на основі:

а) фінансових планів підприємств і організацій комунального сектору;
б) спеціальних розрахунків;
в) фінансових планів підприємств і організацій комунального сектору та спеціальних розрахунків;
г) фінансових планів підприємств і організацій усіх форм власності.

108. Фундаментальними дослідженнями є:

а) наукові дослідження, актуальні для конкретного напрямку діяльності;
б) пошукові практичні напрямки науки;
в) дослідження, пов'язані з визначенням форм і методів упровадження в практику результатів фундаментальних досліджень, які завершились певними винаходами;
г) пошукові теоретичні напрямки науки.

109. Прикладні дослідження – це:

а) пошукові теоретичні напрямки науки;
б) дослідження, пов'язані з визначенням форм і методів упровадження в практику результатів фундаментальних досліджень, які завершились певними винаходами;
в) пошукові практичні напрямки науки;
г) наукові дослідження, актуальні для конкретного напрямку діяльності.

110. Видатки на економічну діяльність охоплюють:

а) видатки на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність, сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство;
б) видатки на паливно-енергетичний комплекс, іншу промисловість та будівництво, транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатику, інші галузі економіки;
в) видатки на дослідження і розробки в галузях економіки;
г) видатки на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність, сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, паливно-енергетичний комплекс, іншу промисловість і будівництво, транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатику, інші галузі економіки, а також дослідження і розробки в галузях економіки.

111. Планування видатків на розвиток промисловості та енергетики здійснюється на основі:

а) зведених балансів доходів і видатків міністерств і відомств, відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства та організації державної форми власності;
б) зведених балансів доходів і видатків міністерств і відомств;
в) зведених балансів доходів і видатків відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства та організації державної форми власності;
г) зведених балансів доходів і видатків підприємств.

112. В Україні комунальний сектор економіки охоплює такі галузі:

а) торгівлю та громадське харчування, постачання і збут;
б) промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, будівництво, торгівлю та громадське харчування, постачання і збут, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення та ін.;

в) житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення та ін.;
г) промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, будівництво.

113. Фінансування науки з Державного бюджету України здійснюється за такими рівнями:
а) заклади Академії наук України, відомчі заклади, заклади, підпорядковані Міністерству освіти і науки України;
б) заклади Академії наук України, відомчі заклади;
в) заклади, підпорядковані Міністерству освіти і науки України;
г) заклади Академії наук України, заклади, підпорядковані Міністерству освіти і науки України.

114. Виокремлюють такі напрямки наукових досліджень:
а) фундаментальні;
б) прикладні;
в) фундаментальні, прикладні;
г) теоретико-прикладні.

115. Бюджетне фінансування науки здійснюється такими способами:
а) фінансування наукових закладів;
б) фінансування наукової тематики;
в) фінансування наукових закладів, наукової тематики;
г) фінансування професорсько-викладацького складу.

116. Обсяг фінансування наукових закладів визначається:
а) штатним розписом;
б) місцевими бюджетами;
в) Державним бюджетом України;
г) кошторисом.

117. Сума витрат на зарплату працівникам у наукових закладах розраховується шляхом:
а) ділення кількості посад на середню ставку зарплати, яка визначена у цьому закладі;
б) множення кількості посад на середню ставку зарплати, яка визначена у цьому закладі;
в) ділення середньої ставки зарплати, яка визначена у цьому закладі на кількість посад;
г) додавання витрат на оплату праці всіх працівників.

118. Ставка зарплати працівників у наукових закладах залежить від:
а) наукового ступеня (кандидат, доктор наук) та вченого звання (старший науковий співробітник);
б) посади (лаборант, інженер, науковий співробітник);
в) посади (лаборант, інженер, науковий співробітник), наукового ступеня (кандидат, доктор наук) та вченого звання (старший науковий співробітник);
г) наукового ступеня (кандидат, доктор наук).

119. Штатний розпис наукового закладу затверджує:
а) його керівник;
б) головний розпорядник бюджетних коштів;
в) фінансовий орган;
г) міністр освіти України.

120. Обсяг видатків на розвиток місцевої інфраструктури та комунальної власності визначається на основі:

а) спеціальних розрахунків;
б) фінансових планів підприємств і організацій комунального сектору та спеціальних розрахунків;
в) фінансових планів підприємств і організацій комунального сектору;
г) кошторису.

121. Соціальний захист є:

а) складовою соціальних гарантій населення, які має забезпечувати держава за ринкових умов відповідно до засад соціальної політики;
б) складовою соціальних гарантій населення, які мають забезпечувати юридичні особи за ринкових умов відповідно до засад соціальної політики;
в) складовою соціальних гарантій населення, які має забезпечувати держава за ринкових умов відповідно до засад міжнародної політики;
г) складовою соціальних гарантій населення, які мають забезпечувати бюджетні установи за ринкових умов відповідно до засад соціальної політики держави.

122. Основними функціями соціального захисту населення є:

а) розподільча і контрольна;
б) захисна і соціальна;
в) превентивна і реабілітаційна;
г) соціальна і розподільчо-регулююча.

123. Які заклади належать до системи соціального забезпечення?

а) Дитячі заклади-інтернати (для дітей з різними відхиленнями у здоров'ї), дитячі заклади-інтернати профільні (спортивні, мовні), будинки-інтернати для старих та інвалідів; дитячі дошкільні заклади, притулки для неповнолітніх.
б) Будинки-інтернати для старих та інвалідів, притулки для неповнолітніх, дитячі заклади-інтернати (для дітей з різними відхиленнями в здоров'ї).
в) Санаторії та профілакторії.
г) Заклади охорони здоров'я.

124. Основними джерелами фінансування соціального забезпечення і соціального захисту населення є:

а) соціальні та благодійні фонди;
б) бюджетні фонди;
в) резервні фонди;
г) стабілізаційні фонди.

125. Кількість педагогічних ставок визначається:

а) шляхом ділення загальної кількості годин навчальних занять на тиждень з кожної групи класів на норму навчального навантаження вчителя;
б) шляхом ділення норми навчального навантаження вчителя на загальну кількість годин навчальних занять на тиждень з кожної групи класів;
в) шляхом множення загальної кількості годин навчальних занять на тиждень з кожної групи класів на норму навчального навантаження вчителя;
г) на основі кількості педагогічних працівників.

126. Кількість ставок на клас визначається:

а) шляхом ділення педагогічних ставок на кількість класів;
б) шляхом множення педагогічних ставок на кількість класів;

в) шляхом ділення педагогічних ставок на кількість учителів;
г) шляхом ділення кількості класів на кількість педагогічних ставок.

127. Видатки на утримання дошкільних виховних закладів залежать від:
а) кількості працівників дошкільних виховних закладів;
б) кількості груп дошкільних виховних закладів;
в) кількості дітей дошкільних виховних закладів;
г) кількості днів перебування дитини в дошкільному виховному закладі.

128. При плануванні видатків на охорону здоров'я використовують такі основні показники:
а) чисельність населення;
б) кількість ліжок;
в) кількість лікарів амбулаторно-поліклінічного обслуговування;
г) процент госпіталізації.

129. Кількість ліжко-днів при плануванні видатків на охорону здоров'я визначається:
а) множенням середньорічної кількості ліжок на кількість днів використання ліжка на рік;
б) діленням середньорічної кількості ліжок на кількість днів використання ліжка на рік;
в) діленням кількості днів використання ліжка на рік на середньорічну кількість ліжок;
г) на основі чисельності хворих.

130. Які показники використовуються для визначення обсягу бюджетних коштів на утримання лікарняного закладу?
а) Структура штатного персоналу.
б) Кількість ліжок і ліжко-днів.
в) Кількість днів функціонування ліжка кожного профілю.
г) Кількість лікарських посад.

131. Як розраховується середньорічна кількість ліжок по лікарні?
а) Як сума кількості ліжок на початок планового року і середньорічної кількості наново введених ліжок (обчислюється діленням на 12 кількості введених нових ліжок, помножених на кількість місяців їхнього функціонування).
б) Як сума кількості ліжок на початок і кінець планового року, поділена на два.
в) З суми кількості ліжок на початок планового року і середньорічної кількості наново введених ліжок віднімається середньорічна кількість ліжок, що вибувають.
г) До кількості ліжок на початок року, помножених на кількість місяців їхнього функціонування, додається кількість ліжок на кінець року, помножених на кількість місяців їхнього функціонування, і отримана сума ділиться на 12.

132. Який показник використовується у плануванні амбулаторно-поліклінічної мережі:
а) забезпеченість лікарями на 1000 осіб населення;
б) кількість лікарських посад;
в) лікарське відвідування;
г) норма прийому лікарем хворих на годину.

133. Як визначити розмір видатків на харчування за кошторисом лікарні?
а) Кількість ліжок помножити на дні функціонування ліжка на рік.
б) Середньорічну кількість ліжко-днів помножити на норму витрат на харчування на хворого на день.
в) Кількість ліжок помножити на норму витрат на харчування на хворого на день.
г) На основі чисельності хворих.

134. Як обчислити обсяг витрат на медикаменти за кошторисом поліклініки?
а) Норму витрат на медикаменти помножити на кількість хворих.
б) Норму витрат на медикаменти помножити на середньорічну кількість ліжок.
в) Норму витрат на медикаменти помножити на кількість лікарських відвідувань.
г) Кількість хворих поділити на норму витрат на медикаменти.
135. Як розраховується середня ставка заробітної плати лікаря?
а) Місячний фонд заробітної плати по закладу ділиться на кількість лікарів.
б) Місячний фонд заробітної плати по закладу ділиться на кількість лікарських посад.
в) Місячний фонд заробітної плати (з урахуванням усіх доплат) за групою лікарів ділиться на кількість лікарів.
г) Місячний фонд заробітної плати за групою лікарів ділиться на кількість лікарських посад.
136. Оборонні видатки забезпечують:
а) умови виживання держави;
б) експорт озброєнь, який дає можливість збільшити потенціал держави;
в) розвиток вітчизняних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт;
г) співробітництво у військово-політичній сфері.
137. Оборонні видатки поділяються на:
а) поточні, капітальні;
б) прямі, побічні, приховані;
в) поточні, побічні, приховані;
г) поточні, приховані.
138. Прямі оборонні видатки поділяються на:
а) поточні і відомчі;
б) поточні та програмні;
в) капітальні і відомчі;
г) поточні та капітальні.
139. Фінансування видатків на оборону здійснюється за рахунок:
а) коштів Державного бюджету України;
б) коштів місцевих бюджетів України;
в) коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів України;
г) за рахунок коштів Національного банку України.
140. Розмір видатків на оборону визначається:
а) Бюджетним кодексом України;
б) Конституцією України;
в) щорічно Законом України “Про Державний бюджет України”;
г) Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
141. Фінансування органів і установ, які забезпечують національну оборону, проводиться на підставі:
а) кошторисів;
б) Закону України “Про Державний бюджет України”;
в) рішень про місцеві бюджети;
г) лімітних довідок.
142. На державне управління спрямовуються кошти:
а) Національного банку України;
б) місцевих бюджетів України;

в) Державного бюджету України;
г) бюджетів усіх рівнів.

143. З Державного бюджету України фінансуються видатки:
а) на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади;
б) на утримання Президента України та його апарату;
в) на утримання фінансових і фіскальних органів;
г) на загальне планування і статистичні служби.

144. З місцевих бюджетів України фінансуються видатки на:
а) відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування;
б) загальне планування і статистичні служби;
в) функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади;
г) утримання Президента України та його апарату.

145. Кошториси центральних органів виконавчої влади незалежно від джерел утримання, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій затверджуються:
а) Державною казначейською службою України;
б) Верховною Радою України;
в) Міністерством фінансів України;
г) Кабінетом Міністрів України.

146. Кошториси і штатні розписи органів виконавчої влади, підпорядкованих міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, затверджуються:
а) Міністерством фінансів України;
б) керівниками міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
в) місцевими фінансовими органами;
г) Державною казначейською службою України.

147. Фінансове планування та фінансування видатків на оборону здійснюється шляхом:
а) визначення потреби в коштах Міністерства оборони України на плановий рік, складання плану розподілу призначення коштів видам Збройних сил України, оперативним командуванням, військовим частинам та установам;
б) своєчасного витребування асигнувань із держбюджету на фінансування потреб Міністерства оборони України, а також своєчасного переказу коштів видам Збройних сил України, оперативним командуванням, військовим частинам та установам;
в) систематичного уточнення потреби в коштах протягом року і своєчасного корегування планів фінансування та анулювання залишкових сум;
г) здійснення оперативного обліку і контролю за використанням коштів і за станом фінансування.

148. Потреба в бюджетних асигнуваннях для Збройних сил України за відповідними бюджетними програмами визначається:
а) за статтями кошторису Міністерства оборони України, які перебувають у відданні головних (центральних) управлінь ЦАМО;
б) за статтями кошторису Міністерства оборони України, які перебувають у відданні Головного фінансово-економічного управління;
в) посадовими особами управління військового бюджету та фінансування Збройних сил України та відповідними управліннями, відділами ГФЕУ МО України;
г) головними розпорядниками бюджетних коштів.

149. Планування видатків військових організацій здійснюється таким чином:
а) кількість посад множиться на середній розмір грошового утримання чи ставку;
б) кількість посад ділиться на середній розмір грошового утримання чи ставку;
в) середній розмір грошового утримання чи ставка ділиться на кількість посад;
г) сума всіх видатків військових організацій ділиться на кількість посад.

150. Планування видатків на утримання органів державного управління здійснюється у формі складання:
а) індивідуальних кошторисів;
б) індивідуальних і зведених кошторисів;
в) зведених кошторисів;
г) спеціальних кошторисів.

151. Державний борг – це:
а) сукупність економічних відносин між державою в особі органів влади і управління, з одного боку, і резидентами та нерезидентами – з іншого, при яких держава виступає в ролі позичальника, рідше кредитора і гаранта;
б) сума прямих договірних зобов'язань органів державного управління перед економічними суб'єктами інших секторів економіки і зарубіжними кредиторами;
в) урегульований нормами права механізм залучення додаткових коштів державою;
г) сукупність економічних відносин між державою в особі органів влади і управління, з одного боку, та нерезидентами – з іншого, при яких держава виступає в ролі позичальника, рідше кредитора і гаранта.

152. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів:
а) спеціального фонду бюджету;
б) загального фонду бюджету;
в) загального і спеціального фондів бюджету;
г) Резервного фонду КМУ.

153. Яка частина загального фонду місцевих бюджетів може становити видатки на обслуговування боргу цих бюджетів?
а) 15%.
б) 10%.
в) 5%.
г) 25%.

154. За якими ознаками здійснюється класифікація боргу:
а) фінансування за типом позичальника;
б) фінансування за типом кредитора;
в) фінансування за типом боргового зобов'язання;
г) фінансування за типом позичальника; фінансування за типом кредитора; фінансування за типом боргового зобов'язання.

155. За рахунок яких коштів здійснюються видатки на обслуговування боргу бюджету АРК та міських бюджетів?
а) За рахунок коштів бюджету розвитку.
б) За рахунок коштів спеціального фонду бюджету.
в) За рахунок коштів загального фонду бюджету.
г) За рахунок Резервного фонду КМУ.

156. Погашення боргу – це:
а) виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо основної суми боргу;
б) державні позики, що надаються на підставі угод;

в) комплекс заходів, що здійснює держава в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів, їхнього розміщення і погашення, а також забезпечення платоспроможності держави;
г) комплекс заходів, що здійснює держава в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів.

157. Управління державним боргом – це:
а) боргові зобов'язання, що є одним із видів цінних паперів, котрі випускають позичальники з метою отримання довгострокових кредитів на євроринку;
б) комплекс заходів, що здійснює держава в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів, їхнього розміщення і погашення, а також забезпечення платоспроможності держави;
в) державні позики, що надаються на підставі угод;
г) комплекс заходів, що здійснює держава в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів.

158. Обслуговування боргу – це:
а) виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо основної суми боргу;
б) державні позики, що надаються на підставі угод;
в) виплата процентів за позиками;
г) розміщення та погашення основної суми боргу.

159. Зобов'язання, що виникають перед внутрішніми кредиторами, – це:
а) зовнішній борг;
б) внутрішній борг;
в) первинний борг;
г) вторинний борг.

160. Зобов'язання, що виникають перед іноземними кредиторами, – це:
а) зовнішній борг;
б) внутрішній борг;
в) первинний борг;
г) вторинний борг.

161. Борг у фінансовій та статистичній звітності в Україні класифікується як:
а) зовнішній;
б) внутрішній;
в) первинний;
г) державний прямий, державний гарантований.

162. Кому належить право здійснювати зовнішні запозичення?
а) державі в особі міністра фінансів України за дорученням КМУ.
б) Верховній Раді АРК.
в) Міським радам.
г) Міським радам міст з чисельністю понад 800 тис. мешканців.

163. Кому належить право здійснювати місцеві внутрішні запозичення?
а) Верховній Раді Автономної Республіки Крим.
б) Міським радам.
в) Кабінету Міністрів України.
г) Місцевим фінансовим органам.

164. Форма добровільної згоди кредиторів на відстрочення виплат за зобов'язаннями боржника – це:
а) пролонгація боргу;

б) рефінансування;
в) конверсія боргу;
г) консолідація боргу.

165. Державний кредит забезпечує:
а) формування централізованих грошових фондів держави;
б) розподіл централізованих грошових фондів держави;
в) формування і використання централізованих грошових фондів держави;
г) використання централізованих грошових фондів держави.

166. Бюджетний процес – це:
а) регламентований бюджетним законодавством процес розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
б) регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
в) регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
г) регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів.

167. Бюджетний процес складається з:
а) трьох стадій;
б) чотирьох стадій;
в) п'яти стадій;
г) двох стадій.

168. Складання проекту закону про Державний бюджет України організовує:
а) Кабінет Міністрів України;
б) Міністерство фінансів України;
в) Верховна Рада України;
г) Державна казначейська служба України.

169. Відповідальним за складання проекту Державного бюджету України є:
а) Кабінет Міністрів України;
б) Міністерство фінансів України;
в) Верховна Рада України;
г) Державна казначейська служба України.

170. Проект закону про Державний бюджет України розглядає і приймає:
а) Кабінет Міністрів України;
б) Міністерство фінансів України;
в) Верховна Рада України;
г) Президент України.

171. Закон про Державний бюджет України на наступний рік має бути прийнятий:
а) до 1 грудня року, що передує плановому;
б) до 31 грудня року, що передує плановому;
в) до 1січня поточного року;
г) до 1вересня року, що передує плановому.

172. Проекти місцевих бюджетів України розглядає і приймає:
а) Верховна Рада України;

б) місцеві ради;
в) Міністерство фінансів України;
г) Верховна Рада України.

173. Виконання Державного бюджету України забезпечує:
а) Кабінет Міністрів України;
б) Міністерство фінансів України;
в) Верховна Рада України;
г) Державна казначейська служба України.

174. Бюджетний розпис бюджету – це:
а) документ, в якому встановлюється розподіл бюджетних зобов'язань головним розпорядникам бюджетних коштів;
б) документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року;
в) документ, що містить розподіл доходів головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року;
г) документ, в якому встановлюється фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року.

175. Виконання місцевих бюджетів України забезпечують:
а) територіальні органи Державної казначейської служби України;
б) територіальні органи Міністерства фінансів України;
в) Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад;
г) територіальні органи Міністерства доходів і зборів України.

176. Ініціювати внесення змін до закону про Державний бюджет України мають право:
а) Міністерство фінансів України через Кабінет Міністрів України;
б) Державна казначейська служба України через Кабінет Міністрів України;
в) Президент України через Кабінет Міністрів України;
г) Верховна Рада України через Кабінет Міністрів України.

177. Виконання бюджету – це:
а) забезпечення повного і своєчасного надходження доходів по кожному джерелу та безперебійне фінансування усіх передбачених бюджетом заходів;
б) забезпечення повного і своєчасного надходження доходів по кожному джерелу;
в) безперебійне фінансування усіх передбачених бюджетом заходів;
г) мобілізація резервів, контроль за законністю, правильністю та цільовим використанням бюджетних коштів.

178. Протягом бюджетного періоду складається:
а) місячна звітність;
б) квартальна звітність;
в) річна звітність;
г) місячна та квартальна звітність.

179. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і оцінювання ефективності використання бюджетних коштів?
а) На стадії формування бюджету.
б) На стадії виконання бюджету.

в) На стадії підготовки звіту про виконання бюджету.
г) На всіх стадіях бюджетного процесу.

180. Програмно-цільовий метод – це:
а) метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії формування бюджету;
б) метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії виконання бюджету;
в) метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу;
г) метод управління коштами бюджетних установ для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Боргове зобов'язання – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів.

Бюджет – 1) як економічна категорія – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП і національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій; 2) за формою – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду; 3) за матеріальним змістом – це основний централізований фонд грошових коштів держави; 4) за організаційною будовою – це центральна ланка фінансової системи суспільства та основна ланка державних фінансів, яка має власну структуру, відображену у бюджетній системі; 5) за явищем – це сукупність реальних грошових потоків у розрізі їхніх окремих видів, які забезпечують формування і використання бюджетного фонду.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів – це складова частина спеціального фонду місцевих бюджетів, призначеного для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності.

Бюджетна доктрина – державний документ стратегічного спрямування, який відображає конкретні напрями бюджетної політики держави, показники розвитку економіки, соціальної сфери, добробуту населення та їхнє бюджетне забезпечення на перспективу з розбивкою по термінах та відповідальних виконавцях, систему контролю за виконанням показників доктрини.

Бюджетна ініціатива – це право членів законодавчого органу вносити зміни в представлений виконавчою владою проект бюджету.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна політика – це діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямків, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань і пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, роз-

рахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

Бюджетна тактика – це форма реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього самого періоду або у майбутньому.

Бюджетне інвестування – це надання бюджетних коштів на інвестиційну чи інноваційну діяльність.

Бюджетне планування – 1) за економічною сутністю – це науковообґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованих фондів грошових коштів; 2) за змістом – це особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління; 3) за формою – це процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану державного бюджету.

Бюджетне право – це сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету.

Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові та цільові обмеження та дає змогу надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне регулювання – це надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів.

Бюджетне фінансування – це безповоротне, безвідплатне надання коштів з бюджету.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження та витрати бюджету.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими.

Бюджетний дефіцит – це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Бюджетний механізм – сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання цен-

тралізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи в цілому та реалізація засад бюджетної доктрини й бюджетної політики держави.

Бюджетний профіцит – це перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).

Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетний регламент – документ, в якому встановлюються порядок, строки складання, розгляду та затвердження бюджету, а також організація його виконання.

Бюджетний розпис – документ, у якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, розподіл доходів і видатків між окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, встановлення характеру взаємовідносин між бюджетами, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи.

Бюджетний фонд – об'єктивно обумовлена економічна форму руху тієї частини ВВП, яка пройшла певні стадії розподілу і надійшла у розпорядження держави для задоволення загальнодержавних потреб..

Видатки бюджету – 1) за сутністю – сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і цільовим спрямуванням коштів основного централізованого грошового фонду держави; 2) за змістом – кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом.

Витрати бюджету – це видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються в результаті дій і рішень, що приймають органи місцевого самоврядування. Власними є лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно відповідають вимогам: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, яка повністю їх контролює і використовує на власний розсуд.

Власні надходження бюджетних установ – це кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Гарантійне зобов'язання – зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання - резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.

Гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо отриманих і непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання **–** резидентів України щодо отриманих і непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до Бюджетного кодексу України отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Державне запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) за станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення.

Дотація вирівнювання – це вид міжбюджетного трансферту, що є сумою коштів, яка передається з державного бюджету місцевим або з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня нижчим за рівнем місцевим бюджетам на безоплатній і безповоротній основі для збалансування доходів і видатків бюджету з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який її отримує.

Доходи бюджету – 1) за сутністю – об'єктивне економічне явище, пов'язане з сукупністю економічних відносин щодо розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави; 2) за змістом – усі надходження відповідного бюджету на безповоротній основі у вигляді податкових і неподаткових платежів, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів і доходів державних цільових фондів, що належать до бюджету.

Загальний фонд бюджету – це складова бюджету, яка концентрує у собі загальні доходи та загальні видатки держави та органів місцевого самоврядування, які переважно не мають чіткого зв'язку між собою, оскільки окреме джерело ресурсів не прив'язане до конкретного напрямку витрачання коштів.

Закріплені доходи місцевих бюджетів – це доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній, єдиній для всіх бюджетів частині; за сутністю - це загальнодержавні податки, збори або доходи, що традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів.

Коефіцієнт вирівнювання – показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування.

Конверсія боргу – зміна початкових умов, зокрема зміна величини позичкового процента державної позики (зміна дохідності позик).

Консолідація боргу – зміна умов позики щодо часу її чинності (тривалості) з можливою зміною величини позикового процента, зокрема, перетворення короткострокових державних позик у довгострокові чи об'єднання кількох державних позик попередніх років в одну.

Кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів – доходи загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам.

Кошик доходів місцевих бюджетів – доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошторис – це основний плановий документ бюджетної установи, який підтверджує повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання нею своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Кошторисне фінансування – це надання державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів і бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами.

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Надходження до бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів.

Неподаткові надходження – це доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів і фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.

Норма видатків – це величина затрат на планову розрахункову одиницю.

Нормування видатків – це визначення обсягу витрат на розрахункову планову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи.

Обслуговування державного (місцевого) боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету.

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Платіж – виконання бюджетних, боргових, гарантійних чи податкових зобов'язань, що виникли в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Податки – це обов'язкові платежі, які законодавчо встановлює держава та котрі сплачують юридичні та фізичні особи в процесі розподілу та перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту, що акумулюються в централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Податкові надходження – це передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Погашення боргу – виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо сплати основної суми боргу, тобто суми позики, визначеної угодою про позики, або номінальної вартості державних цінних паперів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Пролонгація боргу – це форма добровільної згоди кредиторів на відстрочення виплат за зобов'язаннями боржника.

Рефінансування боргу – погашення старої заборгованості новою шляхом заміни короткострокових зобов'язань довгостроковими або за допомогою випуску нових позик (нових цінних паперів).

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету.

Списання боргу – це відмова уряду від його погашення (частково або повністю) внаслідок фінансової неспроможності держави, її банкрутства або через політичні мотиви.

Спеціальний фонд бюджету – це складова бюджету, яка містить надходження до бюджету, призначені для спрямування на конкретні заходи, та витрати з бюджету на реалізацію цих заходів.

Субвенція – це вид міжбюджетних трансфертів, що використовуються для певної мети в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Трансферти – це кошти, одержані від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням і використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Управління державним боргом – комплекс заходів, що здійснює держава в особі уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів, їхнього розміщення і погашення, а також забезпечення платоспроможності держави.

Фінанси – 1) як економічна категорія – це сукупність економічних відносин, пов'язаних із розподілом та перерозподілом ВВП, а в окремих випадках й національного багатства країни з метою формування фондів грошових коштів і їхнього використання для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства; 2) за формою – це доходи, надходження, нагромадження, відрахування, видатки, витрати, тобто елементи, які характеризують рух фондів грошових коштів; 3) за змістом – фінанси відображають кінцеву мету розподільних і перерозподільних процесів – формування і використання фондів грошових коштів; 4) за явищем – фінанси відображають грошові потоки суб'єктів розподільних відносин, які характеризуються обсягами (наповненістю), спрямованістю і часом.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків щодо окремих територій.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягів боргу, депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Б

Бюджет 12, 13, 14, 616
Бюджет розвитку місцевих бюджетів 121, 616
Бюджетне інвестування *344, 389, 617*
Бюджетна ініціатива 140, 616
Бюджетна класифікація 142, 616
Бюджетна політика 31, 616
Бюджетна програма 616
Бюджетна система 112, 616
Бюджетна стратегія 30, 616
Бюджетна тактика 31, 617
Бюджетне асигнування 347, 617
Бюджетне зобов'язання 194, 347, 617
Бюджетне планування 156, 617
Бюджетне право 134, 617
Бюджетне призначення 347, 617
Бюджетне регулювання 231, 617
Бюджетне фінансування *339,* 617
Бюджетні кошти 617
Бюджетні установи 349, 617
Бюджетний дефіцит 75, 77, 617
Бюджетний запит 161, 617
Бюджетний механізм 36, 37, 617
Бюджетний профіцит 75, 77, 618
Бюджетний процес 151, 618
Бюджетний регламент 152, 618
Бюджетний розпис 117, 618
Бюджетний устрій 109, 618

В

Видатки бюджету 66, 143, 333, 334, 618
Витрати бюджету 333, 618
Власні доходи місцевих бюджетів 57, 58, 616
Власні надходження бюджетних установ 618

Г

Гарантований борг 561, 618, 619

Д

Державний борг 561, 619
Дотація вирівнювання 239, 245, 619
Доходи бюджету 51, 143, 237, 619

З

Загальний фонд бюджету 56, 619
Закріплені доходи місцевих бюджетів 56, 619

К

Коефіцієнт вирівнювання 247, 619
Конверсія боргу 619
Консолідація боргу 619
Кошик доходів бюджету 52, 56, 619
Кошторис 352, 620
Кошторисне фінансування 343, 620
Кредитування бюджету 149, 400, 620

М

Міжбюджетні відносини 314, 620
Місцеві бюджети 113, 120, 620

Н

Надходження до бюджету 237, 620
Неподаткові надходження 305, 620
Норма видатків 374, 620
Нормування видатків 373, 620

П

Паспорт бюджетної програми 620
Податки 283, 621
Податкові надходження 298, 621
Погашення боргу 561, 621
Пролонгація боргу 621

Р

Рефінансування боргу 621
Розпорядник бюджетних коштів 347, 621

С

Списання боргу 621
Спеціальний фонд бюджету 56, 621
Субвенція 239, 264, 621

Т

Трансферти 237, 315, 621

У

Управління бюджетними коштами 622
Управління державним боргом 561, 622

Ф

Фінансове вирівнювання 222, 622
Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості 246, 622
Фінансування бюджету 97, 622

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Сергій Ілліч Юрій, Василь Григорович Дем'янишин,
Ольга Павлівна Кириленко, Андрій Юрійович Дерлиця,
Наталія Іванівна Карпишин, Світлана Любомирівна Коваль,
Олег Ярославович Колісник, Зоряна Миколаївна Лободіна,
Богдан Степанович Малиняк, Галина Борисівна Погріщук,
Ірина Петрівна Сидор, Віра Іванівна Стоян,
Наталія Миколаївна Ткачук, Мар'ян Миколайович Тріпак,
Оксана Іванівна Тулай, Олександр Любомирович Шашкевич,
Володимир Петрович Горин, Віталій Валерійович Письменний**

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

**За редакцією
доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча
науки і техніки України С. І. Юрія,
доктора економічних наук, професора В. Г. Дем'янишина,
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко**

Підручник

Редактор *Оксана Бойчук*
Комп'ютерна верстка *Надії Демчук*
Дизайн обкладинки *Марії Одобецької*

Підписано до друку 07.10.2013 р.
Формат 70x100 1/16. Гарнітура Bookman.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Облік.-видав. арк. 42,55. Умов. друк. арк. 50,31. Зам. № У319-13.
Тираж 1000 прим.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.
Підготовлено до друку у ВПЦ "Економічна думка ТНЕУ"
46020 Тернопіль, вул. Львівська, 11
тел. (0352) 47-58-72