

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ХАРЧОВИХ
ТЕХНОЛОГІЙ

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ СТУДЕНТІВ
ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ
НАПРЯМУ ПІДГОТОВКИ 6.030508 «ФІНАНСИ І КРЕДИТ»

За загальною редакцією доктора економічних наук,
професора Говорушко Т.А.

Видавництво «Магнолія 2006»

Львів 2014

УДК 336 (075.8)
ББК 65.261.1 я73
Б 98

*Відтворення цієї книги або будь-якої її частини
заборонено без письмової згоди видавництва.
Будь-які спроби порушення авторських прав бу-
дуть переслідуватися у судовому порядку.*

*Гриф надано Міністерством освіти і науки України
(лист № _____ від _____)*

Рецензенти:

Борисова В.А – д.е.н., професор кафедри фінансів Сумського національного аграрного університету;

Дацій О.І. – д.е.н., професор, завідувач кафедри економіки підприємства Академії муніципального управління;

Лисюк В.М. – д.е.н., заступник зав. відділу Інституту проблем ринку і економіко – екологічних досліджень НАН України.

Бюджетна система. Навч. посіб. /Н.І. Климаш, К.В. Багацька, Н.І. Дем'яненко та ін. за заг. ред. Т.А. Говорушко. – Львів «Магнолія 2006», 2014. – 296 с.

ISBN ; 9: /839/796/2; ; /8

«Магнолія 2006»

У навчальному посібнику розкривається теорія і практика формування бюджетної системи країни. Зміст посібника відповідає програмі навчальної дисципліни «Бюджетна система» для студентів напряму підготовки 6.030508 «Фінанси і кредит», що дозволяє сформувати у студентів сучасні знання щодо сутності бюджетної системи, її функцій, структури, бюджету як основного фінансового плану держави і його фінансування, міжбюджетних відносин, системи доходів і видатків бюджету, державних запозичень і державного боргу в системі управління єдиним казначейським рахунком.

Навчальний посібник буде корисним викладачам, аспірантам та всім, хто бажає професійно знати все про бюджетну систему країни.

**УДК 336'(075.8)
ББК 65.261.1 я73
Б 98**

ISBN'; 9: /839/796/2; ; /8

© Н.І. Климаш, К.В. Багацька,
І.В. Дем'яненко та ін., 2014
© «Магнолія 2006», 2014

ЗМІСТ

ВСТУП	6
Тема 1. Сутність, призначення та роль бюджету держави	8
1.1. Економічна природа та сутність бюджету	8
1.2. Бюджет як економічна категорія	9
1.3. Призначення та роль бюджету	12
1.4. Призначення та структура бюджетного механізму	15
<i>Контрольні питання</i>	17
<i>Тести</i>	17
<i>Глосарій</i>	20
<i>Список використаних джерел</i>	20
Тема 2. Бюджет як основний фінансовий план держави	22
2.1. Бюджет – основний фінансовий план держави, його сутність та складові елементи	22
2.2. Правовий характер бюджету як фінансового плану, його чинники	28
2.3. Поняття бюджетної класифікації	31
2.4. Завдання, принципи і методи бюджетного планування та прогнозування	34
2.5. Загальний та спеціальний фонди бюджету	41
<i>Контрольні питання</i>	42
<i>Тести</i>	43
<i>Глосарій</i>	44
<i>Список використаних джерел</i>	45
Тема 3. Бюджетний дефіцит і джерела його фінансування	47
3.1. Причини і види бюджетного дефіциту	47
3.2. Джерела фінансування бюджетного дефіциту	55
3.3. Практичний досвід зарубіжних країн в управлінні бюджетним дефіцитом	59
<i>Контрольні питання</i>	65
<i>Тести</i>	66
<i>Глосарій</i>	68
<i>Список використаних джерел</i>	70
Тема 4. Бюджетний устрій та побудова бюджетної системи України	73
4.1. Становлення та розвиток бюджетної системи України	73
4.2. Основи сучасного бюджетного устрою України	77
4.3. Структура та принципи побудови бюджетної системи України	82
4.4. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях	89
4.5. Бюджетний процес у зарубіжних країнах	94
<i>Контрольні питання</i>	101
<i>Тести</i>	102
<i>Глосарій</i>	103
<i>Список використаних джерел</i>	104

Тема 5. Міжбюджетні відносини та система бюджетного вирівнювання.....	106
5.1. Сутність міжбюджетних відносин та особливості їх організації.....	106
5.2. Поняття про систему бюджетного вирівнювання.....	111
5.3. Міжбюджетні трансферти та їх види	116
5.4. Алгоритм розрахунку міжбюджетних трансфертів	122
<i>Контрольні питання.....</i>	<i>125</i>
<i>Тести.....</i>	<i>126</i>
<i>Глосарій.....</i>	<i>127</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>129</i>
Тема 6. Система доходів бюджету.....	130
6.1. Доходи бюджету – призначення та характеристика	130
6.2. Доходи Державного бюджету України та місцевих бюджетів.....	137
6.3. Бюджетне планування	149
<i>Контрольні питання.....</i>	<i>155</i>
<i>Тести.....</i>	<i>155</i>
<i>Глосарій.....</i>	<i>157</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>159</i>
Тема 7. Система видатків бюджету.....	162
7.1. Значення видатків бюджету в забезпеченні потреб держави і суспільства	162
7.2. Класифікація бюджетних видатків.....	168
7.3. Розмежування видатків між бюджетами.....	174
<i>Контрольні питання.....</i>	<i>179</i>
<i>Тести.....</i>	<i>179</i>
<i>Глосарій.....</i>	<i>181</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>182</i>
Тема 8. Видатки бюджету на економічну діяльність держави та науку	183
8.1. Становлення економічних функцій держави	183
8.2. Класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність	187
8.3. Характеристика видатків бюджету на науку	195
<i>Контрольні питання.....</i>	<i>200</i>
<i>Тести.....</i>	<i>200</i>
<i>Глосарій.....</i>	<i>202</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>203</i>
Тема 9. Видатки бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу	205
9.1. Характеристика видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення.....	205
9.2. Пенсійне забезпечення як основна форма соціального захисту	213
9.3. Видатки на освіту, охорону здоров'я та на утримання закладів культури та мистецтва.....	219

<i>Контрольні питання</i>	227
<i>Тести</i>	228
<i>Глосарій</i>	229
<i>Список використаних джерел</i>	230
Тема 10. Видатки бюджету на оборону та управління	231
10.1 Видатки Державного бюджету України на національну оборону.....	231
10.2. Оборонний бюджет.....	235
10.3. Видатки на державне управління та судову владу.....	241
<i>Контрольні питання</i>	244
<i>Тести</i>	244
<i>Глосарій</i>	246
<i>Список використаних джерел</i>	247
Тема 11. Видатки держави на обслуговування державного боргу	248
11.1. Сутність державного боргу.....	248
11.2. Класифікація державного боргу.....	253
11.3. Управління державним боргом.....	258
<i>Контрольні питання</i>	266
<i>Тести</i>	267
<i>Глосарій</i>	270
<i>Список використаних джерел</i>	270
Тема 12. Державні запозичення і державний борг в системі управління єдиним казначейським рахунком	272
12.1. Становлення і розвиток системи державних запозичень як фактор стабілізації бюджету України.....	272
12.2. Кредитна історія України рецесивного періоду (1991 – 2000 рр.).....	273
12.3. Державна кредитна історія періоду економічного піднесення національної економіки.....	278
12.4. Погашення існуючого загального боргу держави.....	285
<i>Контрольні питання</i>	286
<i>Тести</i>	287
<i>Глосарій</i>	288
<i>Список використаних джерел</i>	288
ВІДПОВІДІ НА ТЕСТИ	289

ВСТУП

Бюджет як явище в історії людського суспільства з'явився порівняно недавно – в епоху капіталізму. Його поява пов'язана з відділенням державних фінансів від фінансів монарха, обмеженням влади останнього, переходом до демократичних засад і суспільним життям. Бюджет в усіх країнах світу є основою державних фінансів і основним фондом грошових коштів держави.

Як економічна категорія, бюджет за своїм змістом є системою економічних відносин з приводу утворення, розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів держави. Ці економічні відносини виникають в результаті розподілу валового внутрішнього продукту країни. Питання, пов'язані з функціонуванням бюджетної системи є актуальними в процесі підготовки бакалаврів за напрямом 6.030508 «Фінанси і кредит».

Варто зауважити, що останнім часом помітно пошквалилось видання підручників і посібників з нормативних дисциплін професійної підготовки. В той же час бракує літератури, в якій би розглядались теоретичні засади бюджетної системи в комплексі з практикумом. У відповідності до світової практики структура кожного розділу навчального посібника містить характеристику змісту тем дисципліни «Бюджетна система» та підібрані матеріали практичного спрямування.

Зміст навчального посібника охоплює всі теми типової навчальної програми з дисципліни «Бюджетна система», що відповідає **мети** її викладання: надання знань про сутність і роль бюджетної системи в економічному і соціальному розвитку країни, опанування студентами методологічних основ побудови та розвитку бюджетної системи і її складових за допомогою бюджетного процесу, що втілюється в суб'єктивних діях держави – законах і політиці, спрямованих на досягнення конкретних цілей бюджетного регулювання.

Предметом вивчення навчальної дисципліни є фінансові відносини, що виникають на різних рівнях бюджетного регулювання та відносини бюджетів з ланками фінансової системи, які будуються на засадах бюджетної політики, принципах та закономірностях бюджетного механізму.

Основними завданнями вивчення дисципліни є: узагальнення суті бюджетної системи та її складових; обґрунтування понять, які формують бюджетний механізм; визначення суті, призначення і ролі бюджету держави; оцінка бюджетного дефіциту і джерел його фінансування; характеристика міжбюджетних відносин і системи бюджетного вирівнювання; визначення суті бюджетної класифікації і її складових.

Згідно з вимогами освітньо-професійної програми студенти повинні:

знати сутність бюджетної системи, її елементи та принципи побудови; основні ознаки організації, функціонування та розвитку національної бюджетної системи; бюджетну класифікацію та її правове і організаційне призначення; сутність державного бюджету, його складові, значення в діяльності країни; основні напрями бюджетної політики і її роль у формуванні бюджетного механізму; бюджетний дефіцит і джерела його фінансування; сутність міжбюджетних відносин і системи бюджетного вирівнювання; систему доходів і видатків, їх складові, напрями вдосконалення; видатки на обслуговування державного боргу;

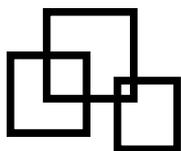
вміти аналізувати нормативно-правові документи, які регулюють бюджетний процес, формування бюджету, напрями використання доходів і видатків бюджету, джерела фінансування бюджетного дефіциту; проводити інформаційний пошук основних напрямів бюджетної політики, етапів формування бюджетної системи; характеризувати бюджет як економічну категорію, основні показники бюджету, доходи та видатки бюджету; формулювати напрями вдосконалення системи доходів і видатків бюджетів, переваги бюджетно-цільового методу планування; планувати бюджет як основний фінансовий план держави; класифікувати доходи і видатки бюджету, бюджетний дефіцит, складові загального та спеціального фонду державного бюджету; оцінювати методи та етапи бюджетного планування та прогнозування бюджетну програму і її складові, джерела формування доходів бюджету; розраховувати міжбюджетні трансферти, коефіцієнти фінансових нормативів бюджетного забезпечення, складові доходів і видатків бюджетів; застосовувати інформаційні технології під час бюджетного планування і прогнозування, програмно-цільового методу складання бюджету; узагальнювати та аналізувати склад доходів і видатків бюджету, складові бюджетної класифікації, методи й джерела формування доходів бюджету; прогнозувати та моделювати бюджетну програму, кошторис бюджетної установи, зведені бюджети; приймати рішення щодо особливостей організації бюджетного вирівнювання та бюджетного забезпечення, щодо розробки кошторису бюджетної установи;

мати навички визначати джерела фінансування бюджетного дефіциту, завдання та принципи бюджетного планування; розраховувати податкові та неподаткові надходження у складі доходів бюджету; визначати суму загального і спеціального фонду державного бюджету; складати бюджетну програму; використовувати коефіцієнти фінансових нормативів при формуванні «кошика доходів» бюджету; визначати види міжбюджетних трансфертів і розраховувати їх суму; формувати етапи бюджетного планування та прогнозування; узагальнювати й аналізувати видатки бюджету на обслуговування державного боргу.

Дисципліна базується на основних положеннях дисциплін «Фінанси», «Фінанси підприємств», «Податкова система», «Страховання», «Фінансовий аналіз» і є базовою для вивчення таких дисциплін, як «Місцеві фінанси», «Казначейська система», «Бюджетний менеджмент».

Колектив авторів підтримує думку розробників державного освітнього стандарту, що дисципліна «Бюджетна система» **актуальна** і її **роль визначається** спроможністю формувати у студентів економічне мислення, навички самостійної роботи з законодавчими матеріалами, додатковою літературою, свідомо оцінювати конкретні ситуації, прагнення до набуття та збагачення знань.

ТЕМА 1



СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ ТА РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ

- 1.1. Економічна природа та сутність бюджету
- 1.2. Бюджет як економічна категорія
- 1.3. Призначення та роль бюджету
- 1.4. Призначення та структура бюджетного механізму

1.1 Економічна природа та сутність бюджету

Завдяки тривалому історичному процесу еволюції суспільства, трансформації натурального господарства у товарно-грошове, становленню держави, розвитку фінансової науки сформувався світогляд на поняття «бюджет». Вперше був оприлюднений офіційний документ у 1781 р.. Він вміщував усереднені звітні дані за декілька років про державні доходи й видатки Франції. Звіт був схожий за своїм змістом на документ, який згодом назвали бюджетом.

Таким чином, 1781 рік вважають роком появи першого бюджету.

Тільки на початку XIX ст. поняття «бюджет» було розповсюджене у офіційно-ділових документах. У своєму творчому доробку «Бюджет» французький економіст Рене Штурм відтворив еволюцію суджень на сутність бюджету. У табл.1.1 показано дефініції «бюджету», притаманні другій половині XIX ст [13, с. 41 – 42].

Таблиця 1.1.

Визначення категорії «бюджет»

Джерело	Визначення категорії «бюджет»
Жан Б. Сей [13, с. 41]	Рівновага між потребами і коштами держави
Кодекс Державної звітності 31 травня 1862 р. [13, с. 42]	Акт, який передбачає і розв'язує щорічні доходи та видатки держави чи інші повинності, що підпорядковуються законами тим самим правилам
Іванов В. М. [12, с. 42]	Офіційний звіт про громадські доходи й видатки
Словник Літтре [13, с. 42]	Щорічно обумовлена відомість державних доходів і витрат

Неодноразово бюджет ідентифікувався з державним розписом доходів і видатків відповідно до російської наукової думки кінця XIX ст.

«Розпис державних доходів і видатків на визначений період часу, що розглядається державними установами і затверджується верховною владою», – писав про бюджет професор Л.І. Ходській [13, с. 45].

Бюджет у тлумачному словнику В. Даля формулюються як «смета, учет, рассчет, роспись, счет расхода и прихода..., государственная смета» [5, с. 51]. Поняття бюджету як форми фінансових відносин розкривають його утворення, використання та форми. Бюджет в сучасних умовах – це явище, без якого не може існувати будь-яка економічна система. Необхідність постійного перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) між галузями діяльності та територіями держави внаслідок нерівномірності розвитку, між окремими верствами населення з метою підтримки незахищених членів суспільства зумовлена об’єктивністю бюджету.

Держава як економічна система не може ефективно функціонувати без цього перерозподілу. Отже, бюджет завжди виступає інструментом регулювання економічних і соціальних явищ з метою реалізації завдань, які ставить держава.

1.2 Бюджет як економічна категорія

Відповідно до Бюджетного кодексу **бюджет** – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [2].

★ **Державний бюджет України** – це закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду [20].

Бюджет – це економічна категорія, що відображає грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, і юридичними та фізичними особами – з іншого, з приводу створення централізованого фонду коштів держави та його використання на розширене відтворення, задоволення суспільних потреб, виконання державою своїх функцій та завдань [20].

У фінансовій теорії відсутня єдина думка щодо визначення суті бюджету, оскільки він є складним та багатогранним поняттям. Ретроспективний аналіз проведений О.П. Кириленко [13, с. 3] у табл. 1.2. Він свідчить, що розбіжності суджень пов’язані з розумінням форми, змісту, юридичного та економічного призначення цієї категорії.

Таблиця 1.2.

Визначення сутності бюджету

Сутність поняття «бюджет» (англ. – budget, фр. – bougette)	Джерело
Сукупність економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання централізованого фонду грошових коштів держави	[6, с. 33]
План формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду	[2, с. 4]
Провідна ланка фінансової системи, яка, як економічна категорія, відображає грошові відносини, що виникають між державою і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності і фізичними особами з приводу утворення централізованого фонду коштів держави та його використання на розширене відтворення, підвищення ріння життя і задоволення інших соціальних потреб	[6, с. 33]

Економічна вагомість бюджету – забезпечення дієвого впливу на суспільне відтворення і залежить від способів мобілізації фінансових ресурсів та напрямків їх використання. Таким чином, бюджет впливає на темпи економічного росту, структуру та розвиток суспільного виробництва, оптимізацію вартісних пропорцій у розподілі доходів на задоволення загальнодержавних та внутрішньогосподарських потреб, на функціонування виробничої та невиробничої сфери, різних галузей народного господарства.

В табл. 1.3. зазначено функції державного бюджету.

Таблиця 1.3.

Функції державного бюджету

Функція	Сутність функції
Розподільча	Держава концентрує грошові кошти і використовує їх з метою задоволення загальносуспільних потреб [6, с. 15]
Контрольна	Дозволяє своєчасно і повно оцінити фінансові ресурси, які надходять у розпорядження держави, а також яким чином складаються пропорції з їх розподілом та наскільки ефективно вони використовуються [6, с. 15]
Забезпечення існування держави	Створення фінансової бази існування держави: для утримання президентської, законодавчої і виконавчої влади, правоохоронних і митних органів, податкової служби, здійснення зовнішньоекономічної діяльності тощо [6, с. 16]
Стимулююча	Справедливий і неупереджений розподіл державних коштів між суб'єктами господарювання з метою стимулювання їх економічної активності [19, с. 10]

Бюджет як економічна категорія відображає відносини щодо формування на загальнодержавному і місцевому рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій і завдань держави, а також задоволення суспільних потреб. Ознаки бюджетних відносин подані на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Ознаки бюджетних відносин

Суперечливий характер притаманний бюджетним відносинам, можна скоригувати двома шляхами:

1. Встановлення оптимальних пропорцій розподілу ВВП та його централізації в бюджеті. Критеріями оптимальності виступають забезпечення економічного росту та соціальна гармонія в суспільстві. З одного боку, бюджет не повинен підривати фінансову базу юридичних і фізичних осіб, з іншого, – створювати «утриманські» тенденції в суспільстві. За рівнем централізації ВВП у бюджеті умовно розрізняють такі моделі: американська (25 – 30 %), європейська (30 – 40 %), скандинавська (50 – 60 %).
2. Ріст ВВП – основний показник, що характеризує економіку країни. Економічний розвиток дає можливість забезпечувати постійне збільшення доходів суб'єктів фінансових відносин. Разом з тим, оскільки потреби держави відносно стабільні, то в разі росту обсягу ВВП відносна частина їх задоволення може зменшуватися [16, с. 16].

У всіх сферах народного господарства державний бюджет відображає формування та використання фінансових ресурсів. У ньому фінансово обґрунтовується прогноз економічного та соціального розвитку держави. Результати бюджетного виконання свідчать про загальне збалансування фінансових ресурсів у державі, висвітлюючи обсяг ресурсів, що мобілізуються у певному періоді, та їх використання.

У радянський період вчені базувалися на визначенні державного бюджету як економічної категорії соціалізму, яка виражає грошові відносини між державою та іншими учасниками суспільного виробництва в процесі планомірного розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту шляхом утворення централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на цілі розширеного соціалістичного відтворення, підвищення рівня життя народу та задоволення інших суспільних потреб [19, с. 4].

У ринковій економіці метою держави є поліпшення суспільних благ, і воно досягається завдяки прозорості бюджету. Для підвищення ефективності розвитку економіки необхідний розподіл та перерозподіл новоствореної вартості між секторами народного господарства, верствами населення, регіонами країни.

В ході розвитку ринкових відносин бюджет набуває особливого значення для регулювання структури фінансових ресурсів різноманітних сфер народного господарства та підприємств різних форм власності. Бюджет безпосередньо впливає на їх платоспроможність через систему платежів і шляхи фінансування. Якщо бізнес-плани та кошториси окремих суб'єктів господарювання відображають індивідуальний кругообіг виробничих фондів, то бюджет – усіх суспільних фондів. Необхідною умовою забезпечення кругообігу фондів є перерозподіл коштів у державному масштабі, який сприяє досягненню відповідних пропорцій і темпів процесу відтворення.

На рис. 1.2. представлено визначення категорії «бюджет» за різними критеріями.



Рис. 1.2. Визначення категорії «бюджет»

Отже, за власною формою державний бюджет – це фінансовий баланс, який відображає план доходів та витрат держави. В ході його складання обґрунтовується доцільність застосування певних форм мобілізації ресурсів і напрямів їх використання.

1.3. Призначення та роль бюджету

Бюджет є основним інструментом регулювання та впливу на розвиток економіки країни. Відповідно до Конституції України [1] держава через бюджет має змогу зосередити фінансові ресурси на основних сферах та напрямках економічного і соціального розвитку, здійснювати єдину фінансову політику на всій території.

Держава суттєво впливає на основні показники розвитку економіки, використовуючи фінансові важелі. З часів світової економічної кризи розвинуті країни почали активно використовувати державні фінанси в регулюванні економіки.

Англійський економіст Дж. Кейнс був основоположником теорії і практики регулювання економіки у XX ст. Згідно з його теорією, головним завданням економічної політики держави є управління сукупним попитом, а державний бюджет є одним з основних інструментів проведення цього управління.

Шляхом регулювання доходів і витратків бюджету держава має можливість вплива-

ти на процес накопичення капіталу, обсяг сукупного попиту й пропозиції. Для стимулювання економіки теорія державних фінансів Кейнса підтримує бюджетні дефіцити у певних часових періодах. Держава повинна зменшувати податкове навантаження і збільшувати видатки державного бюджету в умовах економічної депресії. Дефіцит бюджету сприятиме додатковому попиту та позитивно впливатиме на розвиток народного господарства.

Німецький економіст А. Вагнер ще у XIX ст. виявив тенденцію підвищення видатків державних бюджетів розвинутих країн, яка позитивно впливала на темпи росту виробництва [18, с. 42].

Важливим економічним важелем держави є бюджет, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому. Через бюджет органи державної влади мають можливість впливати на фінансову діяльність місцевих органів влади, які формують бюджети адміністративно-територіальних одиниць.

Для залучення і витрачання грошових коштів діяльність органів управління за допомогою бюджету отримує цілком визначену в законодавчому і нормативному плані правову базу. Як кількісно, так і якісно можна оцінити вплив державного бюджету на економіку. Якісна оцінка визначається встановленням пропорцій розподілу ВВП і застосуванням різних інструментів цього розподілу, а кількісна – обсягом мобілізованих коштів

На рис. 1.3. відображено значення бюджету держави.

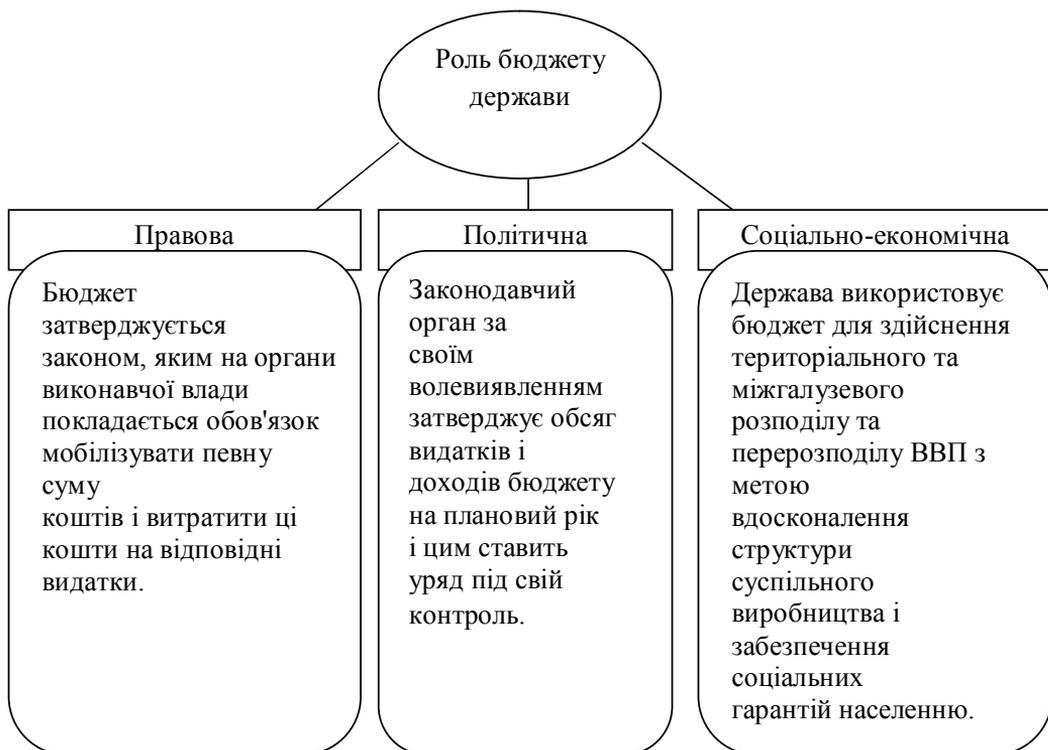


Рис. 1.3. Роль бюджету держави

Призначення та роль бюджету залежить від його поділу на поточний та бюджет розвитку (табл. 1.4).

Дані табл. 1.4 показують, що поточні видатки потребують нагального та своєчасного фінансування завдяки стабільним джерелам доходів: податків на доходи фізичних осіб та на власність; плати за землю; неподаткових надходжень; трансфертів.

Таблиця 1.4.

Характеристика поточного та бюджету розвитку

Характеристика бюджету	Поточний	Бюджет розвитку
Принципи	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення достатнього рівня розвитку регіону; - стабільність надходження коштів; - пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери; - наукова обґрунтованість розмірів видатків; - обов'язковий характер виконання 	<ul style="list-style-type: none"> - тісний зв'язок з поточним бюджетом; - зміна бюджетних пріоритетів; - виконання в міру надходження коштів
Доходи	<ul style="list-style-type: none"> - податок на доходи фізичних осіб; - податок на власність; - неподаткові надходження; - субсидії, субвенції, дотації; - плата за землю 	<ul style="list-style-type: none"> - податок на прибуток підприємств; - адміністративні збори та платежі; - надходження від штрафів та фінансових санкцій; - інші неподаткові надходження
Видатки	<ul style="list-style-type: none"> - на соціальний захист та соціальне забезпечення; - на фінансування пасажирського транспорту; - на тверде паливо; - на соціально-культурну сферу; - на охорону здоров'я; - на фізичну культуру і спорт; - на житлове господарство; - на заходи цивільної оборони, правоохоронні органи; - на утримання органів влади 	<ul style="list-style-type: none"> - капітальні вкладення на розвиток виробництва і соціальної сфери; - витрати на капітальний ремонт

Бюджет розвитку фінансує розширене відтворення окремих сфер діяльності. Співвідношення бюджету розвитку і поточного бюджету залежить від досягнутого регіонального рівня економічного та соціального розвитку.

1.4. Призначення та структура бюджетного механізму

Бюджетний механізм – комплекс розроблених й законодавчо закріплених у державі форм і методів створення та використання фінансових ресурсів для регулювання соціальних і економічних процесів, а основною ціллю цього регулювання є фінансове забезпечення темпів і пропорцій розвитку економіки та соціальних гарантій населенню.

На сьогодні відсутня в економічній літературі єдина думка щодо трактування категорії «фінансовий механізм». Фінансовий механізм у працях провідних західних учених не розглядається як окремих об'єкт, але ґрунтовно вивчаються фінансові методи впливу на державу, підприємство та суспільство.

Розроблена українськими вченими структура фінансового механізму має найбільшу логіку судження про неї. Такі вчені як К. В. Павлюк та О. Д. Василик зазначають, що «згідно зі структурою фінансової системи фінансовий механізм поділяється на такі складові: фінансовий механізм підприємств, організацій, установ; бюджетний механізм; страховий механізм тощо» [14, с.19].

Таким чином, можна стверджувати, що бюджетний механізм є невід'ємною складовою фінансового механізму. Як складова ланка загальної системи управління економікою бюджетний механізм розкриває характер економічної системи в цілому. В кількісному та якісному вимірі бюджетний механізм обумовлюється обсягом фінансових ресурсів, що накопичуються і витрачаються за відповідними рівнями господарського управління, технологією мобілізації і використання.

Велике значення набуває правильність обраної технології цих процесів, а саме суб'єкт і об'єкт мобілізації та витрачання фінансових ресурсів, показники, ставки, норми, санкції, пільги (весь інструментарій здійснення руху фондів грошових коштів). В бюджетному механізмі варто виділити дві основні функції: забезпечення та регулювання економічних і соціальних процесів у державі.

Реалізується бюджетне забезпечення через використання методів бюджетного фінансування, кредитування тощо. Кожний з цих методів має свої особливості застосування їх на практиці.

Бюджетне фінансування враховує умови визначення обсягів фінансування, періодичність передачі коштів, норми витрат на конкретний вид витрат та ін. При кредитуванні звертається увага на умови надання кредитів. Для того, щоб профінансувати відповідні заходи чи програми, слід відпрацювати та законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів за допомогою податків, зборів та інших платежів.

Структура бюджетного механізму подана на рис. 1.4.

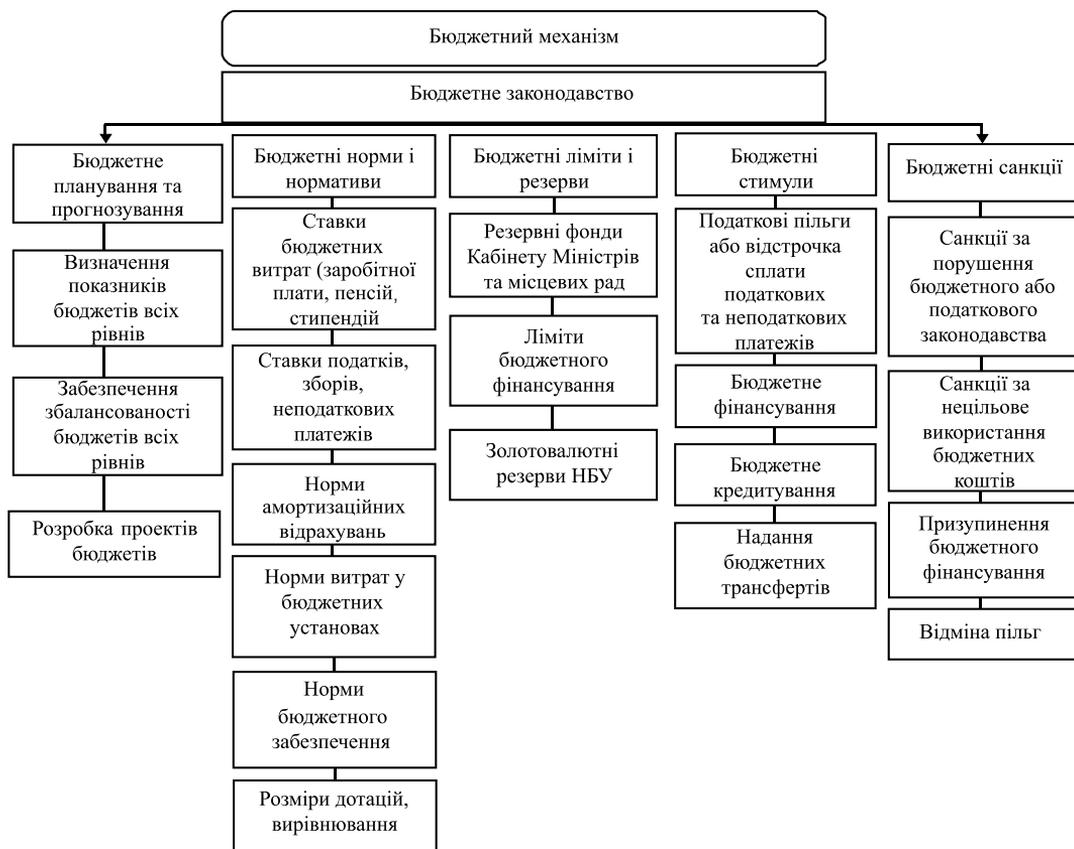


Рис. 1.4. Структура бюджетного механізму

Податковий механізм – дуже вагома складова бюджетного механізму. Він нерідко розглядається як самостійна ланка фінансового механізму. Бюджетне регулювання можна охарактеризувати як метод виконання функцій управління економічними і соціальними процесами. Держава, використовуючи їх через встановлення форм і методів накопичення фінансових ресурсів та використання, стимулює або локалізує певні явища і процеси. Держава, виділяючи кошти на розвиток економіки, стимулює розвиток таких виробництв, які в умовах ринку не можуть забезпечити свій розвиток за рахунок власних ресурсів.

У цілому бюджетний механізм – це принципова схема практичного використання бюджетних коштів в економіці держави та їх впливу на відповідні процеси. Однак, бюджетний механізм має власні відмінності у практичному застосуванні на рівні держави, суб'єктів господарювання чи верств населення.

Економічна природа бюджетного механізму визначається двома підходами. Перший підхід: бюджетний механізм – процес функціонування самих бюджетних коштів, а саме відображення внутрішньої організації функціонування фінансових ресурсів). Другий підхід: бюджетний механізм – це сукупність методів і форм, інструментів та важелів впливу на стан і розвиток економіки, а отже, відображення зовнішньої дії функціонування бюджету і фінансових ресурсів як фактора впливу на стан економіки.

Узагальнюючи теоретичний матеріал можна стверджувати, що бюджетний меха-

нізм – це сукупність форм і методів формування та використання бюджетних ресурсів, що застосовуються з метою впливу на економічний і соціальний розвиток суспільства.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Розкрийте історичні передумови появи поняття «бюджет».
2. Охарактеризуйте економічне значення бюджету та визначте його роль у суспільстві.
3. Окресліть специфічні ознаки бюджетних відносин.
4. Охарактеризуйте види бюджету.
5. Охарактеризуйте доходи та видатки поточного бюджету та бюджету розвитку.
6. Проаналізуйте проблеми при формуванні ефективної бюджетної політики.
7. Окресліть засади визначення пріоритетів бюджетної політики.
8. Розкрийте призначення бюджетного механізму та охарактеризуйте його структуру.
9. Охарактеризуйте поняття «бюджетне забезпечення» та «бюджетне регулювання».
10. Розкрийте взаємозв'язок бюджетного механізму з фінансовим механізмом.

ТЕСТИ

1. Категорія, яка відображає грошові відносини між державою, з одного боку, і підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності і фізичними особами – з іншого, з приводу створення фонду грошових коштів держави та його використання на розширене відтворення – це:

- а) бюджет;
- б) кошторис;
- в) баланс.

2. Модель, при якій в бюджеті централізується 50 – 60 % ВВП:

- а) американська;
- б) західноєвропейська;
- в) скандинавська.

3. За формою бюджет – це:

- а) основний фінансовий план держави, що дає змогу організувати різноманітні фінансові підсистеми в ієрархічну структуру, забезпечуючи виконання бюджетного процесу;
- б) централізований фонд грошових коштів держави, які перебувають у постійному русі з приводу формування доходів та фінансування видатків;
- в) обов'язковий документ у вигляді закону, який юридично забезпечує організацію бюджетного процесу і функціонування бюджетної системи.

4. Цілеспрямована діяльність держави щодо використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні:

- а) бюджетний механізм;*
- б) бюджетна політика;*
- в) бюджетне планування.*

5. До зовнішніх факторів бюджетної політики входять:

- а) експортні можливості самої держави;*
- б) забезпечення обороноздатності держави;*
- в) соціально-культурні заходи.*

6. До внутрішніх факторів бюджетної політики входять:

- а) інтеграція держави зі світовими системами;*
- б) залежність держави від економічних взаємовідносин з іншими державами щодо поставок палива, сировини тощо;*
- в) зміцнення законодавчої і виконавчої влади.*

7. До контрольних показників бюджетної політики належать:

- а) обсяг державного боргу;*
- б) темпи змін обсягу видатків;*
- в) обидві відповіді правильні.*

8. Комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для регулювання економічних і соціальних процесів – це:

- а) бюджетна політика;*
- б) бюджетна система;*
- в) бюджетний механізм.*

9. До функцій бюджетного механізму належать:

- а) фінансове забезпечення;*
- б) фінансове регулювання;*
- в) фінансовий контроль.*

10. Метод здійснення державою фінансового управління економічними і соціальними процесами:

- а) бюджетне регулювання;*
- б) фінансове забезпечення;*
- в) фінансовий контроль.*

11. Як правова категорія бюджет являє собою:

- а) Закон України;*
- б) основний фінансовий план держави;*
- в) розпис доходів і видатків.*

12. Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється:

- а) внесенням змін до Закону «Про Державний бюджет України»;*
- б) внесенням змін до Бюджетного кодексу України;*

в) здійсненням міжбюджетних трансфертів.

13. Бюджетні відносини в Україні регулюються:

- а) Бюджетним кодексом України;
- б) Конституцією України;
- в) Законом про Державний бюджет на поточний рік;
- г) Законом «Про бюджетну систему України».

14. Економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням, – це:

- а) видатки бюджету;
- б) доходи бюджету;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) дотації, субсидії, субвенції.

15. Економічні відносини, що виникають у процесі акумуляції фондів грошових коштів у розпорядженні органів державної влади та управління, – це:

- а) видатки бюджету;
- б) доходи бюджету;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) цільові бюджетні фонди.

16. Групування доходів, видатків, фінансування бюджету та боргу за однорідними ознаками – це:

- а) бюджетна політика;
- б) бюджетна класифікація;
- в) бюджетна система;
- г) бюджетний устрій.

17. Стан бюджету як фінансового плану характеризується:

- а) рівновагою доходів і видатків;
- б) перевищенням доходів над видатками, бюджетним дефіцитом;
- в) бюджетним дефіцитом (профіцитом).

18. Доходи бюджетів поділяються на:

- а) закріплені та регульовані;
- б) поточні та розвитку;
- в) поточні та капітальні;
- г) капітальні та розвитку.

19. Перевищення видатків над постійними доходами – це:

- а) бюджетний дефіцит;
- б) бюджетний профіцит;
- в) державний борг;
- г) державний кредит.

20. Основним завданням бюджетного прогнозування є:

- а) оцінка бюджету за критерієм збалансованості;*
- б) побудова шкали пріоритетів при визначенні бюджетної політики;*
- в) визначення обсягу доходів бюджету та їх структури;*
- г) розподіл бюджетних доходів з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку країни.*

ГЛОСАРІЙ

Бюджет – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Державний бюджет України – це закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Функції державного бюджету:

Розподільча – держава концентрує грошові кошти і використовує їх з метою задоволення загальноосупільних потреб.

Контрольна – дозволяє своєчасно і повно оцінити фінансові ресурси, які надходять у розпорядження держави, а також яким чином складаються пропорції з їх розподілом та наскільки ефективно вони використовуються.

Забезпечення існування держави – створення фінансової бази існування держави: для утримання президентської, законодавчої і виконавчої влади, правоохоронних і митних органів, податкової служби, здійснення зовнішньоекономічної діяльності тощо.

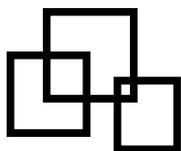
Стимулююча – справедливий і неупереджений розподіл державних коштів між суб'єктами господарювання з метою стимулювання їх економічної активності

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посіб. / Авт.-уклад. М.І. Хавронюк. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 384 с.
2. Бюджетний кодекс / Бюлетень законодавства і юридичної практики України: Наук.-практ. коментар. – 2003. – №10 – 416 с.
3. Економічна енциклопедія у трьох томах. Т.1 / Ред. кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.
4. Краткий политический словарь / В.П. Абаренков, Т.Е. Абова, А.Г. Аверкин и др.; Сост. и общ. ред. Л.А. Ониква, Н.В. Шишлина. – 6-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1989. – 623 с.
5. Толковый словарь живого великорусского языка: Современное написание: В 4 т. / В.И. Даль. – М.: ООО «Издательство АСТ»; ООО «Издательство Астрель», 2003.
6. Булгакова С., Єрмошенко Л. Бюджетна політика держави // Вісник КНТЕУ. – 2002. – №1. – С. 47–60.

7. Бюджетна система України: Навч. посіб. / За ред. С.О. Булгакової. – К.: Київ. Нац. Торг.-екон. ун-т, 2002. – 288 с.
8. Василик Д.О. Бюджетний механізм управління економікою // Фінанси України. – 1999. – №3. – С. 22–23.
9. Василик Д.О. Теоретичні основи побудови бюджетного механізму // Фінанси України. – 2000. – №11. – С. 138–140.
10. Гордей О.Д., Василик Д.О. Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 29–32.
11. Золотарьов В.Ф. Запровадження сучасних підходів до нагальних питань бюджетної політики // Збірник наукових праць № 2 (17). – У 2-х ч. – Ч.2. – С. 143–145.
12. Іванов В.М. Бюджетна система: Конспект лекцій. – К.: МАУП, 1999. – 80 с.
13. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
14. Наумова Л.Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 19–28.
15. Опарін В.Н. Бюджетна система: Навч.-мет. посібник для самост. вивч. дисципліни. – 2-вид., перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.
16. Пионтковский Р., Сытник Т. Бюджет как часть экономической политики государства // Фондовый рынок. – 2001. – №17. – С. 16–17.
17. Плужников І. Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави // Економіст. – 2003. – №2. – С. 25–29.
18. Чугунов І.Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць // Фінанси України. – 2002. – № 12. – С. 42–43.
19. Юрій С.І. Концептуальні засади сутності бюджету // Фінанси України. – 2001. – №10. – С. 3–10.
20. Федосов В.М. Бюджетна система: підруч.- К.:2012. – 871 с.

ТЕМА 2



БЮДЖЕТ ЯК ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН ДЕРЖАВИ

- 2.1. Бюджет – основний фінансовий план держави, його сутність та складові елементи
- 2.2. Правовий характер бюджету як фінансового плану, його чинники
- 2.3. Поняття бюджетної класифікації
- 2.4. Завдання, принципи і методи бюджетного планування та прогнозування
- 2.5. Загальний та спеціальний фонди бюджету

2.1. Бюджет – основний фінансовий план держави, його сутність та складові елементи

Бюджет – надзвичайно складна та багатогранна категорія. Тому серед науковців відсутній єдиний підхід щодо тлумачення його змісту, ролі та місця у системі фінансових відносин. Як правило, категорія «бюджет» розглядається з трьох позицій:

- *за економічним змістом:* бюджет – складна система фінансових відносин, що виникають між державою, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого, з приводу формування й використання централізованого фонду грошових ресурсів, призначеного для забезпечення виконання функцій і завдань загальнодержавного масштабу;
- *за матеріальним змістом:* бюджет доцільно розглядати як централізований фінансовий фонд держави, який за кількісними параметрами відповідає сумі фактично мобілізованих і проведених державним казначейством джерел доходів та джерел фінансування.
- *за формою прояву:* бюджет – основний фінансовий план держави, в якому відображають надходження й видатки державного апарату та місцевих органів влади.

Бюджет як економічна категорія характеризується певними ознаками (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Ознаки бюджету як економічної категорії

Отже, **бюджет** – це розпис доходів і видатків держави, який затверджується органами законодавчої і представницької влади у вигляді Закону. Бюджет виконує основну роль регулятора економічних процесів. Як фінансовий план бюджет відображає виконання всіх функцій держави: економічну, соціальну, військову, міжнародну політику держави.

З позиції фінансового плану бюджет держави розглядається як сукупність Державного бюджету України, Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів.

Державний бюджет України є фінансовим планом центральних органів влади й управління. Він відображає загальнодержавні потреби в грошових коштах, джерела їх формування, розподіл і перерозподіл. Саме Державний бюджет насамперед характеризує економічну й соціальну політику держави. Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети є фінансовими планами регіональних органів представницької та виконавчої влади і відображають їх фінансову діяльність.

Бюджет може складатись у вигляді одного чи кількох фінансових планів. Наприклад, в царській Росії свого часу існувало два бюджети – звичайний і надзвичайний, які відрізнялися ступенем відкритості (надзвичайний був закритим і дані про нього не публікувались).

На сьогодні в окремих країнах поділ бюджету відбувається за напрямками використання коштів – поточні й капітальні витрати. Відповідно створюються поточний бюджет та бюджет розвитку і розподіляються доходи між ними. Як правило, поточний бюджет забезпечується поточними, насамперед податковими, надходженнями і має бути збалансованим. Бюджет розвитку може бути дефіцитним. Джерелом покриття дефіциту є державні позики, у тому числі цільові. Такий поділ бюджету здійснювався в колишньому СРСР на початку 90-х років. На даний час в Україні бюджет поділяється на дві частини: загальний та спеціальний фонди. До загального фонду відносять кошти, що призначені для реалізації загальних функцій, а до спеціального – кошти, що мають конкретне призначення, у тому числі позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій.

Оскільки функціонування бюджету відбувається за допомогою особливих економічних форм – доходів і видатків, розглянемо економічну сутність цих категорій і форми їх прояву.

Доходи бюджету виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування фондів грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади та управління.

Організаційна структура доходів бюджетів узагальнена у табл. 2.1.

Таблиця 2.1.

Організаційна структура доходів бюджету

Види доходів	Їх характеристика
Закріплені доходи	Доходи, які законодавчо умовно закріплюються за певним бюджетом і не підлягають передачі нижчепідпорядкованим бюджетам; або частково закріплюються за вищепідпорядкованим бюджетом і у певному обсязі підлягають передачі нижчепідпорядкованим бюджетам
Регульовані доходи	Передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів із вище підпорядкованого бюджету до нижчепідпорядкованого для їхнього збалансування

Формою прояву категорії доходи бюджету служать різні види платежів підприємств, організацій і населення в бюджет, а їх матеріальним втіленням – грошові кошти, які мобілізуються в бюджет. Характеризуючи економічну сутність категорії доходи бюджету, необхідно звернути увагу на те, що бюджетні доходи, з одного боку, є результатом розподілу вартості суспільного продукту між різними учасниками відтворювального процесу, а з іншого – об'єктом подальшого розподілу сконцентрованої в руках держави вартості.

Головне матеріальне джерело доходів бюджету – внутрішній валовий продукт. Якщо для покриття фінансових потреб його недостатньо, держава залучає національне багатство (сукупність матеріальних благ, створених працею попередніх і нинішніх поколінь і залучених в процес відтворення природних ресурсів, яким розпоряджається суспільство на певний момент часу), а саме: доходи від приватизації державного майна, від продажу золотовалютного запасу та інших національних цінностей. Поповнення ресурсів бюджетного фонду може здійснюватись також на основі внутрішніх і зовнішніх позик і за рахунок емісії паперових грошей. Кошти, що залучаються державою на оплатній основі, – тимчасово вільні грошові кошти юридичних осіб, заощадження населення, іноземний капітал (через продаж на фінансовому ринку державних облігацій; отримання кредиту під заставу пакету акцій великих підприємств; отримання державних позик від окремих держав або від міжнародних фінансово-кредитних установ) відображають кредитний метод формування бюджетних ресурсів, що передбачає поворотність запозичень і платність за їх використання. Виходячи з цього, кошти мобілізовані на основі державних позик, необхідно розглядати не як джерело формування доходів бюджету, а як спосіб тимчасового поповнення бюджетного фонду.

Бюджетним кодексом України встановлено порядок регулювання доходів бюджетів: з державного бюджету до бюджету АРК, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя може передаватись частка доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на цій території, або дотацій та субвенцій (дотації використовують на вирівнювання доходної спроможності відповідного бюджету; субвенції – на певні цілі). Обсяг цих відрахувань затверджується Верховною Радою в законі про Державний бюджет на відповідний рік. До проекту закону Кабінетом Міністрів додається техніко-економічне обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій.

Видатки бюджету – це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням.

Формою прояву цих відносин є конкретні види видатків, кожний з яких може бути охарактеризований з кількісної і якісної сторони. Якісна характеристика дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, а кількісна – їх величину.

Значна кількість видів бюджетних видатків обумовлена низкою *факторів*: рівнем соціально-економічного розвитку країни, адміністративно-територіальним устроєм держави та її функціями, формами надання бюджетних коштів тощо.

Соціально-економічний розвиток України обумовив кардинальну зміну системи, структури та класифікації видатків. При командно-адміністративних методах господарювання бюджет був дуже перевантажений видатками, які пов'язані з економічною функцією держави: 65–70% бюджетних коштів спрямовувались у галузі матеріального виробництва. Соціальна функція бюджету, що поширена у розвинутих країнах і яка зорієнтована на забезпечення добробуту людини, не мала свого фінансового втілення. З переходом економіки України на ринкові засади господарювання у бюджеті держави з'явилися нові напрямки витрачання коштів централізованого фонду: соціальний захист населення, надання бюджетних позик, зовнішньоекономічна діяльність, обслуговування державного боргу, національна космічна програма тощо.

Співвідношення видатків між окремими групами визначається спрямованістю бюджетної політики. Останніми роками найбільша частка видатків припадає на соціальний захист населення. Це викликано кризою в економіці та необхідністю соціального захисту громадян із невеликим рівнем доходів.

Розподіл видатків бюджетів наведено у табл. 2.2.

Таблиця 2.2.

Розподіл видатків бюджетів

Види видатків	Їх характеристика
Поточні видатки	Витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів із соціального захисту населення та інших, що не належать до видатків розвитку
Видатки розвитку	Витрати бюджетів на фінансування інвестиційної діяльності, капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, структурної перебудови народного господарства; субвенції, а також інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням

Важливим критерієм класифікації витратної частини бюджету є предметне спрямування відповідних грошових потоків. При цьому у розвинутих країнах виділяють п'ять основних груп бюджетних видатків:

- ⇒ військові;
- ⇒ втручання держави в економіку (включають затрати на науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи, на підтримку сільського господарства, забезпечення зайнятості, стимулювання експорту);
- ⇒ утримання державного апарату управління;

- ⇒ соціальні витрати (освіта, охорона здоров'я, соціальне страхування і соціальне забезпечення);
- ⇒ надання субсидій і кредитів іншим державам.

В Україні, з погляду предметної спрямованості, значні кошти з Державного бюджету витрачаються на фінансування заходів, пов'язаних з обороною, а також видатків на створення державних матеріальних і фінансових резервів, на утримання вищих органів влади і управління, потреби освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення, що мають загальнодержавне значення тощо (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Видатки державного бюджету

Видатки та кредитування Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів (рис. 2.3).

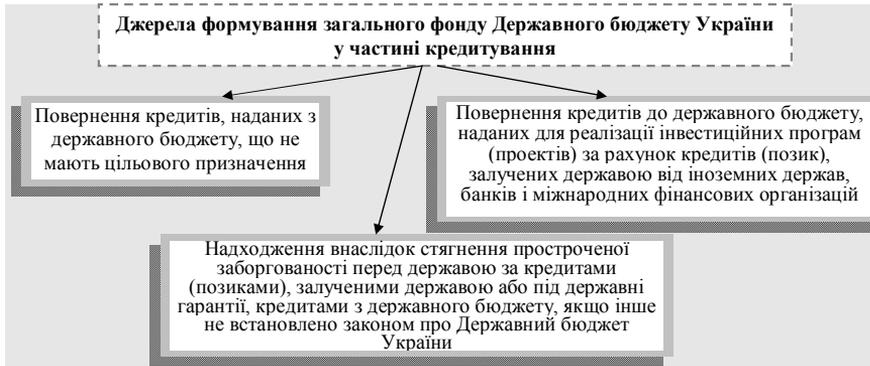


Рис. 2.3. Джерела формування загального фонду Державного бюджету України у частині кредитування

Також, слід зазначити, що Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, пов’язаних з державною таємницею (таємних видатків). Таємні видатки, передбачені на діяльність органів державної влади, в інтересах національної безпеки, включаються до Державного бюджету України без деталізації. Контроль за проведенням таємних видатків здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України.

Звіти про проведені таємні видатки попередньо розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Видатки, які здійснюються з республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів, представлені на рис. 2.4.

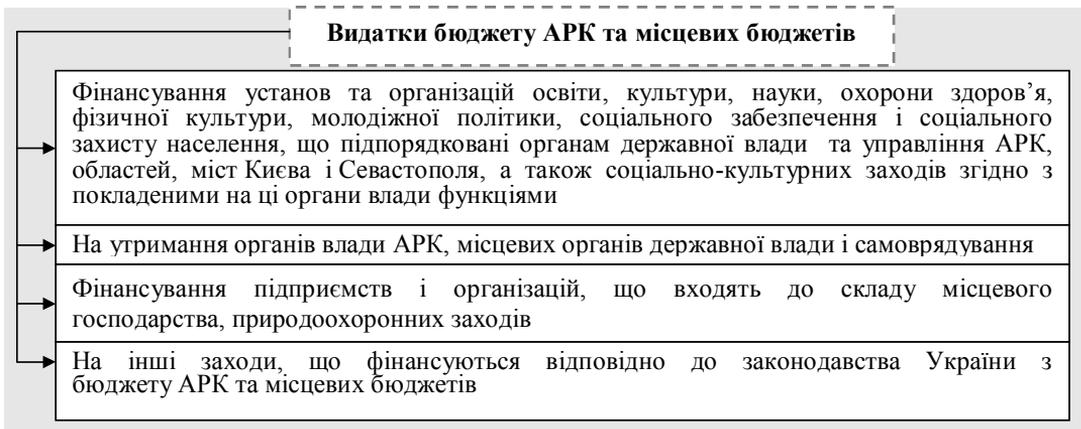


Рис. 2.4. Видатки бюджету АРК та місцевих бюджетів

З місцевих бюджетів фінансуються комунальне господарство, заходи з благоустрою міст, теплове господарство, ремонт та утримання шосейних доріг місцевого значення, соціально-культурні установи.

Розмежування видів видатків між бюджетами, що входять до складу бюджетів

АРК, областей, міст Києва і Севастополя, здійснюється відповідно Верховною Радою АРК, обласними, міськими (міст Києва і Севастополя) радами.

Стан бюджету як фінансового плану характеризується трьома показниками:

- ⇒ рівновага доходів і видатків;
- ⇒ бюджетний надлишок – перевищення доходів над нормативними видатками;
- ⇒ бюджетний дефіцит – перевищення видатків над постійними доходами.

Отже, державно-бюджетна політика має бути спрямована на збалансування бюджету, підвищення якості його виконання, дотримання строків бюджетного процесу та забезпечення соціально-економічного зростання як результат.

2.2. Правовий характер бюджету як фінансового плану, його чинники

Бюджет України є основним фінансовим планом по створенню і використанню централізованого фонду коштів, який затверджується законом вищого представницького органу влади і внаслідок цього сам стає законом. Саме тому ефективність використання бюджетних коштів залежить від науково-обґрунтованої організації бюджетного процесу, фундаментом для якої виступає чинна законодавча база.

Нормативно-правові акти, які регламентують функціонування бюджетної системи, та органи влади, що їх видають, представлені у табл. 2.3.

Таблиця 2.3.

Нормативно-правові акти, які регламентують функціонування бюджетної системи, та органи влади, що їх видають

Органи влади	Нормативно-правові акти
Президент	Укази з тих питань, що не врегульовані законами
Кабінет Міністрів України	Акти, що не можуть суперечити Конституції, указам Президента, регулюють поточні питання, що виникають у результаті здійснення повноважень (розпорядження, постанови)
Центральні органи виконавчої влади	Постанови, рішення, накази міністерств, відомств, зокрема, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Міністерства доходів і зборів тощо
Місцеві органи влади (органи АРК, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування)	Нормативні акти місцевого значення: рішення про затвердження місцевих бюджетів, планів соціально-економічного і культурного розвитку, надання податкових пільг, створення спеціальних фондів, випуск місцевих позик тощо

Державний бюджет як правова категорія являє собою закон України, який приймається органами законодавчої влади, а місцеві бюджети – органами влади місцевого самоврядування.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, прийняття закону чи рішення про бюджет, зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; подання бюджетної звітності, складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет, бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства відповідно до Бюджетного кодексу України.

Сутність бюджетних правовідносин становлять їхні ознаки, які є концентрованим вираженням особливостей їх правової природи.

Коло суб'єктів бюджетних правовідносин є значно вужчим, ніж коло суб'єктів фінансових правовідносин, становлячи їх частину. Суб'єктів бюджетних правовідносин можна об'єднати в три групи:

- 1) держава, адміністративно-територіальні одиниці та територіальні громади (суспільно-територіальні утворення);
- 2) органи державної влади та місцевого самоврядування (колективні суб'єкти);
- 3) одержувачі бюджетних коштів (індивідуальні суб'єкти).

У бюджетних правовідносинах формуються особливі відносини владних суб'єктів, які представляють державу на двох рівнях:

- ⇒ Перший рівень – відносини між державою та державними органами, де держава представлена вищими державними органами;
- ⇒ Другий рівень – відносини між державними органами, одні з яких наділені бюджетною компетенцією, представляючи державу в бюджетних правовідносинах (уповноважені суб'єкти), а інші діють від власного імені (зобов'язані суб'єкти). Зазначене дозволяє говорити про організаційно-правову цілісність системи державних органів, під якою слід розуміти єдність частин (державних органів), певним чином поєднаних між собою (за змістовними чи формальними критеріями), які залежно від правової природи й характеру правового зв'язку між ними належать до досить стійкої організації – держави. Однак такий зв'язок буде неповним без урахування територіально-суспільної цілісності, унаслідок чого виникає правовий зв'язок між державою та адміністративно-територіальними одиницями в особі їх уповноважених органів, зокрема, з приводу передачі державою права на здійснення видатків, з приводу міжбюджетних трансфертів.

В українському законодавстві застосовується термін «бюджетні права» для характеристики статусу органів державної влади, які значною мірою є водночас і обов'язками (наприклад: «право» затверджувати бюджет, «право» розподіляти бюджетні кошти). Таким чином, бюджетне право і обов'язок об'єднані в одному повноваженні, що відображає їх нерозривність для суб'єктів бюджетного права.

Бюджетно-правовий статус державних органів влади включає право державних органів влади на:

- власний бюджет;
- отримання бюджетних доходів;
- використання бюджетних коштів;
- розподіл бюджетних доходів між бюджетами даної території;
- утворення і використання в межах бюджету цільових або резервних фондів.

Зміст бюджетних прав зумовлений суверенітетом України: вони забезпечують фінансову базу для його підтримки. Шляхом реалізації цих прав у розпорядженні держави створюється бюджет, необхідний для її функціонування, виконання внутрішніх і зовнішніх задач, а також здійснюється єдина бюджетна політика на території всієї держави і, в результаті – єдина соціально-економічна політика. Крім того, ці права

обумовлюють можливості координації дій України в рамках СНД і на світовій арені.

Бюджетні права закріплені в Конституції України, Бюджетному кодексі, в законах про бюджет на поточний рік.

Згідно зі ст. 5 Конституції Україна має право на самостійний бюджет. Українське законодавство детально регламентує порядок його формування та виконання, запроваджує податки, збори та інші джерела доходів, які належать зарахуванню до бюджетів. При цьому розподіл бюджетних повноважень є компетенцією як державних, так і місцевих органів влади (табл. 2.4).

Таблиця 2.4.

Розподіл бюджетних повноважень між центральними і місцевими органами влади

Центральні органи влади	Місцеві органи влади
1. Залишають у своєму розпорядженні частку доходів. Інша частка закріплюється за місцевими бюджетами або передається їм відрахуваннями за затвердженими нормативами	1. Створюють фінансову базу для вирішення питань місцевого значення. Бюджетні права надають можливість місцевим органам влади регулювати бюджетні відносини на своїй території з урахуванням місцевих особливостей
2. Визначають компетенцію місцевих органів влади щодо встановлення бюджетних доходів, запроваджують розмежування видатків між ланками бюджетної системи, регулюють бюджети	
3. Мають право створювати в державному бюджеті оборотну касову готівку, резервні і цільові фонди	2. Самостійно формують, затверджують і виконують відповідні бюджети, здійснюють контроль за їхнім виконанням
4. Їм надані повноваження для організації бюджетної звітності (конкретні строки і форми звітності визначає Міністерство фінансів)	
5. Забезпечують місцевим органам влади мінімальні бюджети шляхом закріплення дохідних джерел для покриття мінімально необхідних видатків	3. Розпоряджаються коштами місцевих бюджетів, у яких передбачається фінансування заходів місцевого та державного значення

Місце кожного з суб'єктів у системі адміністративно-територіального поділу впливає на конкретний перелік наданих їм бюджетних прав.

Бюджет перебуває у тісному взаємозв'язку із зовнішнім середовищем. Він не лише впливає на соціально-економічні процеси, а й сам зазнає впливу конкретних факторів, які доцільно розглядати з позицій об'єктивності й суб'єктивності (рис. 2.5).

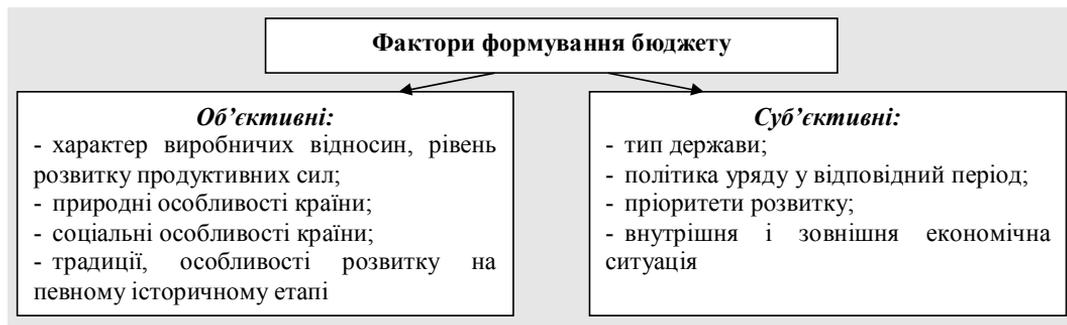


Рис. 2.5. Фактори формування і використання бюджету

Важливим фактором, що мав безпосередній вплив на обсяги доходів бюджету, стала зміна податкової політики нашої держави. Саме тому в частині розгляду стратегії формування бюджету варто було б виокремити податкову стратегію. Це матиме також певні позитивні наслідки щодо формування доходів бюджету. Прийняття Податкового кодексу започаткувало значні зміни в податковій системі.

Напрями впливу на формування та використання бюджету держави узагальнено на рис. 2.6.

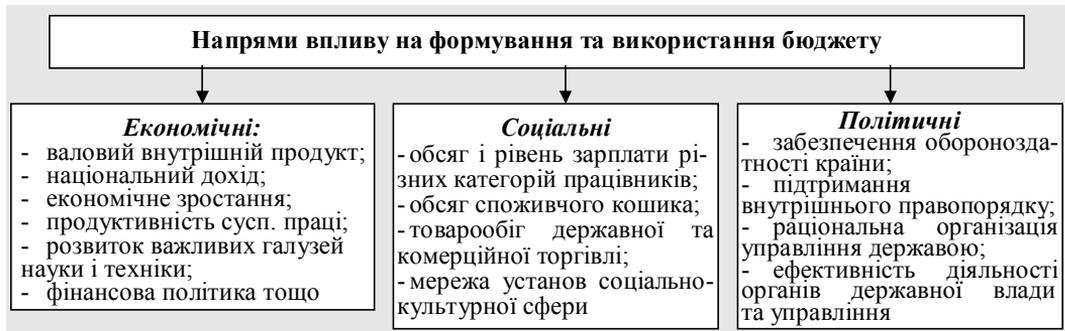


Рис. 2.6. Напрями впливу на формування та використання бюджету держави

Таким чином, організація бюджетного процесу здійснюється з урахуванням таких нормативних актів, як: конституція, Бюджетний кодекс, Закони України, які регулюють окремі питання бюджетної та соціальної політики, постанови та розпорядження КМУ та інші акти державних та місцевих органів влади.

2.3. Поняття бюджетної класифікації

Застосування бюджетної класифікації передбачено Бюджетним кодексом України.

Структура бюджетної класифікації розробляється Кабінетом Міністрів України, а нова її структура затверджена Постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 р.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями і економічним характером видатків бюджету міністр фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України.

Визначення бюджетної класифікації дає п. 3 ч. 1 статті 2 Бюджетного кодексу. **Бюджетна класифікація** – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Інакше кажучи, це – систематизоване згрупування за певними ознаками доходів і видатків бюджету, які розташовані та закодовані у певному порядку. Групування показників доходів і видатків, яке проводиться в бюджетній класифікації, дає уявлення про соціально-економічний, відомчий, територіальний розріз доходів і скерування видатків, їх склад та структуру.

Бюджетна класифікація єдина для всіх бюджетів, її використовують у бюджетному плануванні в процесі складання проектів бюджетів, розробки індивідуальних і зведених кошторисів бюджетних установ. При цьому забезпечується:

⇒ взаємозв'язок плану економічного і соціального розвитку країни і фінансових планів міністерств та відомств;

⇒ єдиний порядок складання бюджетів різних рівнів, зведення їх показників.

Організаційна роль бюджетної класифікації проявляється в наступному:

- ⇒ дає змогу порівняти показники бюджетів різних рівнів;
- ⇒ полегшує розгляд бюджетів та їх економічний аналіз;
- ⇒ спрощує контроль за виконанням бюджету, своєчасністю і повнотою акумуляції коштів, використанням їх за цільовим призначенням;
- ⇒ забезпечує можливість обліку доходів та видатків у бюджетних установах та організаціях;
- ⇒ дає змогу порівняти асигнування з видатками, що допомагає дотримуватись фінансової дисципліни, економно витратити кошти;
- ⇒ здійснює контроль за виконанням програм соціально-економічного розвитку держави.

Юридичне значення бюджетної класифікації полягає в тому, що вона:

- ⇒ відображає правову основу організації складання бюджету;
- ⇒ здійснює юридичне закріплення структури і компетенції органів влади та управління;
- ⇒ висвітлює законодавчі акти і правила, що регулюють бюджетний процес.

Узагальнена структура бюджетної класифікації подана на рис. 2.7.

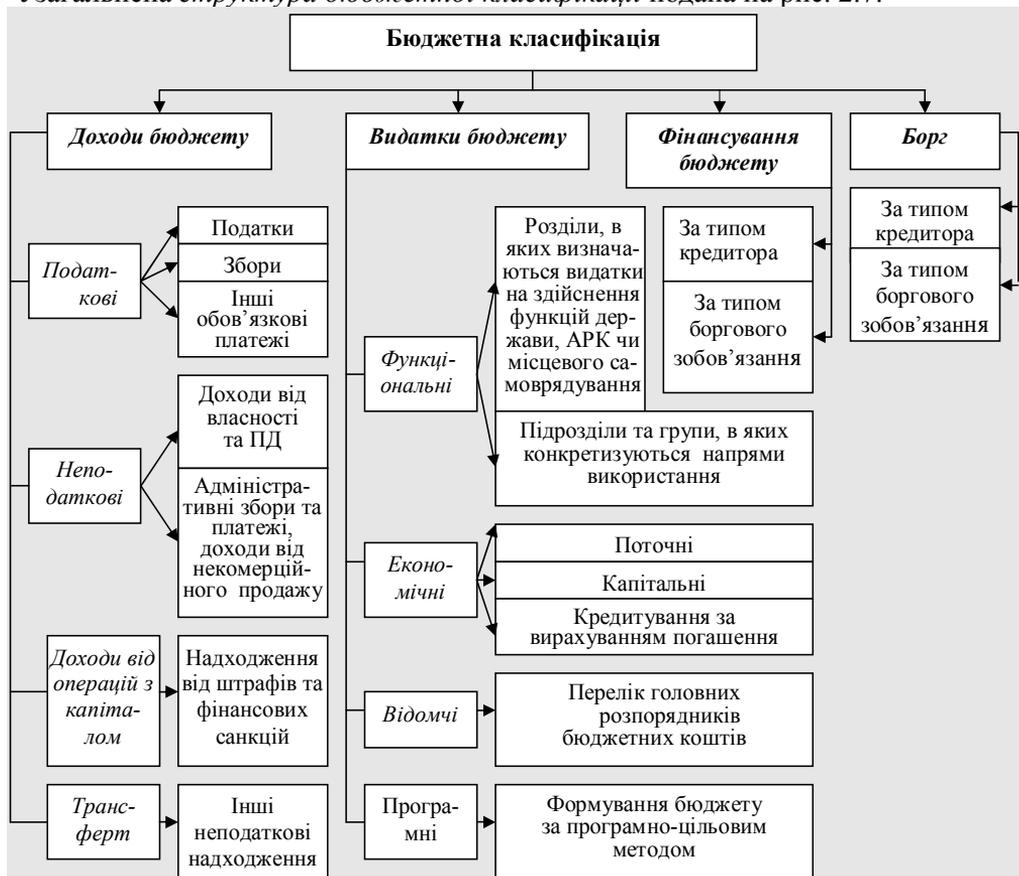


Рис. 2.7. Структура бюджетної класифікації

Бюджетна класифікація вміщує групування доходів за джерелами надходжень, а видатки – за їх направленням, а також джерела фінансування дефіциту – за однорідними ознаками, які розташовані та закодовані у певному порядку, і використовуються для складання і виконання бюджетів. Відповідно до статей 8-12 Бюджетного кодексу складовими бюджетної класифікації є:

- 1 – класифікація доходів бюджету;
- 2 – класифікація видатків бюджету;
- 3 – класифікація фінансування бюджету;
- 4 – класифікація боргу.

Класифікація доходів поділяється на групи, підгрупи, статті та підстатті. Усі доходи поділяються на: податкові; неподаткові; доходи від операцій з капіталом; безоплатні перерахування (трансферти).

Доходи бюджету формуються головним чином за рахунок оподаткування фізичних та юридичних осіб, платежів за використання природних ресурсів, державного мита, доходів від приватизації державного майна, ліцензійних зборів за право виробництва і продажу окремих груп товарів, надходжень від проведення лотерей, реалізації державних облігацій, іноземних та внутрішніх позик тощо.

Зазначеним групам відповідає перша цифра восьмизначного коду класифікації доходів бюджету. Друга цифра коду відповідає номеру підгрупи бюджетної класифікації; третя та четверта – розділу, п'ята та шоста – параграфу конкретного розділу, який визначає різновид надходжень; сьома і восьма цифри віднесені на кодування виду бюджету (державний, республіканський, обласний, міський і т.д.).

Класифікація видатків бюджету передбачає використання чотирьох ознак класифікації:

- ⇒ за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків);
- ⇒ за економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків);
- ⇒ за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків);
- ⇒ за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків). функціональної, економічної, відомчої та програмної.

Класифікація фінансування бюджету визначає джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті перевищення доходів бюджету над його видатками (до цієї категорії належать платежі з погашення основної суми боргу). Вона складається з двох розділів: фінансування за типом кредитора, тобто за категоріями кредиторів або власниками боргових зобов'язань; фінансування за типом боргових зобов'язань, що відображає заходи, які використовуються для фінансування дефіциту або розподілу фінансових ресурсів, що утворені внаслідок бюджетного профіциту.

Класифікація боргу систематизує інформацію за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання з розподілом на внутрішній та зовнішній борги.

Бюджетна класифікація України 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 в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

2.4. Завдання, принципи і методи бюджетного планування та прогнозування

Розробка прогнозів та планів економічного та соціального розвитку держави – процес достатньо складний та довготривалий, який вимагає зведення прогнозних та планових показників різних рівнів. Так, бюджетне планування пов'язане з показниками фінансових планів підприємств, організацій та установ різних форм власності. Тому при розробці планів та прогнозів необхідна єдина методологія планування та прогнозування.

Методологія планування та прогнозування – це сукупність методів, прийомів і принципів, які застосовуються при здійсненні передпланових досліджень та аналізу, розробки та формування бюджетів на всіх рівнях господарювання, виходячи з основних напрямів соціально-економічної політики на даному етапі.

Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів з метою забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку. Це суб'єктивна діяльність людей, а тому її ефективність обумовлена базуванням на об'єктивних законах розвитку суспільства, аналізі фінансового стану економіки, тенденціях руху бюджетних ресурсів.

Задачі бюджетного планування:

- ⇒ забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави;
- ⇒ визначення реальних джерел і обсягів доходів на всіх рівнях бюджетної системи;
- ⇒ ефективний розподіл витрат за напрямами і регіонами;
- ⇒ забезпечення мінімального рівня соціальних потреб;
- ⇒ збалансування бюджету;
- ⇒ утворення необхідних соціальних резервів;
- ⇒ оптимізація фінансових потоків між бюджетами різних рівнів;
- ⇒ сприяння найбільш ефективному використанню бюджетних засобів.

Основні функції бюджетного планування узагальнено на рис. 2.8.



Рис. 2.8. Функції бюджетного планування

Об'єктом бюджетного планування є бюджетна діяльність держави, державних установ і організацій.

Предметом бюджетного планування виступають бюджетні ресурси та їхній рух при здійсненні відтворювальних процесів в економіці.

Сферою є розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів на всіх стадіях відтворювального процесу.

Організація бюджетного планування може бути ефективною лише тоді, коли вона ґрунтується на певних наукових *принципах* (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Принципи організації бюджетного планування

Бюджетне планування на загальнодержавному рівні здійснюється у два *етани*:

- 1) зведене бюджетне планування – виконання комплексних розрахунків за макроекономічними показниками;
- 2) адресне бюджетне планування – встановлення конкретних зв'язків бюджету з усіма фінансовими планами народного господарства.

Структура бюджетного процесу включає такі *складові бюджетного планування*:

- ⇒ стратегічне бюджетне планування – формування бюджетної концепції;
- ⇒ реалізація стратегії – прийняття щорічної бюджетної резолюції, що є підставою для проведення поточного бюджетного планування (приймається в Україні з 2002 р);
- ⇒ середньострокове бюджетне планування – формування бюджетних програм за окремими напрямками та чітко визначеними цілями на декілька років;
- ⇒ поточне бюджетне планування – складання, розгляд і затвердження Державного бюджету, місцевих бюджетів, кошторисне планування доходів і видатків бюджетних установ та організацій.

Бюджетний період – це період, протягом якого діє складений і затверджений бюджет. Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

У різних країнах застосовують різні бюджетні періоди, наприклад: у США бюджетний період починається з 01.10; у Франції – з 01.01; в Англії – з 01.04.

Планування показників бюджету покладено на Міністерство фінансів України і місцеві фінансові органи, що виконують розрахунки показників і їхнє узгодження. Необхідні матеріали для складання бюджету надають Міністерству фінансів і місцевим органам усі міністерства, відомства, підприємства, організації, установи, корпорації, асоціації незалежно від рівня підпорядкованості усіх форм власності. На підставі наданих даних встановлюються взаємини господарських структур з бюджетом – платежі до бюджету і асигнування з бюджету.

Методи бюджетного планування – це система засобів розробки, обґрунтування, взаємоузгодження й оптимізації планових завдань і показників. Методи макроекономічного планування наведені в табл. 2.5.

Таблиця 2.5.

Методи бюджетного планування

Метод	Характеристика
Аналітичний	За допомогою аналітичного методу здійснюється вивчення економічної кон'юнктури в минулому та сучасних періодах, а також досягнутого рівня як вихідної бази для макроекономічного планування. Цей метод застосовується при моделюванні бюджетних показників і передбачає обчислення планових показників на основі визначення впливу на них різноманітних чинників
Коефіцієнтів	Базується на застосуванні відповідних коефіцієнтів. За основу беруть показники минулого періоду і коригуються з врахуванням відповідних коефіцієнтів, які відображають зміни, що передбачаються в плановому періоді
Нормативний	За основу беруться нормативи, які регламентують види надходжень і видатків. При цьому враховують економічний стан підприємств, установ, галузей національної економіки, фізичних осіб. Метод дає змогу сповна виявити бюджетні резерви
Балансовий	За його допомогою досягається узгодженість між джерелами надходжень і напрямками видатків за видами та регіонами, встановлюється взаємозв'язок із загальною величиною фінансових ресурсів у державі по міністерствах, відомствах, регіонах і відповідними потребами, які можуть бути забезпечені
Програмно-цільовий	Використовується при фінансуванні окремих державних програм економічного і соціального розвитку. Дає змогу виявити джерела покриття і визначити ефективність цих програм. Із 2002 р. використовується в Україні при формуванні бюджетів як основний

Запровадження *програмно-цільового методу* спрямоване на забезпечення прозорості бюджетного процесу. При використанні даного методу планування:

- чітко визначаються цілі, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти;
- підвищується рівень контролю за виконанням бюджетних програм;
- здійснюється оцінка діяльності всіх учасників бюджетного процесу;
- упорядковується організація діяльності головного розпорядника бюджетних

коштів щодо формування і виконання бюджетних програм, посилюється його відповідальність;

- підвищується якість розроблення бюджетної політики, ефективність розподілу та використання бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод складання бюджету вперше був запропонований у Сполучених Штатах Америки в середині 1960 років. Він був застосований у Міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, який запозичив цю систему в автомобілебудівній компанії «Форд», яку раніше очолював. Президентів США цей метод сподобався, на цей метод формування коштів були переведені всі міністерства. Практика програмно-цільового методу планування поступово поширилася на інші країни. На сьогодні він успішно використовується більшістю країн ЄС, певних успіхів досягли Казахстан та Росія. Україна, маючи на меті інтеграцію до ЄС, постає перед необхідністю вдосконалювати свою законодавчу базу, поширювати практику використання програмно-цільового методу планування бюджетів всіх рівнів.

В Україні з 2002 року розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються наступними законодавчими актами: Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-111, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 № 106, наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367 та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання з метою встановлення єдиного порядку розроблення й підвищення ефективності реалізації регіональних цільових програм, використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю і звітності про їх виконання.

Для розуміння відмінностей традиційного (постатейного) та програмно-цільового методу дослідимо їх відмінності за даними табл. 2.6.

Таблиця 2.6.

Особливості програмно-цільового та постатейного (традиційного) методів

Традиційний (постатейний) метод	Програмно-цільовий метод
Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на 1 рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу – на 3 – 5 років
Обґрунтування видатків здійснюється на основі «історичних даних», без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків проводиться «від майбутнього» на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної, економічної ефективності та результативності
Бюджет складається в розрізі бюджетних функцій та КЕКВ	Бюджет складається в розрізі бюджетних програм та КЕКВ
Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюдж. видатків

Сутність програмно-цільового методу полягає в наступному:

1. Акцент переноситься з потреби в коштах, необхідних для виконання державою своїх функцій, на те, які результати очікуються від використання коштів бюджету, тобто на забезпеченні ефективності використання бюджетних коштів;

2. Запровадження цього методу змінює характер обговорення бюджетної політики: увага переноситься з контролю за виконанням зобов'язань – на забезпечення ефективності. При розробці бюджетної політики враховується фактор: що одержить суспільство за ті гроші, які воно витрачає? Ставиться питання не про правильність використання коштів при виконанні бюджету, а про те, наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики.

3. Оцінка й експертиза програм є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу.

4. В аналітичному плані програмно-цільовий метод вводить у бюджетний процес елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів.

Таким чином, запровадження програмно-цільового бюджетування допоможе оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечить підвищення ефективності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших на даний момент для суспільства завдань (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Вплив програмно-цільового методу на якість формування і виконання бюджету

Методи планування взаємопов'язані. Так, балансовий метод передбачає широке застосування нормативів, на основі яких визначаються потреби в засобах виробництва та продукції; під час розробки комплексних програм застосовуються як нормативний, так і балансовий метод.

Порядок бюджетного планування визначається нормами Бюджетного кодексу України і передбачає декілька стадій. Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет на відповідний рік. Міністр фінансів відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів, розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України.

Макроекономічна політика держави впливає на економічний розвиток через науково обгрунтовані методи регулювання, невід'ємною частиною яких є прогнозування. Під прогнозом розуміють науково обгрунтоване судження про можливий стан об'єкта у майбутньому. Прогноз – це пошук реалістичного й економічно виправданого рішення, це зусилля, які докладаються з метою розрахувати майбутнє.

Бюджетне прогнозування полягає в оцінці різних найвірогідніших варіантів формування бюджетних ресурсів і напрямів їх використання. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром при розробці бюджету.

Головна функція прогнозу – наукове передбачення, яке дає змогу одержати картину майбутнього стану певного явища і обрати шляхи його досягнення.

Прогнозування бюджетних ресурсів може ґрунтуватися лише на узагальнюючих макропоказниках економічного і соціального розвитку.

Важливе значення для їх прогнозування має врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу. Точність прогнозних розрахунків залежить від значень показників у базисному періоді, величини і динаміки заданих параметрів розвитку економіки у прогнозованому періоді, структури і внутрішньої характеристики моделі для розрахунку показника.

Завдання бюджетного прогнозування є такими:

- ⇒ визначення обсягів бюджетних ресурсів та їхнього використання як у цілому, так і за окремими видами;
- ⇒ вивчення взаємозв'язків показників бюджету з основними макропоказниками: ВВП, показниками балансу фінансових ресурсів і витрат держави, балансу грошових доходів і витрат населення, платіжного балансу;
- ⇒ визначення впливу на величину показників факторів, що характеризують динаміку розвитку економіки;
- ⇒ перевіряти можливості бюджетного забезпечення показників соціально-економічного розвитку держави.

Найбільш поширеними серед *методів бюджетного прогнозування* є: регресійні багатофакторні моделі для розрахунку на перспективу окремих показників бюджету та метод економетричного моделювання. Більш детальна характеристика методу економетричного моделювання подана в табл. 2.7.

Таблиця 2.7.

Характеристика економетричного методу

Переваги	Недоліки
Економетричні моделі не допускають суперечності в системі прогнозованих показників	Вузьке трактування економетричного моделювання як засобу короткострокового пасивного прогнозування чи, навпаки, з вільним застосуванням економетричних моделей для довгострокових прогнозів
Дає можливість одночасного відображення в моделі багатьох факторів з урахуванням їх взаємозв'язків у процесі роботи з моделлю	
На основі економетричних моделей можуть бути одержані варіанти прогнозу для широкого діапазону вихідних умов і припущень	

Отже, завдання бюджетного прогнозування потребують використання економіко-математичних моделей.

Загальною рисою методів прогнозування, що застосовуються в Україні, є брак кількісного аналізу, без чого прогнозна оцінка, навіть попри її можливу точність, не може вважатися обґрунтованою, а тому й надійною. Так, основним в бюджетній сфері є метод екстраполяції, проте він не враховує необхідних даних про структуру податку та можливу взаємозалежність доходів, які будуть отримані від його введення та від інших економічних параметрів. Цей метод можна використовувати лише як додатковий, наприклад, комбінуючи із багатофакторною трендовою моделлю.

Для аналізу та прогнозування доходів бюджету можна використовувати велику кількість відомих на сьогодні економіко-математичних та статистичних методів та моделей. Проте перш ніж прогнозувати або планувати податки, потрібно обґрунтувати вибір саме цього, а не іншого методу, бо одні і ті ж методи можуть мати різні результати залежно від ситуації. Специфіка передбачення макрофінансових показників в тому, що до них не можна необдуманно застосовувати будь-який метод прогнозування, яких на сьогодні відомо більше 150. Спершу слід довести доцільність його застосування, бо при прогнозуванні доходів бюджету важливо не лише отримати числовий результат, а й економічно його інтерпретувати, і лише потім розробляти та приймати управлінські рішення.

Оскільки цьому питанню не приділяють належної уваги на передпрогнозному етапі, отримані недостатньо вірогідні та завищені прогнози податкових надходжень прийнято списувати на недосконалість методів прогнозування, що використовуються в Україні. Завищені ж планові показники податкових надходжень хоч і виконуються, але в основному за рахунок: існування переplat податків легально працюючими платниками; донарахувань за результатами документальних перевірок; впливу інфляційних процесів, які полегшують номінальне виконання планових показників, тощо.

При виборі методу прогнозування спершу, на основі експертної оцінки, необхідно виявити та проаналізувати ендогенні змінні, що можуть вплинути на прогнозовані показники, а також оцінити істотність їх впливу, для чого можна застосовувати економіко-математичні методи, зокрема кореляційно-регресійний аналіз. При цьому слід також враховувати специфіку платника та механізм сплати прогнозованого податку, стабільність джерела оподаткування, можливість точно визначити базу оподаткування тощо.

Вибір методу має здійснюватись на основі аналізу існуючої макроекономічної

ситуації. Так, *трендові моделі* ефективні за умов еволюційного розвитку економіки країни зі стабільними темпами зростання. *Факторні моделі* доцільно застосовувати за умов зміни прогнозного показника в зоні їхнього ймовірного інтервалу. За різкої ж зміни економічної ситуації розрахунки краще проводити на основі *нормативного методу*, за допомогою якого можна спланувати близько 75% дохідних статей бюджету. Для прогнозування податкових надходжень науковці пропонують використовувати *метод експоненціального згладжування* через його високу точність, проте він дозволяє здійснити прогноз лише на один крок вперед. *Експертні методи* працюють лише при необхідності узгодження результатів часткових прогнозів між собою; ризиками їх застосування є висока імовірність похибки, зумовленої зацікавленістю експертів у результатах, браком інформації щодо досліджуваного об'єкта, недостатньою компетенцією експертів; труднощі виникають і під час узгодження часткових прогнозів в умовах принципових суперечок експертів і конфліктності предметної ділянки, що властиве для завдань у сфері прогнозування доходів бюджету. Для прогнозування податкових надходжень та податкового боргу доцільно також застосовувати *методи фільтрації сезонної компоненти часового ряду та декомпозиції часового ряду, регресійні моделі*, оцінювати вплив податкових ризиків.

За розрахунками деяких економістів близько 70-75% статей доходів бюджету можуть визначатись за методом нормативного розрахунку. Вважається, що нормативний метод доцільно застосовувати при різкій зміні економічної ситуації. Тому при плануванні доходів за основу доцільно брати «норматив доходів бюджету» (частка у ВВП) у розрізі окремих видів доходів.

Серед науковців немає єдності у питанні вибору найкращого методу прогнозування доходів бюджету, бо всі вони в певних ситуаціях мають свої переваги і недоліки. Головними вимогами при їх виборі є забезпечення точності, своєчасності та зрозумілості отриманих результатів. Обраний метод прогнозування, з одного боку, має забезпечити функціональну повноту, достовірність і достатню точність прогнозних розрахунків, а з іншого – зменшити затрати часу і фінансових ресурсів на сам процес прогнозування (бути економічно ефективним). Теоретично вибір методу прогнозування, в першу чергу, має залежати від поставленої мети.

2.5. Загальний та спеціальний фонди бюджету

Згідно з Бюджетним кодексом України Державний бюджет складається з двох фондів: загального та спеціального. До загального фонду відносять кошти, що призначені для реалізації загальних функцій, а до спеціального – кошти, що мають конкретне призначення, у тому числі позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій.

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом та законом про Державний бюджет України.

Підставою для рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно БК та закон про Державний бюджет України.

Розподіл бюджету визначається законом про Державний бюджет України, джерела формування спеціального фонду – виключно законами України. Склад цих фондів подано в табл. 2.8.

Таблиця 2.8.

Складові частини загального та спеціального фондів бюджету*

Перелік складових частин загального фонду бюджету	Перелік складових частин спеціального фонду бюджету
Всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету	Доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування
Всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету	Видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ)
Кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету)	Кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету)
Фінансування загального фонду бюджету	Фінансування спеціального фонду бюджету

**Звертаємо Вашу увагу!!!* Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету

Спеціальні фонди в бюджеті України в середньому складають п'яту частину. Їх обсяги та використання чітко регламентовані і залежать від надходжень. У структурі загального фонду державного бюджету надходження від п'яти податків і зборів (податку на прибуток, ПДВ, акцизного податку, ввізного мита, рентних платежів) становлять 85,1 відсотка.

У складі бюджетів має передбачатися певний обсяг нерозподілених видатків у вигляді резервного фонду для здійснення протягом року непередбачених видатків, що не мають постійного характеру та не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначається КМУ (ст. 24 БК). Рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету приймаються відповідно КМУ, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди стосується не тільки державного бюджету України, а й місцевих бюджетів, які можуть бути поділені на загальний і спеціальний фонди за наявності такої норми у відповідному законі. Перелік доходів загального фонду місцевих бюджетів наводиться в ч. 1 ст. 69 БК (всього 21 позиція), перелік надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів -- у ч. 2 ст. 69 Кодексу (всього 15 позицій). Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є бюджет розвитку місцевих бюджетів (ч. 4 ст. 71 БК).

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Порівняйте визначення бюджету як фінансового плану і як економічної категорії.
2. Розкрийте зв'язок між державним бюджетом та іншими фінансовими планами.

3. Охарактеризуйте бюджетно-правовий статус державних та місцевих органів влади.
4. Розкрийте сутність бюджетних правовідносин.
5. Проаналізуйте фактори формування і використання бюджету
6. Дайте визначення сутності бюджетної класифікації та визначіть її призначення.
7. Охарактеризуйте структуру бюджетної класифікації з врахуванням останніх змін до БК.
8. Дайте характеристику основних методів бюджетного планування і прогнозування.
9. Обґрунтуйте вплив програмно-цільового методу на якість формування і виконання бюджету
10. Дайте характеристику сутності та призначення загального і спеціального фондів бюджету.

ТЕСТИ

1. Як правова категорія бюджет являє собою:

- а) Закон України;
- б) основний фінансовий план держави;
- в) розпис доходів і видатків.

2. Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється:

- а) шляхом внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України»;
- б) шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України;
- в) шляхом здійснення міжбюджетних трансфертів.

3. Бюджетні відносини в Україні регулюються:

- а) Бюджетним кодексом України;
- б) Конституцією України;
- в) законом про Державний бюджет на поточний рік;
- г) Законом «Про бюджетну систему України».

4. Економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням, – це:

- а) видатки бюджету;
- б) доходи бюджету;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) дотації, субсидії, субвенції.

5. Економічні відносини, що виникають у процесі акумуляції фондів грошових коштів у розпорядженні органів державної влади та управління, – це:

- а) видатки бюджету;
- б) доходи бюджету;

- в) міжбюджетні трансферти;*
- г) цільові бюджетні фонди.*

6. Групування доходів, видатків, фінансування бюджету та боргу за однорідними ознаками – це:

- а) бюджетна політика;*
- б) бюджетна класифікація;*
- в) бюджетна система;*
- г) бюджетний устрій.*

7. Стан бюджету як фінансового плану характеризується:

- а) рівновагою доходів і видатків;*
- б) перевищенням доходів над видатками, бюджетним дефіцитом;*
- в) бюджетним дефіцитом (профіцитом).*

8. Доходи бюджетів поділяються на:

- а) закріплені та регульовані;*
- б) поточні та розвитку;*
- в) поточні та капітальні;*
- г) капітальні та розвитку.*

9. Перевищення видатків над постійними доходами – це:

- а) бюджетний дефіцит;*
- б) бюджетний профіцит;*
- в) державний борг;*
- г) державний кредит.*

10. Основним завданням бюджетного прогнозування є:

- а) оцінка бюджету за критерієм збалансованості;*
- б) побудова шкали пріоритетів при визначенні бюджетної політики;*
- в) визначення обсягів бюджетних ресурсів та їхнього використання як у цілому, так і за окремими видами;*
- г) розподіл бюджетних доходів з урахуванням пріоритетів і цілей розвитку країни.*

ГЛОСАРІЙ

Бюджет – це розпис доходів і видатків держави, який затверджується органами законодавчої і представницької влади у вигляді Закону.

Доходи бюджету виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування фондів грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади та управління.

Закріплені доходи – доходи, які законодавчо умовно закріплюються за певним бюджетом і не підлягають передачі нижчепідпорядкованим бюджетам; або частково закріплюються за вищепідпорядкованим бюджетом і у певному обсязі підлягають передачі нижчепідпорядкованим бюджетам.

Регульовані доходи – передаються як відрахування від загальнодержавних подат-

ків і зборів із вищепідпорядкованого бюджету до нижчепідпорядковано для їхзбалансування

Видатки бюджету являють собою економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, прийняття закону чи рішення про бюджет, зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; подання бюджетної звітності, складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет, бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства відповідно до Бюджетного кодексу України.

Бюджетний період – це період, протягом якого діє складений і затверджений бюджет.

Бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів із метою забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку.

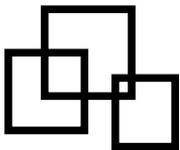
Бюджетне прогнозування полягає в оцінці різних найвірогідніших варіантів формування бюджетних ресурсів і напрямів їх використання. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром при розробці бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572) – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Василик О.Д. Бюджетна система України: Підручник/О.Д.Василик, К.В.Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 25, ст.195) від 23.03.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>.
4. Кириленко О.П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій Монографія./За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, Економічна думка, 2008. – 376 с.
5. Кожем'якіна С.М. Практика використання методів планування бюджетних доходів / С.М. Кожем'якіна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 7. – С. 39–43.
6. Ливдар М.В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / М.В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.
7. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи/ І. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23-31

8. Наказ від 7 березня 2013 року № 378 Про затвердження Змін до бюджетної класифікації
9. Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для держслужбовців) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scribd.com/doc/63681498/>.
10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (Постанова КМУ від 31 січня 2007 р. №106) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/laws_post.html.
11. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 №538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241.
12. Рожко Д.Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні/ Д.Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 250–256.

ТЕМА 3



БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЖЕРЕЛА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ

3.1. Причини і види бюджетного дефіциту

3.2. Джерела фінансування бюджетного дефіциту

3.3. Практичний досвід зарубіжних країн в управлінні бюджетним дефіцитом

3.1. Причини і види бюджетного дефіциту

Держава формує бюджет як централізований фонд грошових коштів і здійснює за рахунок нього фінансування своїх функцій. В ідеальному варіанті доходи бюджету мають дорівнювати видаткам, проте на практиці така ситуація досягається досить рідко. Державі не завжди вистачає доходів для фінансування всіх своїх функцій, тому для забезпечення нормального функціонування вона змушена виступати в ролі позичальника і брати на себе боргові зобов'язання.

Незбалансованість бюджету може набувати двох форм:

- ⇒ дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та їх поверненням до бюджету);
- ⇒ профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та їх наданням з бюджету).

Бюджетний дефіцит є питанням, яке обов'язково проходить процедуру голосування в парламенті. Його існування фіксується в правовому полі – в законі про бюджет. Сучасне фінансове законодавство також може встановлювати граничні норми бюджетного дефіциту відносно валового внутрішнього продукту (ВВП). Отже, бюджетний дефіцит слід розглядати не лише в економічній, а й у правовій площині.

Соціально-економічний розвиток супроводжується зміною ролі держави в ньому. Наприкінці XIX ст. відбувалося швидке зростання економіки, що було в центрі уваги вчених-економістів. Економічний радник Отто фон Бісмарка, видатний учений Адольф Генріх Вагнер, аналізуючи статистичні дані, виявив тенденцію постійного зростання державних видатків і сформулював всесвітньо відому закономірність, яку нині називають законом Вагнера. Суть його зводиться до того, що з розвитком економіки відбувається постійне збільшення державних видатків. Спостерігаючи бурхливий розвиток промисловості, А. Вагнер зробив припущення, що за таких умов

видатки бюджетів зростатимуть швидше (як абсолютно, так і відносно), ніж обсяги виробництва і національні доходи. Отже, створюються об'єктивні передумови для хронічного бюджетного дефіциту.

У другій половині ХХ ст. теоретичною основою нарощування державних видатків стали офіційно визнані неокейнсіанські постулати, які не підтримували класичних принципів «здорових фінансів». Досягнення ефективного попиту та повної зайнятості ресурсів, недопущення кризи надвиробництва, економічне зростання, антициклічне регулювання – основна аргументація на користь постійних бюджетних дефіцитів.

Не менш потужний вплив на фінансове господарство держави справляла гонка озброєнь, яка поглинала величезний обсяг національних доходів провідних країн світу. У часи холодної війни видатки на оборону, військово-промисловий комплекс, озброєння, військові ядерні й космічні програми тощо займали провідне місце в бюджетах промислово розвинутих країн світу. Радянські вчені серед основних причин бюджетного дефіциту капіталістичних країн називали саме масштабні військові видатки.

Підбиваючи підсумки, доцільно навести причини бюджетного дефіциту, сформульовані американським ученим, лауреатом Нобелівської премії з економіки Кеннетом Ерроу щодо федерального бюджету США:

- ⇒ по-перше, уряд може мати запланований дефіцит з метою стимулювання економіки;
- ⇒ по-друге, бюджетний дефіцит може з'явитись у результаті дії «автоматичних стабілізаторів», вбудованих у державні податкові програми і програми бюджетних видатків;
- ⇒ по-третє, дефіцит може виникнути, якщо держава не має достатніх резервних фондів для фінансового забезпечення непередбачуваних надзвичайних обставин, які потребують істотних і неочікуваних видатків.

Взявши за основу описаний вище підхід до систематизації причин бюджетного дефіциту, розглянемо їх детальніше з урахуванням сучасного досвіду функціонування державних фінансів. Причинами виникнення бюджетного дефіциту можуть бути наступні чинники.

Свідоме заплановане прийняття бюджету з дефіцитом як інструменту економічного регулювання. Цілі такої державної політики можуть бути різними. Це, наприклад, недопущення або подолання кризових явищ; стимулювання сукупного попиту так, щоб він став ефективним; досягнення повної зайнятості; антициклічне регулювання з метою вирівнювання економічного циклу; сприяння економічному зростанню.

Фіскальними інструментами досягнення зазначених цілей служить збільшення бюджетних видатків (як поточних, так і капітальних) і скорочення податків. Ці заходи мають створити мультиплікаційний ефект (дія мультиплікатора інвестицій та мультиплікатора зайнятості). Одна з основних передумов успішної реалізації мультиплікаційного ефекту – наявність значно недовикористаних економічних ресурсів, а також високий рівень безробіття. Важливою є реакція приватного сектору на бюджетні дефіцити й активну фіскальну політику держави. Якщо підприємці не довіряють політиці уряду, вони можуть відреагувати на стимулювальні заходи через вивезення капіталу за кордон. Крім того, низькі стимули до виробничої діяльності (або інші чинники)

можуть сприяти не розвитку національної економіки, а значному припливу імпорту. Це зведе нанівець зусилля держави щодо досягнення поставлених політичних цілей.

Свідомий бюджетний дефіцит, який планується урядом у рамках фіскальної політики, як уже зазначалося, називають активним. Він характеризує економічну політику кейнсіанського типу. Її проведення урядами провідних країн світу в післявоєнний період сприяло розробленню й запровадженню масштабних соціальних програм, трансфертних платежів, розвитку системи державних закупівель, широкому фінансуванню медичних та освітніх послуг, розвитку державних капіталовкладень.

Найяскравішим прикладом політики планового дефіцитного фінансування є її застосування в США адміністрацією президента Ф. Рузвельта для подолання наслідків Великої депресії. Світова фінансова криза 2008 р. актуалізувала антикризові заходи кейнсіанського типу. Уряди провідних країн світу здійснювали масштабні програми бюджетної підтримки фінансового сектору (через прямі трансферти, бюджетні кредити, придбання акцій і т. п.) з метою недопущення його краху. Зростання безробіття також вимагає вжиття заходів щодо недопущення різкого звуження сукупного попиту. Головним джерелом фінансування цих заходів стали державні позики. Інакше кажучи, бюджетний дефіцит виявився основним інструментом досягнення стабілізації у процесі антикризового регулювання.

Кризові явища в економіці, падіння ВВП або низький його рівень призводять до того, що держава не в змозі отримати достатньо доходів для виконання покладених на неї функцій. Оскільки видатки уряду є відносно сталими і не можуть бути довільно скорочені, у бюджеті виникає дефіцит. Причини падіння ВВП можуть бути дуже різноманітними: циклічні економічні спади, структурна розбалансованість економіки, внутрішні й зовнішні шоки, неефективне управління та невважена державна політика, тінізація економіки тощо.

Державні фінанси існують не ізольовано, а тому зазнають впливу загальних соціально-економічних процесів, їх циклічних коливань. Автоматичні вбудовані стабілізатори – податки і бюджетні видатки – під час рецесії, коли скорочується виробництво і зростає безробіття, викликають, з одного боку, скорочення податкових надходжень, з другого – збільшення виплат на допомогу у зв'язку з безробіттям та інших бюджетних видатків.

Яскравим прикладом впливу цілого комплексу негативних факторів на кризове падіння ВВП можуть бути країни пострадянського простору, де крах командно-адміністративної системи господарювання викликав надмірний бюджетний дефіцит. Низький рівень виробництва ВВП, який характерний нині для вітчизняної економіки, і в період відсутності криз не дає змоги акумулювати достатній обсяг бюджетних доходів, необхідний для належного виконання державою її функцій. Значний тіньовий сектор ще більше ускладнює ситуацію з бюджетними дефіцитами.

Причиною виникнення бюджетного дефіциту може бути сам бюджетний дефіцит. Окрім циклічних спадів, тривале активне застосування бюджетного дефіциту як важеля податково-бюджетної політики вилитося в розбудову масштабних державних боргів провідних країн світу. При цьому зростання процентних ставок спричинило швидке збільшення витрат на сплату процентів за державним боргом. Державні видатки з обслуговування боргу перетворилися на вагому статтю бюджетних видатків,

поглиблюючи негативну розбалансованість бюджету.

Хронічні бюджетні дефіцити зумовили й «хронічне» їх позикове фінансування – застосування методу рефінансування державного боргу. Інакше кажучи, бюджетні дефіцити, з одного боку, стали причиною зростання державного боргу, а з другого – завдяки фінансуванню дефіцитів цей борг обслуговується і погашається. Сформувався свого роду боргова спіраль, яка перетворила бюджетний дефіцит через обслуговування державного боргу на причину бюджетного дефіциту: бюджетний дефіцит – державні запозичення – державний борг – платежі за боргом – бюджетний дефіцит.

Старіння нації є одним із чинників дефіцитності бюджетів багатьох країн світу. Роль держави в сучасному суспільному розвитку надзвичайно вагома. Вона бере на себе вирішення широкого кола питань з усіх сфер життєдіяльності суспільства, одне з найважливіших з них – соціальний захист і соціальне забезпечення. Тому під впливом процесів, які дістали назву «старіння нації», коли частка осіб пенсійного віку в структурі населення починає стрімко зростати, а частка працездатних осіб має стійку тенденцію до зниження, різко підвищується навантаження на державні фінанси, причому як на доходи, так і на видатки. З одного боку, старіння нації викликає зменшення дохідної бази бюджету, насамперед через податок на доходи фізичних осіб, який нині є одним із найбільших джерел податкових доходів. Надходження від цього податку скорочуються через зменшення кількості осіб працездатного віку. З другого боку, старіння нації посилює тиск на видаткову частину бюджету, що пов'язано з необхідністю фінансування дефіциту пенсійного бюджету, зі збільшенням програм соціальної допомоги у зв'язку зі старістю, підвищенням фінансування охорони здоров'я тощо. Вирішення всіх цих проблем ускладнюється тим, що пропозиції підвищення податків на фонд заробітної плати викликають суспільне невдоволення так само, як і бажання скоротити соціальні трансферти чи зменшити бюджетне фінансування об'єктів соціальної сфери.

Негативний вплив процесів старіння нації прогнозувався досить давно. Розрахунки показували, що негативні зміни у віковій структурі населення загрожують масштабним зростанням бюджетних дефіцитів і, зрештою, дефолтом державних фінансів. У зв'язку з цим провідні європейські країни розпочали розроблення програм реформування схем соціального страхування, а особливо державного пенсійного страхування, ще в 1980-х роках. Уся складність питання та низька ефективність вжитих заходів у контексті цих реформ проявилася в умовах світової фінансової кризи. Старіння нації залишається однією з вагомих причин бюджетних дефіцитів. Зняти цей тягар можна було б через переорієнтацію на приватні схеми пенсійного забезпечення, але це ускладнюється серйозними ризиками, що особливо зросли під впливом світової фінансової кризи.

Надзвичайні події (стихійні лиха, техногенні аварії, екологічні катастрофи, війни, тероризм) призводять до бюджетних дефіцитів. Збільшення частоти виникнення надзвичайних подій, особливо природного характеру, та їх масштабні руйнівні наслідки об'єктивно потребують фінансування заходів з їх подолання. Обсяги страхових відшкодувань, які виплачують страхові компанії, далеко не вирішують усіх питань. Бюджетне фінансування є головним джерелом ліквідації наслідків природних, техногенних та екологічних катаклізмів. Це викликає появу в бюджеті незапланованих

значних видатків, а також може спричинити звуження дохідної бази, тобто веде до дефіциту бюджету.

Із закінченням холодної війни та розпадом СРСР з'явилася надія, що військові видатки в бюджетах провідних країн світу різко скоротяться і це дасть можливість балансувати бюджет, але вона виявилася марною. Посилення напруження на міжнародній арені, соціальне невдоволення, заворушення, загроза тероризму і боротьба з ним сприяли збереженню військових видатків на надзвичайно високому рівні. Отже, ця причина бюджетного дефіциту продовжує існувати.

Демократія і демократичні процедури голосування сприяють бюджетним дефіцитам. В аналізі причин бюджетного дефіциту важливим є політичний аспект. Розвиток демократії призвів до того, що політики, прагнучи бути переобраними на наступний термін або набути певної репутації й популярності, відстоюють прийняття популістських рішень у податково-бюджетній сфері. Вони спрямовані на зменшення рівня оподаткування і збільшення соціальних трансфертів та обсягу надання безоплатних державних послуг населенню. Крім того, відстоюючи інтереси великого капіталу, представники законодавчої влади можуть лобювати надання податкових пільг, державних субсидій, гарантованих урядом кредитів, контрактів на виконання державних замовлень тощо, які не мають належного економічного підґрунтя. Видатний американський учений, лауреат Нобелівської премії з економіки Дж. Б'юкенен розглядав дефіцит як засіб «купівлі» голосів виборців, тому що досить легко добитися політичної підтримки через зростання державних видатків, не вдаючись при цьому до непопулярних заходів щодо збільшення податків. Усе це є вагомою причиною виникнення або поглиблення бюджетного дефіциту.

Корупція і/або низький професійний рівень державного бюрократичного апарату призводять до прийняття неефективних рішень та управлінських дій у сфері бюджету, що стають причиною бюджетного дефіциту. Наприклад, як наслідок дії цього фактору можуть прийматися рішення щодо:

- ⇒ надання завищених обсягів бюджетного фінансування;
- ⇒ фінансування державою проектів, здійснення яких є недостатньо обґрунтованим (необґрунтованим);
- ⇒ вибору тих учасників тендеру на виконання державного замовлення або інвестиційного проекту, які представили не найкраще співвідношення «ціна-якість».

Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів, завищення обсягу видатків бюджету, їх нераціональної структури, недоотримання бюджетом доходів і т. п.

Низька якість бюджетного планування та обґрунтування бюджетних показників може спричинити значні відхилення між запланованими і фактичними показниками бюджету та викликати появу неочікуваного бюджетного дефіциту. Відсутність належного наукового обґрунтування державної політики, неврахування наукових рекомендацій вітчизняних учених, які найкраще розуміють закономірності та специфіку національної економіки, зумовлює прийняття парламентом та урядом нормативних актів, політичних заходів, проектів, які можуть мати непередбачувані, у тому числі вкрай негативні, наслідки. Це все позначається на динаміці ВВП, від якої безпосередньо за-

лежить динаміка бюджетного дефіциту.

Бюджетний дефіцит може набувати різної якості, виникати за різних обставин, викликати різні наслідки. У зв'язку з цим доцільно говорити про різні види бюджетного дефіциту.

1. Залежно від виду бюджету розрізняють:

- *дефіцит державного бюджету;*
- *дефіцит місцевого бюджету.*

Для країн з федеративним устроєм можна виокремити дефіцит федерального бюджету, дефіцит бюджету члена федерації, а також дефіцит місцевого бюджету.

Зазначені види бюджетного дефіциту є важливими при розгляді діяльності уряду та окремих органів місцевого самоврядування, а також для аналізу консолідованої позиції сектору загального державного управління.

Відповідно до фондів, які формуються у складі бюджету, розрізняють:

- *дефіцит загального фонду бюджету;*
- *дефіцит спеціального фонду бюджету.*

Вітчизняне законодавство вимагає, щоб спеціальний фонд бюджету був збалансованим. Це зумовлено тим, що кошти, які надходять до нього, мають заздалегідь визначене цільове призначення і повинні витратитися в межах цих надходжень лише на передбачені цілі.

Крім того, бюджетний фонд може бути розділений на поточний бюджет і бюджет розвитку, відповідно розрізняють:

- *дефіцит поточного бюджету.* Загальною вимогою є балансування поточного бюджету. Його бездефіцитність свідчить про фінансово відповідальну поведінку уряду, про те, що він здійснює свою поточну діяльність у межах отриманих доходів. Дефіцит поточного бюджету розцінюється як вкрай негативне явище. Вважається, що він має виникати лише в період економічного спаду або в кризовому стані;
- *дефіцит бюджету розвитку.* Зазвичай цей бюджет призначений насамперед для фінансування державних капіталовкладень. Джерелами бюджетних ресурсів є головним чином державні позики. Інакше кажучи, бюджет розвитку фактично завжди є дефіцитним. Така ситуація не розцінюється як негативна, оскільки держава сприяє сукупним інвестиціям, економічному зростанню та створює передумови для отримання в майбутньому вищих бюджетних доходів, що стане джерелом для обслуговування й погашення державного боргу без додаткового фінансового навантаження на приватний сектор.

3. Відомий американський економіст У. Хеллер розробив концепцію активного й пасивного бюджетного дефіциту. Цей поділ залежить від характеру виникнення дефіциту:

- *активний дефіцит* виникає тоді, коли уряд через збільшення видатків бюджету стимулює сукупний попит. При цьому фіскальна політика спрямовується на сприяння зростанню сукупних інвестицій (через бюджетні капіталовкладення, політику прискореної амортизації) і на стимулювання поточного споживання (зниження ставок податків, введення податкових пільг, свідоме нарощування поточних бюджетних видатків). Зазначені політичні заходи є дискреційними;

- *пасивний дефіцит* – це дефіцит, що виникає як наслідок економічного спаду, зниження виробництва та зайнятості і призводить до зменшення бюджетних доходів. Бюджетний дефіцит є результатом автоматичних змін.

Концепція активного й пасивного бюджетного дефіциту відіграє важливу роль в аналізі регулювальної ролі держави. На її основі можна оцінити політику уряду, її вплив на вирішення проблем розвитку національної економіки. Активний бюджетний дефіцит завжди є свідомим – уряд спеціально створює його для активного впливу на економічну кон'юнктуру. Пасивний дефіцит є вимушеним: уряд має пристосовуватися і пасивно підпорядковуватися економічній динаміці.

Залежно від урахування дефіциту в процесі бюджетного планування можна виокремити:

- *запланований бюджетний дефіцит* (або очікуваний). Запланований бюджетний дефіцит щорічно затверджується парламентом у законі про державний бюджет. Граничний розмір бюджетного дефіциту є одним із найважливіших показників, необхідних для складання проекту бюджету. Його розмір також щорічно затверджує законодавчий орган;
- *фактичний бюджетний дефіцит*. Його розмір отримують за даними звітів про виконання бюджету. При цьому може виявитися, що утворився *незапланований* бюджетний дефіцит (або неочікуваний).

Аналіз бюджетного дефіциту за запланованим і фактичним показниками дає можливість оцінити, наскільки якісним є бюджетне планування, а також ефективність системи виконання бюджету. Крім того, можна визначити вплив непередбачених на стадії планування бюджету змін економічної кон'юнктури, соціальних та політичних чинників поточного року, природних, техногенних та інших факторів на виконання запланованих бюджетних показників.

За терміном дії можна говорити про:

- *тимчасовий бюджетний дефіцит*. Він виникає не регулярно – з року в рік, а лише в окремі періоди несприятливої соціально-економічної кон'юнктури. Це явище не є типовим для бюджетної практики;
- *постійний (хронічний) бюджетний дефіцит*. Сучасні бюджети мають хронічні бюджетні дефіцити. Усі заходи, які проводилися в рамках фіскальної політики провідних країн світу, поки що не допомогли подолати хронічний характер дефіцитів.

За формою прояву бюджетного дефіциту розрізняють:

- *відкритий бюджетний дефіцит* – це дефіцит, який офіційно відображений у щорічному законі про бюджет, звітності про виконання бюджету та в бюджетній статистиці. Його розмір може бути як плановим, так і фактичним;
- *прихований бюджетний дефіцит* – це дефіцит, який виникає через несвоєчасне фінансування запланованих у бюджеті призначень внаслідок недоотримання запланованих доходів. Оскільки бюджетний облік ведеться на касовій основі, невиконані зобов'язання не будуть зафіксовані в ньому як видатки, а значить на цю суму бюджетний баланс «викривить» реальний стан речей. Дослідники також висловлюють думку, що недофінансування бюджетних установ (бюджетне фінансування на рівні, який значно нижчий, ніж реальні потреби на утримання

бюджетних установ та інших об'єктів фінансування) призводить до заниження показників видатків бюджету. Якби бюджетне фінансування було на належному рівні, то розмір видатків був би вищим, а отже і більшим дефіцит бюджету. Це є ще одним чинником прихованого бюджетного дефіциту. Як правило, розмір прихованого бюджетного дефіциту визначається на основі експертних оцінок.

Залежно від зв'язку з державним боргом у теорії і на практиці виокремлюють:

- *первинний дефіцит* – це дефіцит, при розрахунку якого з видатків виключено витрати на сплату процентів за державним боргом. Первинний дефіцит є одним із найважливіших макрофінансових показників. Він показує, яким був би бюджетний дефіцит за відсутності витрат на обслуговування боргу. Крім того, на основі цього показника проводять аналіз, як попередня політика уряду (коли він у минулому допускав бюджетні дефіцити та позичав кошти для його покриття) впливає на теперішній стан державних фінансів. Виключивши проценти за державним боргом із загального обсягу бюджетних видатків, можна говорити про те, наскільки поточні рішення уряду відповідають принципам фінансової дисципліни. Сприятливою вважається ситуація, коли під час економічного зростання в бюджеті накопичується первинний надлишок;
- *операційний дефіцит* – це первинний дефіцит, у розрахунку якого процентні платежі за державним боргом скориговані на темпи інфляції. Як правило, у фінансових відносинах із кредиторами держави часто використовуються коригувальні коефіцієнти, які дають можливість компенсувати втрату вартості процентів унаслідок інфляції. Це спричинює додаткові бюджетні витрати. Оцінити їх можна, проводячи порівняльний аналіз операційного і первинного дефіцитів.

На основі дослідження взаємозв'язків між бюджетними дефіцитами та гіперінфляцією в 1990-х роках було розроблено концепцію нового виду бюджетного дефіциту – віртуального. *Віртуальний дефіцит* – це дефіцит, який був би за нульових темпів інфляції і повного фінансування урядом запланованих у бюджеті видатків. Відомий економіст-неокласик Д. Патінкін досліджував поведінку уряду в умовах високих темпів інфляції й встановив, що коаліційні уряди змушені брати до виконання ухвалені парламентською більшістю програми бюджетного фінансування, які не відповідають реальним фінансовим можливостям бюджету. Через це при гіперінфляції уряд починає затримувати фінансування бюджетних видатків, щоб пізніше виконати ці зобов'язання знеціненими грошима. Таким чином, фактично спостерігаються значно нижчі розміри бюджетного дефіциту, ніж вони мали б бути за своєчасного й належного фінансування затверджених у бюджеті видатків. Реальний дефіцит стає «віртуальним», або прихованим, завдяки бюджетним неплатежам.

Залежно від зв'язку з економічним циклом виділяють такі види бюджетного дефіциту:

- *циклічний бюджетний дефіцит* – це дефіцит, який виникає під час циклічного економічного спаду і скорочення внаслідок цього бюджетних доходів. Фактично уряд на цій фазі циклу починає підтримувати сукупний попит, збільшуючи бюджетні видатки. У результаті фактичний дефіцит перевищить розмір циклічного дефіциту, а різниця між цими показниками покаже розмір експансійного впливу бюджету (його називають циклічним ефектом бюджету);

- *структурний дефіцит* – це різниця між фактичними бюджетними видатками і сумою доходів, яка була б отримана бюджетом в умовах повної зайнятості за існуючої системи оподаткування.

Застосування в аналізі циклічних показників бюджетного дефіциту дає змогу виділити ту частку дефіциту, яка виникла внаслідок циклічного спаду, і той дефіцит, який виник через політичні заходи, ухвалені державою. За допомогою зазначених показників також можна оцінити, чи є політика, яку проводить уряд, проциклічною (що оцінюється негативно, оскільки поглиблює амплітуду економічного циклу) чи антициклічною (уряд отримує позитивні оцінки).

3.2. Джерела фінансування бюджетного дефіциту

Бюджетний дефіцит характеризує стан бюджету як фінансового фонду держави. З касової точки зору бюджет не може мати перевищення вихідних грошових потоків над вхідними. Тому, коли мова йде про бюджетний дефіцит (перевищення видатків над доходами), це означає, що таке негативне сальдо покривається з особливих джерел. У зв'язку з цим центральну роль при розгляді сутності бюджетного дефіциту відіграє розуміння того, що саме є бюджетними доходами і які фінансові ресурси не належать до них, а є способом фінансування дефіциту.

У практиці бюджетного планування та обліку існує чітке розмежування бюджетних доходів та інших фінансових ресурсів (надходжень) бюджету, а також бюджетних видатків й інших витрат бюджету. Економічним обґрунтуванням цього є:

- 1) критерій заборгованості,
- 2) критерій постійності.

Критерій заборгованості дає можливість розрізнити бюджетні операції, які є доходами, і ті, що фінансують дефіцит за таким принципом: якщо одержання бюджетом фінансових ресурсів супроводжується появою вимоги щодо їх повернення (це відбувається при кредитних відносинах), тоді вони не вважаються бюджетними доходами, а належать до джерел фінансування дефіциту. Отже, зі складу доходів бюджету виключається весь обсяг державних запозичень, хоча вони й формують бюджетні ресурси. Разом з тим погашення державних боргових зобов'язань потребує бюджетних витрат, але ці операції не належать до бюджетних видатків. Критерій заборгованості на практиці має провідне значення при визначенні джерел фінансування бюджетного дефіциту.

Критерій постійності передбачає, що доходами є саме ті надходження, які бюджет отримує на постійній основі і рішення про отримання яких перебуває в компетенції уряду. Отже, це обґрунтовує можливість виключення зі складу доходів дарунків, грантів, отриманих міжбюджетних трансфертів. Критерій постійності нині застосовується переважно з аналітичною метою.

Відповідно до зазначеного вище у бюджетній термінології розрізняють поняття бюджетних надходжень – загального обсягу грошових ресурсів бюджету – та бюджетних доходів як частини бюджетних надходжень, отриманих безповоротно, безоплатно в постійне користування. Крім того, розрізняють поняття бюджетних видатків та бюджетних витрат. Так, до бюджетних видатків належать не всі витрати бюджету – з їх складу виключено платежі на погашення основної суми державного боргу.

У фінансовому плані (бюджеті) надходження, які не є доходами бюджету, розглядаються як джерела фінансування дефіциту і записуються окремо – «нижче лінії», яка розмежовує доходи і фінансування бюджету. Тут же відображаються платежі на погашення державного боргу. Збільшення податків та інших дохідних джерел, а також скорочення видатків зменшує розмір дефіциту та потреб у запозиченнях, необхідних для його покриття. Отже, податки не є джерелом фінансування дефіциту – вони визначають його розмір.

До складу джерел фінансування бюджетного дефіциту звичайно належать внутрішні й зовнішні запозичення та грошово-кредитна емісія. Крім того, до них відносять зменшення залишку бюджетних коштів, залучення коштів із депозитних рахунків уряду, кошти від продажу цінних паперів, що перебувають у власності уряду, а також приватизаційні надходження.

Грошова емісія як джерело фінансування бюджетного дефіциту заборонена законодавством більшості країн світу, оскільки має потужний інфляційний вплив на економіку. У розвинутих країнах взаємовідносини між центральними банками й урядом набули такого розвитку, що перші є реально незалежними органами, тому грошово-кредитна емісія часто розглядається не як функція уряду, а як функція органів грошово-кредитного регулювання (центрального банку). Фактично це виводить надходження від грошово-кредитної емісії з безпосереднього підпорядкування бюджету. Бюджетні надходження пов'язані з нею через операції запозичення. З цієї причини в більшості країн законодавчо заборонене пряме кредитування уряду центральним банком країни, а також придбання ним державних цінних паперів, емітованих національним урядом, на первинному ринку.

Інша ситуація складається в країнах з ринками, що формуються, де непоодинокими є випадки прямого фінансування бюджету з боку центральних банків. Крім того, уряд може «передавати» у прихованій формі частину своїх бюджетних доходів і видатків центральним банкам. Наприклад, центральні банки можуть надавати за деякими державними програмами кредити на пільгових умовах за рахунок своїх резервів. Операції такого роду мають відкрито відображатися в бюджеті у складі видатків, а отже і позначатися на розмірі бюджетного дефіциту. Якщо цього не відбувається, то показник дефіциту буде заниженим, а центральний банк виявиться задіяним у квазібюджетній діяльності (це діяльність, пов'язана з виконанням операцій, які аналогічні по суті справляння податків або ж наданню субсидій, але які не відображаються в бюджеті, а здійснюються за рахунок інших суб'єктів, переважно центрального банку). Завдяки квазібюджетним операціям уряд має можливість знизити у прихованій формі свої потреби в запозиченнях.

Поширеною практикою останніх десятиліть стало здійснення приватизації державного майна. Надходження від реалізації матеріальних активів, які належать державі, традиційно були бюджетними доходами. Проте, враховуючи, що уряд втрачає свої активи (тобто стає біднішим), а також беручи до уваги масштабність і разовий характер надходжень від приватизації, традиційно розрахований бюджетний дефіцит неадекватно відбиватиме потреби в запозиченнях. Тому грошові ресурси, отримані бюджетом у результаті реалізації державного майна, дедалі частіше розглядають як джерела фінансування дефіциту, а не як бюджетні доходи.

Звичайно наймасштабнішим джерелом фінансування бюджетного дефіциту є державні запозичення – внутрішні й зовнішні. Хронічний характер дефіцитів зумовив

постійне використання боргового методу формування бюджетних ресурсів і рефінансування боргу. Приблизно з кінця 1960-х років це призвело, як уже зазначалося, до виникнення ефекту самозростання державного боргу (боргової спіралі), коли потреба коштів для обслуговування державного боргу змушує уряд звертатися до нових державних запозичень, тобто утворювати нові борги.

Відповідно до вітчизняного бюджетного законодавства для фінансування бюджетного дефіциту в Україні призначені насамперед державні внутрішні й зовнішні запозичення. При цьому емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелом фінансування дефіциту або утворення профіциту.

Бюджет як фінансовий план побудований на основі бюджетної класифікації. Джерела фінансування бюджетного дефіциту в ній відображаються окремо від доходів бюджету і включаються до складу операцій з «фінансування бюджету».

Бюджетний кодекс України так визначає фінансування бюджету: надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргів, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна, зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту. Фінансування бюджету можна охарактеризувати так:

- ⇒ операції з фінансування бюджету включають як надходження, так і витрачання фінансових ресурсів;
- ⇒ у бюджеті ці операції відображаються «нижче лінії», оскільки не належать до доходів і видатків бюджету;
- ⇒ так само, як бюджетне сальдо може набувати форми не тільки дефіциту, а й надлишку, так і фінансування бюджету може бути і «позитивним» (коли обсяг операцій із залучення джерел фінансування дефіциту перевищує обсяг операцій з погашення державного боргу та придбання активів для управління ліквідністю бюджетного фонду), і «від'ємним» (обернена ситуація);
- ⇒ операції з фінансування бюджету мають на меті:
 - профінансувати бюджетний дефіцит,
 - погасити державний борг,
 - покрити тимчасові касові розриви при виконанні бюджету та забезпечити ліквідність бюджетного фонду;
- ⇒ розмір бюджетного дефіциту/надлишку дорівнює розміру нетто-фінансування (перевищення позитивного фінансування над від'ємним – дефіциту, а інакше – надлишку).

Отже, доходимо висновку, що *фінансування бюджету* є складнішим поняттям, ніж джерела фінансування бюджетного дефіциту.

Операції з фінансування бюджету мають на меті забезпечити не лише покриття дефіциту, а й управління ліквідністю бюджету (табл. 1). Під *управлінням ліквідністю бюджету* розуміють заходи з покриття касових розривів з метою повного і своєчасного виконання урядом взятих на себе зобов'язань. При цьому уряд може використовувати свої ліквідні активи (наприклад, депозити) для поповнення бюджетних фінансових ресурсів (що буде розцінено як джерело фінансування бюджетного дефіциту), або ж вкладати бюджетні кошти в надбання таких активів. Ті касові розриви, які за результатами бюджетного року залишаються неліквідованими, збільшать розмір дефіциту, який буде відображено у річному звіті про виконання бюджету.

Таблиця 3.1.

Призначення фінансування бюджету

Управління ліквідністю	Покриття бюджетного дефіциту
<i>Мета:</i>	
Подолання тимчасових касових труднощів, які, за оцінкою, мають бути ліквідовані до закінчення бюджетного періоду	Покриття розриву між річною сумою бюджетних доходів і видатків
<i>Джерела покриття (за інструментами):</i>	
короткострокові (до одного року) боргові інструменти (векселі та облигації); короткострокові (до одного року) позики;	довгострокові (більше одного року) боргові інструменти (облигації); довгострокові позики (кредитні угоди строком більше одного року); реалізація акцій, утримувачем яких є уряд;
використання депозитів, грошових резервів, інших ліквідних активів, зменшення залишків готівки на бюджетних рахунках	використання депозитів, грошових резервів, інших ліквідних активів, зменшення залишків готівки на бюджетних рахунках

В українській бюджетній практиці операції з фінансування бюджету згруповані в три групи: фінансування за борговими операціями; надходження від приватизації державного майна; фінансування за активними операціями. Останні відображають управління ліквідністю бюджету. Класифікація фінансування бюджету за борговими операціями здійснюється за двома ознаками: за типом боргового зобов'язання і за типом кредитора. За кожною з цих ознак бюджетна класифікація виділяє внутрішнє і зовнішнє фінансування.

У табл. 3.2. наведено фінансування Державного бюджету України, передбачене на 2012 р. Основним джерелом фінансування бюджетного дефіциту є державні запозичення. При цьому сформувалася така їх структура: внутрішні запозичення уряду становлять 53 %, тоді як зовнішні – 47 %. Із загального обсягу державних запозичень 68% (65 899 561,1 тис. грн.) спрямовується на погашення державного боргу в поточному році. Тобто цілком очевидним є рефінансування державного боргу

Таблиця 3.2.

**Фінансування Державного бюджету України на 2012 р.,
тис. грн.**

Показник	Усього	Загальний фонд	Спеціальний фонд
ЗАГАЛЬНЕ ФІНАНСУВАННЯ	25 129 484,1	21 244 850,8	3 884 633,3
Фінансування за борговими операціями	31 585 000,0	23 244 850,8	9 340 149,2
Запозичення	98 484 561,1	88 352 636,9	10 131 924,2
внутрішні запозичення	60 952 636,9	55 952 636,9	5 000 000,0
зовнішні запозичення	37 531 924,2	32 400 000,0	5 131 924,2
Погашення	-65 899 561,1	-65 107 786,1	-791 775,0

<i>Продовження таблиці 3.2.</i>			
внутрішні зобов'язання	-34 650 959,6	-34 650 959,6	0,0
зовнішні зобов'язання	-31 248 601,5	-30 456 826,5	-791 775,0
Надходження від приватизації державного майна	10 000 000,0	10 000 000,0	-
Фінансування за активними операціями	-17 455 515,9	-12 000 000,0	-5 455 515,9
Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю	-12 460 515,9	-12 000 000,0	-460 515,9
розміщення бюджетних коштів на депозитах або придбання цінних паперів	-12 460 515,9	-12 000 000,0	-460 515,9
Зміна обсягів бюджетних коштів	-4 995 000,0	-	-4 995 000,0
На початок періоду	5 000,0	-	5 000,0
На кінець періоду	5 000 000,0	-	5 000 000,0

3.3. Практичний досвід зарубіжних країн в управлінні бюджетним дефіцитом

В українській фінансовій науці та практиці донині залишаються, на жаль, домінуючими погляди на бюджетний дефіцит як на «абсолютне зло». Будь-яке його зростання оцінюється виключно негативно. Це є одним із пояснень прагнення занижувати розміри реального бюджетного дефіциту в офіційній статистиці, зокрема через застосування різних методів маніпулювання для представлення світу «пристойної» картини фінансового стану бюджету. Наприклад, в Україні в бюджетній практиці використовуються не зовсім реальні показники прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, інфляції, існує високий рівень заниження в ході бюджетного планування реальних фінансових потреб закладів бюджетної сфери тощо. З іншого боку, концептуальні підходи до бюджетного дефіциту, вироблені західними науковцями, а також практичний досвід державного фінансового менеджменту розвинутих країн свідчать, що він є значно складнішим явищем. Зокрема, багато в чому завдяки бюджетному дефіциту і за його допомогою вдалося подолати негативні наслідки Великої депресії 1930-х років. Він став фінансовим інструментом у системі заходів державної політики стимулювання сукупного попиту. Аналогічний досвід використання бюджетного дефіциту як інструменту антикризового регулювання повторився в 2008-2010 рр., хоча й за інших обставин. Подолання наслідків світової фінансової кризи та сучасні фіскальні програми розвинутих країн щодо стимулювання попиту мають у своїй основі дефіцитне фінансування.

Про різке поглиблення бюджетних дефіцитів свідчать дані табл. 3.3. Так, у розвинутих країнах саме названі причини позначилися на тому, що бюджетний дефіцит у 2009 р. порівняно з 2008 р. зріс більше ніж удвічі. Це було наслідком не просто погіршення функціонування економіки, а й результатом свідомого активного використання бюджетного дефіциту для досягнення політичних цілей.

Таблиця 3.3.

**Бюджетний дефіцит (чисте кредитування/чисті запозичення)
у різних країнах світу за даними МВФ, % ВВП**

Країни	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
Країни з ринком, що формується	-0,4	-4,8	-3,9	-3,2
Розвинуті країни	-4,2	-9,4	-8,3	-7,8
Китай	-0,4	-3,1	-3,1	-2,1
США	-6,5	-12,7	-10,6	-10,8
Велика Британія	-4,9	-10,3	-10,3	-8,1
Японія	-4,1	-10,1	-9,4	-9,1
Ірландія	-7,3	-14,6	-31,9	-11,8
Греція	-7,7	-13,6	-7,9	-7,3
Іспанія	-4,1	-11,1	-9,3	-6,6
Італія	-2,7	-5,2	-5,0	-4,3
Німеччина	0,0	-3,0	-3,5	-2,6
Франція	-3,3	-7,6	-7,7	-6,0

Отже, практика доводить, що бюджетним дефіцитом потрібно грамотно управляти. На певних етапах розвитку, коли держава має проявляти ініціативу й долати негативні та руйнівні для національної економіки наслідки, бюджетний дефіцит, як переконливо свідчать західні теорія і практика, є доцільним і може бути важливим інструментом стимулювальної фіскальної політики. В умовах же економічного розвитку та процвітання роль держави має зменшуватись, а рівень бюджетного дефіциту – знижуватися.

Ідейну основу управління бюджетним дефіцитом створюють наукові фінансові концепції. У бюджетній же роботі виникає питання оптимізації розміру дефіциту відповідно до характеру фіскальної політики уряду. Бюджетна розбалансованість вимагає: по-перше, наукового обґрунтування її масштабів, по-друге, пошуку джерел, які збалансували б грошові потоки бюджету; по-третє, прийняття рішень про використання бюджетного надлишку в разі, якщо доходи більші за видатки; а також – найскладніше питання – розроблення заходів щодо усунення чи зменшення бюджетного дефіциту.

Усі бюджетні операції можна поділити на дві групи:

- ⇒ операції, які визначають розмір дефіциту, впливають на нього (викликають появу або зменшують дефіцит). До них належать операції, пов'язані з отриманням бюджетних доходів і здійсненням видатків;
- ⇒ операції, які фінансують (покривають) дефіцит.

З цього випливає, що інструменти оптимізації розміру бюджетного дефіциту є досить обмеженими і зводяться до збільшення доходів та скорочення видатків бюджету. У ширшому розумінні – це всі заходи уряду, які сприяють розв'язанню двох зазначених завдань. Зокрема, мова йде про стимулювання розвитку економіки, збільшення темпів зростання ВВП, раціональну галузеву структуру національної економіки тощо.

На початку 1990-х років фактично всі розвинуті країни світу проводили програми

з фіскальної консолідації, мета яких полягала в досягненні довгострокового зменшення фіскального дефіциту. Центральне місце в них займали заходи щодо скорочення дефіциту бюджету. Тому їх реалізація позначилася на змінах бюджетного процесу. Було розроблено низку інструментів контролю та регулювання бюджетного дефіциту. Найбільш яскравими прикладами стали заходи, здійснені в США, Новій Зеландії, ЄС.

США мають постійні дефіцити федерального бюджету починаючи з 1969 р. У нормативних документах, які регламентують бюджетний процес США, вироблено кілька механізмів, за допомогою яких намагаються контролювати дефіцити:

1. Боргові обмеження. Федеральний уряд протягом кількох десятиліть установлює граничні показники рівня державного боргу, які мають обмежувати державні запозичення, а отже і рівень дефіциту (аналогічна практика постійно застосовується в Україні). Ефективність цього механізму виявилася незадовільною, оскільки затверджені політиками ліміти державного боргу постійно зростають.

2. У 1985 р. у США було прийнято закон про збалансований бюджет і надзвичайний контроль за дефіцитом, який широко відомий як закон Гремма-Рудмена-Холлінгза. Очікувалося, що передбачені в ньому обов'язкові заходи призведуть до подолання бюджетного дефіциту в 1993 р. Механізм досягнення бюджетного балансу передбачав:

- ⇒ досягнення до початку фіскального року планової величини бюджетного дефіциту;
- ⇒ застосування механізму секвестру бюджетних видатків, якщо при виконанні бюджету перевищено граничний розмір запланованого показника бюджетного дефіциту;
- ⇒ затвердження бюджетних видатків, фінансування яких не підлягає секвестру (зокрема, соціальні програми, програми поліпшення добробуту, виплати з соціального страхування). Для деяких статей видатків секвестр було обмежено (наприклад, для Medicare, студентського кредитування). Усі інші видатки були поділені на дві групи: внутрішні та оборона. Необхідна сума зменшення видатків ділилася порівну між цими двома групами, які фактично і брали на себе весь тягар секвестру.

Зазначений порядок виявився досить «грубим» у такому загальному підході до скорочення статей бюджетного фінансування, а тому викликав значне обурення як з боку виконавчої влади, так і конгресу. Для штучного уникнення секвестру фінансуючі агентства уряду почали переносити видатки на майбутні чи минулі періоди. Процедура, передбачені законом Гремма-Рудмена-Холлінгза, були виконані в 1986 р. У 1988 р. зазначений закон було скасовано, а в 1990 р. у бюджетний процес закладено новий механізм подолання дефіциту.

3. У 1990 р. у США прийнято закон про посилення бюджету. Він включав такі основні положення, що безпосередньо вплинули на процедури бюджетного процесу:

- Р Видатки бюджету поділено на дві групи: обов'язкові (затверджуються законами) і дискреційні (вводяться спеціальними нормативними актами щодо бюджетних асигнувань). Окремо залишаються видатки, пов'язані з бюджетним відшкодуванням і сплатою процентів за державним боргом. **Дискреційні видатки** поділено на три категорії: оборона, міжнародна діяльність, внутрішні видатки. Для дискреційних видатків встановлено показники верхньої їх межі,

які коригуються відповідно до інфляції. Будь-яке збільшення фінансування однієї з дискреційних програм має покриватися скороченням іншої програми видатків з цієї самої групи.

- Р Запроваджено принцип pay-as-you-go (PAYGO) для обов'язкових видатків і законодавства про бюджетні доходи. Принцип PAYGO означає, що пропозиції щодо скорочення доходів або збільшення видатків можливі лише за відповідного скорочення інших видатків або збільшення доходів. При цьому даний принцип має задовольняти не лише бюджетні показники поточного фінансового року, а й п'яти наступних років.
- Р Введено максимальні значення показників дефіциту, які коригуються відповідно до стану економіки (інфляція, рівень процентних ставок тощо) і технічних факторів (зміна концепцій видатків, податкового законодавства). Одне із завдань, яке намагаються розв'язати за допомогою такого порядку, – мінімізувати прямі «побажання» конгресу і виконавчої влади щодо розміру дефіциту, раціоналізувати їхню поведінку й посилити фінансову відповідальність.
- Р Секвестр застосовується виключно до тієї групи видатків, яка порушує встановлені нормативні правила (на відміну від закону Гремма-Рудмена-Холлінгза, який передбачає суцільне скорочення видатків, окрім встановлених винятків). Спроби перенести видатки на минулі чи майбутні періоди викликають негайний секвестр.
- Р Заощадження від неочікуваного скорочення видатків можуть бути використані виключно для скорочення дефіциту; не допускається їх спрямування на зменшення податків або ж розширення видатків (ця вимога відіграла важливу роль у скороченні бюджетного дефіциту США в результаті зменшення видатків на оборону, спричиненого колапсом Радянського Союзу).

Передбачалося, що норми закону про посилення бюджету можуть бути порушені в разі, якщо президент і конгрес оголосять надзвичайний стан. Крім того, конгрес може тимчасово припинити дію нових бюджетних процедур, якщо прогнозується рецесія або якщо економіка переживає протягом двох кварталів зростання в розмірі менше як 1 %.

Основне завдання запроваджених бюджетних правил – забезпечити більш жорстку дисципліну для вирішення проблем дефіциту. На практиці США отримали підтвердження ефективності запровадженого механізму, але це виявилось дійсним лише для умов зростання економіки. У 1990-х роках ця країна переживала постійне скорочення дефіциту, розрахованого щодо всіх фондів фінансових ресурсів, які формують федеральний уряд і підпорядковані йому агентства (так званий дефіцит консолідованого центрального уряду): якщо у 1992 р. дефіцит становив 289,25 млрд. дол., то в 1997 р. – уже 21,72 млрд. дол., а з 1998 р. почав формуватися профіцит: 70,69 млрд. дол. – у 1998 р., 122,95 млрд. дол. – у 1999 р. і 23,64 млрд. дол. – у 2000 р. Попри економічне піднесення, яким характеризувався цей період розвитку США, значну роль у досягненні таких результатів відіграли зміни в бюджетному процесі.

США проводили також інші заходи для подолання розбалансованості федерального бюджету. Вони стосувалися, по-перше, зниження бюджетних видатків, яке відбувалося за рахунок: 1) зменшення витрат на оборону (США скоротили чисельність збройних сил, хоча водночас були вжиті заходи для посилення обороноздатності кра-

їни); 2) зменшення фінансування допомоги іншим країнам; 3) скорочення програми федеральної підтримки сільського господарства; 4) ліквідації програм бюджетного фінансування послуг з додаткової освіти; 5) оптимізації структури органів управління федеральною програмою житлового будівництва; 6) передання тягара фінансування ряду видатків з федерального бюджету бюджетам нижчого рівня.

По-друге, для оптимізації розміру бюджетного дефіциту було підвищено ставки низки податків, які закріплені за федеральним бюджетом, а також переглянуто податкові пільги.

Нинішня ситуація з бюджетним дефіцитом у США, незважаючи на розроблені технології його оптимізації, є критичною. Так, у 2009 р. його розмір досяг 10 % ВВП, або 1 416 трлн. дол. Основна причина – фінансування масштабних програм антикризової підтримки активів банків. У 2010 фінансовому році США вдалося дещо знизити розмір бюджетного дефіциту – до 8,9 % ВВП (1 294 трлн. дол.) завдяки завершенню фінансування цих програм, а також вжиттю інших заходів (залучення до бюджету прибутків, отриманих ФРС, підвищення податків, скорочення видатків бюджету). Незважаючи на ці заходи стан державних фінансів США продовжує залишатися критичним.

В ЄС Маастрихтський договір затвердив два критерії, які безпосередньо стосуються стану державних фінансів: по-перше, державний борг (а точніше, борг сектору державного управління) має не перевищувати 60 % ВВП, а по-друге, бюджетний дефіцит (у дослівному перекладі – надмірний дефіцит органів загального державного управління) не може бути вищим за 3 % ВВП¹. Участь у третій стадії Європейського валютного союзу вимагала від країн-учасниць дотримання прозорості функціонування державних фінансів і жорсткої фіскальної дисципліни, що має виражатися, зокрема, й у виконанні маастрихтських критеріїв. У зв'язку з цим на початку 1990-х років фактично всі країни ЄС почали здійснювати програми з фіскальної консолідації, центральною ідеєю яких було досягнення рекомендованих величин боргу й дефіциту. У результаті відбулося значне скорочення розмірів фіскального дефіциту в країнах ЄС, але рівень боргу й податкового тягара і нині залишається високим, оскільки вирішення проблем з дефіцитом відбувалося переважно за рахунок посилення дохідної бази бюджетів.

Для того, щоб не допустити виникнення загрози стабільності єдиної європейської валюти, необхідно було виробити механізм, який би забезпечував постійне дотримання жорсткої бюджетної дисципліни. Це стало головним аспектом ухваленого в ЄС у 1997 р. Пакту про стабільність і зростання. Основна увага його фінансових положень сконцентрована на питаннях дефіциту. Пакт про стабільність і зростання вимагає від національних урядів країн-учасниць підтримувати в довгостроковому періоді таку бюджетну позицію, яка близька до балансу чи надлишку. При цьому може допускатися поява дефіциту в результаті дії вбудованих автоматичних стабілізаторів розміром не більше 3 % ВВП. Ця цифра є верхньою межею, а не середнім значенням для дефіциту. Інакше кажучи, бюджетна позиція має бути збалансованою протягом економічного циклу; якщо ж перед країною стоїть проблема державного боргу, уряд повинен турбуватися про формування бюджетного надлишку.

Установлені нормативними актами постійно діючі податково-бюджетні обмеження дістали назву «фіскальні правила». Описані вище вимоги до фіскальної дисципліни,

затверджені в Маастрихтському договорі і Пакті про стабільність і зростання, змушують країни – учасниці ЄС будувати свою податково-бюджетну політику на основі фіскальних правил.

Європейське законодавство передбачило превентивні заходи для виконання зазначених вимог і недопущення застосування санкцій. Країни ЄС зобов'язані щорічно представляти стабілізаційні/конвергенційні програми, які мають містити таку інформацію:

- ⇒ середньострокові показники для бюджетного (урядового) балансу й очікувані зміни рівня державного боргу; для виконання прогнозних розрахунків фіскальних показників у середньостроковому періоді в ЄС розроблено загальну уніфіковану методику визначення структурного балансу;
- ⇒ макроекономічні можливості, на основі яких зроблено розрахунки;
- ⇒ прогноз цих же показників на три роки;
- ⇒ аналіз чутливості бюджетних даних до змін макроекономічних можливостей;
- ⇒ опис заходів бюджетної й економічної політики, необхідних для досягнення прогнозного значення бюджетного балансу.

Європейська Рада зобов'язана аналізувати подані програми і давати відповідні публічні коментарії. Уперше такий порядок було застосовано на практиці в 1999 р.

Пакт про стабільність і зростання передбачає санкції за недотримання встановлених у цьому самому документі вимог:

- ⇒ якщо уряд не може задовольнити маастрихтський критерій дефіциту і не здатний виконати рекомендацій Європейської Ради, він зобов'язаний внести на рахунок ЄС депозит у розмірі 0,2 % свого ВВП, а також суму, яка дорівнює одній десятій розміру дефіциту, що перевищує рекомендовані 3 %. У цілому депозит не може перевищувати 0,5 % ВВП;
- ⇒ якщо ситуація не покращується впродовж двох років, депозит конвертується у безповоротний платіж, сума якого розподіляється між іншими членами Європейського валютного союзу;
- ⇒ застосування описаного механізму є автоматичним, але обов'язково беруться до уваги економічні обставини. Під час рецесії жорсткість заходів пом'якшується так: якщо ВВП скорочується на 0,75 %, санкції втрачають свій автоматичний характер, а рішення про їх застосування приймає Європейська Рада за результатами оцінювання всіх економічних обставин; якщо ВВП скорочується на 2 % і більше, усі фінансові санкції будуть відмінені.

Результатом жорстких лімітів, які застосовуються в ЄС щодо дефіциту і державного боргу, стало постійне скорочення розбалансованості державних фінансів практично в усіх європейських країнах.

Починаючи з 2008 р. стан державних фінансів країн – членів ЄС різко погіршився, що зумовлено світовою фінансовою кризою. Падіння обсягів виробництва, сукупного попиту, зростання безробіття, масштабна державна підтримка фінансового сектору, програми фіскального стимулювання тощо викликали зростання бюджетного дефіциту. Єврокомісія визнала надмірними дефіцити у Великій Британії, Ірландії, Мальті, Іспанії, Франції, Греції, Угорщині. На початку 2010 р. 20 з 27 країн – членів ЄС мали дефіцит, вищий за 3 % ВВП.

Глибина рецесії та обмеження кредитної сфери зумовлюють використання саме фіскальної політики як основного інструмента подолання кризових явищ. При цьому в ЄС покладаються як на дискреційні заходи, так і на дію автоматичних стабілізаторів. Дискреційні заходи розробляють, з одного боку, національні уряди країн – членів ЄС, а з другого – загальноєвропейські інститути. Так, у грудні 2008 р. Європарламент ухвалив План відновлення європейської економіки. Напрямами виходу з кризи є:

- ⇒ стимулювання зайнятості, підтримка попиту на працю,
- ⇒ підтримка купівельної спроможності населення,
- ⇒ сприяння інноваціям,
- ⇒ формування впевненості.

Для досягнення поставлених цілей План передбачає бюджетну експансію. Зокрема, це такі заходи:

- ⇒ зниження податків для населення і для бізнесу (зниження ПДВ, внесків на соціальне страхування, податку на доходи фізичних осіб та ін.);
- ⇒ державні інвестиції в інфраструктуру, пошуково-дослідницьку діяльність, інновації, освіту, підвищення ефективності енергетики;
- ⇒ державна допомога бізнесу;
- ⇒ збільшення державного споживання тощо.

При цьому перевага надається саме нарощуванню бюджетних видатків, а не зниженню податків. Причина цього полягає в тому, що податки можуть спричинити зростання заощаджень більшою мірою, ніж зростання попиту і споживання. Отже, як уже зазначалося, основними інструментами оптимізації розміру бюджетного дефіциту є бюджетні доходи й видатки, дія яких стає тим вагомішою, чим критичнішою є економічна ситуація. У 2011-2012 рр. у зв'язку з загостренням фінансово-економічної ситуації в ЄС було вжито ще низку заходів у сфері бюджету.

За такого регулювання бюджетний дефіцит є неминучим. Він діє як стабілізатор економіки. Водночас Єврокомісія робить акцент саме на короткостроковому порушенні маастрихтського критерію дефіциту, що змушує національні уряди дбати про якнайшвидше відновлення економіки. Разом з тим, оскільки стартова ситуація на початку кризи та економічні умови в різних країнах є неоднаковими, цілком очевидно, що строки виходу з рецесії можуть виявитися різними. Наявність же процедури надмірного дефіциту може зашкодити тим країнам, як потребуватимуть більше часу на економічне відновлення.

ПИТАННЯ ДО ТЕМИ

1. Яких форм може набувати незбалансованість бюджету?
2. Які причини виникнення бюджетного дефіциту і як цю проблему трактували і трактують вчені?
3. Охарактеризуйте економічну політику кейнсіанського типу щодо бюджетного дефіциту.
4. Що таке боргова спіраль?
5. Як старіння нації впливає на державні фінанси?
6. Які ви знаєте види бюджетного дефіциту?

7. Назвіть джерела фінансування бюджетного дефіциту?
8. Як впливає грошова емісія на бюджетний дефіцит?
9. Яким чином можна охарактеризувати фінансування бюджету?
10. Розкажіть про зарубіжний досвід в управлінні бюджетним дефіцитом.

ТЕСТИ

1. **Яким чином за законом Вагнера за умов розвитку економіки, будуть змінюватися видатки бюджету у порівнянні з обсягами виробництва і національними доходами?**
 - а) зростатимуть повільніше;
 - б) зростатимуть швидше;
 - в) зменшуватимуться.
2. **Наведіть правильну послідовність боргової спіралі, яка перетворила бюджетний дефіцит через обслуговування державного боргу на причину бюджетного дефіциту:**
 - а) бюджетний дефіцит – державні запозичення – державний борг – платежі за боргом – бюджетний дефіцит;
 - б) бюджетний дефіцит – державні запозичення – державний борг – платежі за боргом.
 - в) бюджетний дефіцит – платежі за боргом – бюджетний дефіцит.
3. **Яким чином старіння нації впливає на дохідну базу бюджету, насамперед через податок на доходи фізичних осіб, який нині є одним із найбільших джерел податкових доходів?**
 - а) викликає зростання;
 - б) не впливає;
 - в) викликає зменшення.
4. **Залежно від виду бюджету розрізняють:**
 - а) дефіцит державного бюджету і дефіцит місцевого бюджету;
 - б) дефіцит загального фонду бюджету і дефіцит спеціального фонду бюджету;
 - в) дефіцит державного бюджету і дефіцит загального фонду бюджету і дефіцит спеціального фонду бюджету.
5. **Охарактеризуйте дефіцит поточного бюджету:**
 - а) зазвичай цей бюджет призначений насамперед для фінансування державних капіталовкладень. Джерелами бюджетних ресурсів є головним чином державні позики. Інакше кажучи, такий бюджет фактично завжди є дефіцитним;
 - б) загальною вимогою є балансування бюджету. Дефіцит такого бюджету розцінюється як украй негативне явище. Вважається, що він має виникати лише в період економічного спаду або в кризовому стані;
 - в) загальною вимогою є балансування бюджету. Дефіцит такого бюджету

розцінюється як нормальне явище. Вважається, що він має виникати лише в період економічного росту.

6. Активний дефіцит виникає у випадку:

- а) коли уряд через зменшення видатків бюджету впливає на сукупний попит;*
- б) як наслідок економічного спаду, зниження виробництва та зайнятості і призводить до зменшення бюджетних доходів. Бюджетний дефіцит є результатом автоматичних змін;*
- в) коли уряд через збільшення видатків бюджету стимулює сукупний попит.*

7. В українській бюджетній практиці операції з фінансування бюджету згруповані в такі групи:

- а) фінансування за активними операціями;*
- б) фінансування за борговими операціями; надходження від приватизації державного майна; фінансування за активними операціями;*
- в) фінансування за борговими операціями; надходження від приватизації державного майна.*

8. У бюджетній же роботі виникає питання оптимізації розміру дефіциту відповідно до характеру фіскальної політики уряду, тому бюджетна розбалансованість вимагає:

- а) наукового обґрунтування її масштабів; пошуку джерел, які збалансували б грошові потоки бюджету; прийняття рішень про використання бюджетного надлишку в разі, якщо доходи більші за видатки; розроблення заходів щодо усунення чи зменшення бюджетного дефіциту;*
- б) наукового обґрунтування її масштабів; пошуку джерел, які збалансували б грошові потоки бюджету;*
- в) розроблення заходів щодо усунення чи зменшення бюджетного дефіциту.*

9. Усі бюджетні операції можна поділити на такі групи:

- а) операції, які визначають розмір дефіциту, впливають на нього (викликають появу або зменшують дефіцит);*
- б) операції, які фінансують (покривають) дефіцит;*
- в) операції, які визначають розмір дефіциту, впливають на нього (викликають появу або зменшують дефіцит) та операції, які фінансують (покривають) дефіцит.*

10. Падіння обсягів виробництва, сукупного попиту, зростання безробіття, масштабна державна підтримка фінансового сектору, програми фіскального стимулювання викликають:

- а) зменшення бюджетного дефіциту;*
- б) зростання бюджетного дефіциту;*
- в) не впливають на бюджетний дефіцит.*

ГЛОСАРІЙ

Бюджетний дефіцит – фінансовий результат за бюджетними операціями в розмірі перевищення видатків бюджету над його звичайними доходами. У процесі визначення розміру Б. д. державні позики в джерелах доходів не враховуються.

Бюджетний профіцит – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів із бюджету).

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Виконання бюджету – забезпечення повного і своєчасного надходження всіх передбачених у затвердженому бюджеті доходів і спрямування цих коштів на фінансування видатків, включених до бюджету.

Внутрішній державний борг – заборгованість держави юридичним і фізичним особам, яка утворилась у зв'язку із залученням їх коштів на внутрішньому фінансовому ринку для фінансування видатків бюджету та виконання державних програм і замовлень.

Гарантована позика – 1) форма державного кредиту, погашення суми і сплата процентів, за яким забезпечується заставою державного майна або певними доходами; 2) гарантовані урядом облігаційні позики місцевих органів влади, випущені під конкретні місцеві інвестиційні проекти.

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо отриманих та непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Граничні величини державного боргу і фіскального дефіциту (Маастрихтські критерії) – гранично припустимі показники державного боргу (валового боргу сектору державного управління) – 60 % до ВВП і фіскального дефіциту (сектору державного управління) – 3 % до ВВП, які встановлені Маастрихтською угодою для країн – членів Європейського Союзу.

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 зовнішнім і внутрішнім кредиторам з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату.

Державний бюджет України – центральний бюджет України, призначений для фінансового забезпечення функцій і повноважень вищих органів державної влади й управління.

Державний кредит – сукупність грошових відносин, що виникають між державою в особі її центральних органів влади, з одного боку, та юридичними і фізичними особами (приватними особами, фінансово-кредитними установами, корпораціями, іноземними урядами і міжнародними фінансовими організаціями), з другого боку, за яких держава виступає в ролі позичальника або гаранта чи позикодавця.

Державні інвестиції – вкладення за рахунок коштів бюджету чи цільових фондів в інвестиційні проекти чи соціально-економічні програми.

Дефіцитне фінансування – забезпечення видатків бюджету за рахунок державних позик або емісії грошей в умовах дефіциту бюджету.

Дефолт – повна або часткова відмова держави від платежів за зовнішніми та внутрішніми боргами.

Доходи бюджету – частина фінансових ресурсів, що створюються у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту й зосереджуються в бюджеті на основі правових норм для виконання державою і місцевим самоврядуванням своїх функцій. До них належать податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (у тому числі трансферти, плата за адміністративні послуги та власні надходження бюджетних установ, які за своїм походженням і сутністю не є доходами бюджету).

Емісійний дохід – грошові відносини між державою і фізичними та юридичними особами, у процесі функціонування яких держава отримує дохід від емісії в обіг надлишків грошей, що призводить до їх подальшого знецінення і скорочення реальних доходів населення. Е. д. визначається як сума перевищення доходів, отриманих державою від емісійних операцій, над витратами на забезпечення цих операцій. Використовується безпосередньо для покриття бюджетного дефіциту або опосередковано через кредитування держави банківською системою під державні цінні папери.

Загальнодержавні податки і збори – податки і збори, установлені вищим органом законодавчої влади та обов'язкові для справляння на всій території держави.

Закон Вагнера – виведена німецьким класиком фінансової науки Адольфом Вагнером емпірична закономірність швидшого зростання державних видатків порівняно з національним продуктом і, як результат, – постійне збільшення масштабів одержавлення національного продукту.

Закон Гремма-Рудмена-Холлінгса (Gramm--Rudman-Hollings Act) – закон, прийнятий конгресом США в 1985 р., який передбачав поступове автоматичне зменшення дефіциту федерального бюджету через щорічне його скорочення на певну суму.

Закон про Державний бюджет України – Закон України, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

«Золоте правило» державних фінансів – правило бюджетної політики, відповідно до якого поточний бюджет має бути збалансованим, а бюджетний дефіцит не може перевищувати розміру бюджетних інвестицій.

Класифікація фінансування бюджету – систематизація джерел отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрямів витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Видатки 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).

Кредитування бюджету – операції, пов'язані з наданням коштів із бюджету на умовах повернення, платності, строковості та цільового використання, унаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів із бюджету), та операції з повернення таких коштів (повернення кредитів до бюджету). До кредитів із бюджету

також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі. Метою даних операцій є проведення економічної політики, а не управління ліквідністю або отримання прибутків.

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та їх наданням з бюджету).

Чисті запозичення/чисте кредитування – одна з концепцій фіскального дефіциту. Чисті запозичення/чисте кредитування є сальдовим показником фінансового (фіскального) балансу сектору державного управління або державного сектору в цілому, який розраховується, як правило, в Системі національних рахунків. Чисті запозичення (запозичення за мінусом погашення) свідчать про існування фіскального дефіциту і показують, який обсяг грошових ресурсів (заощаджень) додатково залучає даний сектор економіки з інших секторів. В ЄС встановлено граничний розмір для цього показника, розрахованого для сектору державного управління на базі даних Європейської системи національних рахунків (1995 р.), у 3 % ВВП.

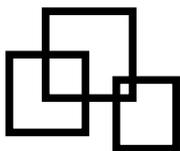
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. / Александров И. М. – 2-е изд. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дашков и К^о», 2007. – 486 с.
2. Аргус М. М. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. М. Аргус, Н. М. Хижа. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.
3. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування : навч. посіб. / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2011. – 311 с.
4. Бадида М. П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 46-52.
5. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [монографія] / Барановський О. І.- К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
6. Бюджетна система України та Євросоюзу : [монографія] / [Булгакова С. О., Барановський О. І., Кучер Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2010. – 396 с.
7. Бюджетная система России : учеб. / [Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Д. Э. и др.]. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Eksmo Education : Эксмо, 2006. – 752 с.
8. Бюджетный кодекс Украины від 8 лип. 2010 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.
9. Бюджетный менеджмент : підруч. / [Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д. та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004.- 864 с.
10. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України.
11. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : [монографія] / Дем'янишин В. Г.- Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
12. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг.

- ред. М. Я. Азарова. – К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. – Ч. 1. – 268 с.
13. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. – Ч. 2. – 702 с.
 14. Десятнюк О. М. Моніторинг податкових ризиків: теорія та практика : [монографія] / Десятнюк О. М. – Тернопіль : ТНЕУ, 2009.- 312 с.
 15. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс]. – Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149.
 16. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : [монографія] / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. І. О. Луніної. – К. : НАН України; Ін-т екон. та прогноз., 2010. – 320 с.
 17. Економічна енциклопедія : у 3 т. / відп. ред. С. В. Мочерний. – К. : Вид. центр «Академія», 2000. – Т. 3. – 952 с.
 18. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / [Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І.] ; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с.
 19. Загородній А. Г. Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – 4-те вид., випр. і доп. – К. : Т-во «Знання» ; Л. : Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002 . – 566 с.
 20. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.
 21. Зведені матеріали наукових досліджень «Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України» [Електронний ресурс]. – Матеріали Бюджетного комітету Верховної Ради України.
 22. Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування : [монографія] / за заг. ред. О. Л. Яременка. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2011.- 182 с.
 23. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
 24. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. [Гапонюк М. А., Бураченко А. Є., Яцюта В. Т. та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.
 25. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / Жаліло Я. А., Молдован О. О., Шевченко О. В.; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 35 с.
 26. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-XVII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.
 27. Податковий кодекс: про всі зміни / [Андрусь О., Войтенко Т., Кавторєва Я. та ін.]. – Х. : Фактор, 2011. – 160 с.
 28. Старостенко Г. Г. Бюджетна система : навч. посіб. / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К. : Центр учбов. літератури, 2006. – 240 с.
 29. Управління Державним бюджетом України : підруч. / заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.

30. Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : [монография] / И. В. Усков. – Симферополь : Ариал, 2012. – 450 с.
31. Федосов В.М. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрій. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
32. Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. – К. : Кондор, 2008.- 292 с.
33. Финансовый словарь / А. А. Благодатин, Л. Ш. Лозовский, Б. А. Райзберг. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 377 с.
34. Финансы: Оксфордский толковый словарь : Англо-русский. – М. : Весь мир, 1997. – 496 с.
35. Фінанси : підруч. / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
36. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 1. Монографія / П. І. Юхименко, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 687 с.
37. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 2. Енциклопедія / С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 582 с.
38. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 3. Хрестоматія : в 2 ч. / авт.-упоряд. С. І. Юрій, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – Ч. 1. – 471 с.
39. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 3. Хрестоматія : в 2 ч. / авт.-упоряд. С. І. Юрій, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – Ч. 2. – 734 с.
40. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : в 3 т. / за ред. А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – 468 с.

ТЕМА 4



БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ І ПОБУДОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

- 4.1. Становлення та розвиток бюджетної системи України*
- 4.2. Основи сучасного бюджетного устрою України*
- 4.3. Структура та принципи побудови бюджетної системи України*
- 4.4. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях*
- 4.5. Бюджетний процес у зарубіжних країнах*

4.1. Становлення та розвиток бюджетної системи України

Побудова ефективної бюджетної системи та реалізація ефективної бюджетної політики держави є важливим чинником для забезпечення її соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим на сьогодні актуальним є дослідження процесу її розвитку.

Бюджетна система України пройшла тривалий період розвитку, протягом якого в її організації та функціонуванні відбувались зміни відповідно до діючого суспільно-економічного ладу та державного устрою (рис. 4.1.), хоча під час втрати державності Україна не мала можливості формування національної бюджетної системи, що гальмувало розвиток бюджетних відносин на рівні окремих територій та держави в цілому.

Багатотисячлітня історія бюджетної системи України сягає своїм корінням часів Київської держави. Державні фінанси того часу функціонували у найпримітивнішій формі. Основним джерелом утворення державних доходів були податкові методи одержавлення частини виробленої продукції у натуральних вимірах.

Феодальна роздробленість Київської Русі, міжусобиці істотно обмежили її могутній фінансово-економічний потенціал, чим скористалися Велике Литовське князівство, Річ Посполита, а пізніше й Російська імперія. На колонізованих українських землях фінансова система набувала ознак, властивих державам-поневолювачам.

Новий етап розвитку фінансової системи України пов'язується із гетьманською добою, коли запорізьке козацтво набуло самостійної державності, налагодило дипломатичні відносини з низкою європейських країн.

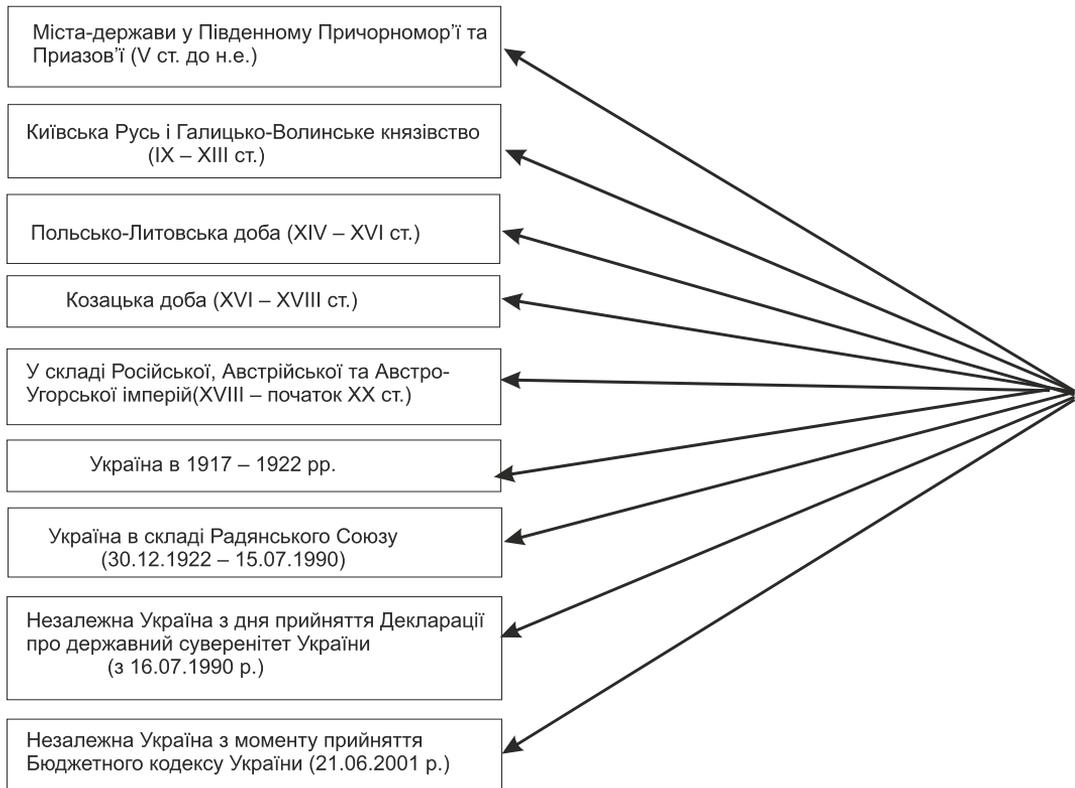


Рис. 4.1. Етапи становлення бюджетних відносин в Україні

Схема організації фінансових відносин виглядала так: була спільна військова скарбниця, до якої надходили податкові платежі від рибних промислів, скотарства, землеробства, полювання, митні збори, специфічні акцизи, неподаткові надходження. Видатки передбачалися на військове спорядження, будівництво укріплень, монастирів, утримання закладів для козаків похилого віку, дипломатичних місій та інші цілі.

Вперше реформування державного скарбу і відокремлення коштів гетьмана провела козацька демократія за часів правління І. Брюховецького. Згодом такий принцип реорганізації державних фінансів Запорізької Січі було закріплено Конституцією 1710 р. Основним фондом державного скарбу того часу були так звані рангові маєтності, дані королівщини, надходження від яких спрямовувалось на утримання державних установ, урядовців, забезпечення заслужених осіб. Постійними державними доходами залишалися податки.

Склад дохідної й видаткової частин скарбу Запорізької Січі зразка XVIII ст. окреслено в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Доходи та видатки скарбу Запорізької Січі у XVIII ст.

Доходи	Видатки
1. Зовнішні джерела: 1.1. Військова здобич; 1.2. «Жалование царское», платня гетьманська; 1.3. Задоволення претензій іншими державами; 1.4. Продукти від царського уряду; 1.5. Доходи від зовнішньої торгівлі	1. Зовнішні напрями: 1.1. Утримання російських полків під час військових дій з Туреччиною; 1.2. Дари царям та російським чиновникам; 1.3. Спорядження Запорізького війська на військові операції за межами Січі; 1.4. Задоволення претензій від інших дежав
2. Внутрішні джерела: 2.1. Кошові регалії та домени; 2.2. Мито; 2.3. Внутрішні податки; 2.4. Орендна плата; 2.5. Конфісковане майно; 2.6. Викуп за полонених; 2.7. Судові штрафи; 2.8. Кредитні операції.	2. Внутрішні напрями: 2.1. Утримання церковних установ; 2.2. Утримання урядовців Коша; 2.3. Поточне утримання господарства Коша; 2.4. Допомога збіднілим козакам та іншим членам війська Запорізького; 2.5. Видача кредитів; 2.6. Резерв

Із вступом у 1922 р. України до складу СРСР відбулось підпорядкування її бюджету бюджетній системі СРСР, яку було створено відповідно до Конституції СРСР 1924 р. Державний бюджет СРСР був загальним зведеним фінансовим планом, який включав союзний бюджет та бюджети п'ятнадцяти республік, зокрема і України (рис. 4.2).

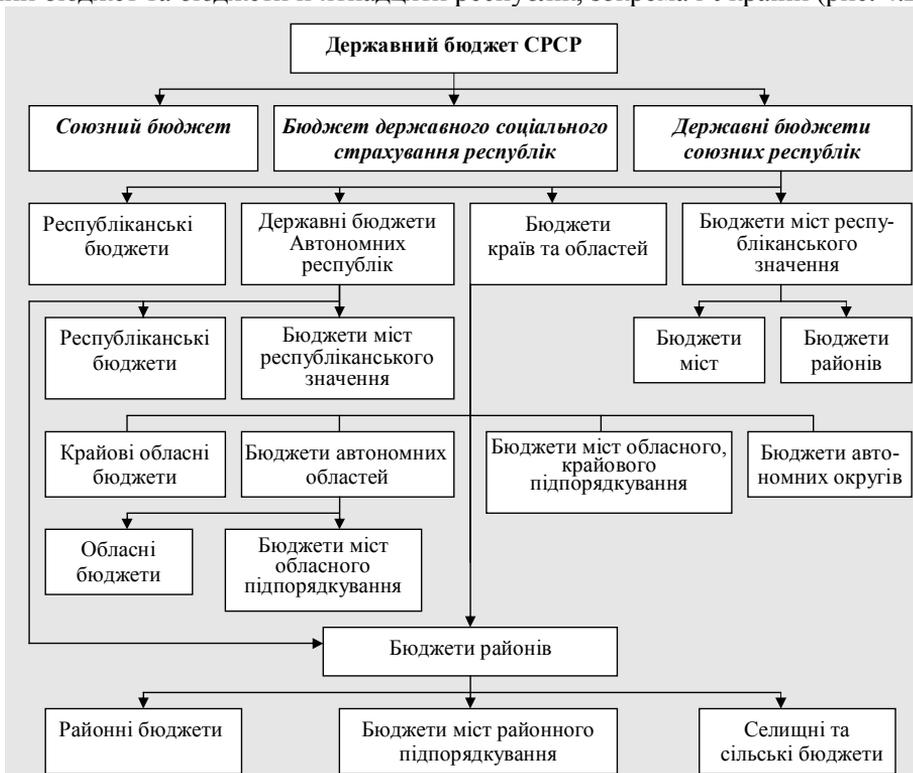


Рис. 4.2. Структура бюджетної системи СРСР

Зміст бюджетного законодавства СРСР зводився до повної централізації бюджетної системи.

Сучасна бюджетна система сформована на базі бюджетних відносин, що існували при Радянському Союзі. Формування законодавчої бази бюджетної системи розпочалося ще в 1990 р. та продовжується й досі.

Після прийняття Декларації про незалежність Української РСР було прийнято Закон України «Про економічну самостійність», у якому передбачалось забезпечення економічної самостійності Української РСР як необхідної умови державного суверенітету України. У статті 5 Закону зазначалося, що Українська РСР має власну фінансову систему; фінансові ресурси республіки складаються з коштів республіканського бюджету, бюджетів місцевих Рад, коштів органів місцевого самоврядування, позабюджетних надходжень. Реалізація самостійності розпочалася формуванням національного правового поля, яке включало закони: «Про бюджетну систему Української РСР»; «Про ціни і ціноутворення»; «Про державну податкову службу в Україні»; «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування».

З початку самостійності бюджетна система стала одним із основних атрибутів державності. Вона поступово вдосконалювалась, однак залишалась усі десять років за побудовою, структурою та системою управління такою, як за часів Союзу РСР. Про це свідчить прийнята з 1995 р. нова редакція Закону України «Про бюджетну систему України». Відповідно до нього бюджетна система складалась з державного бюджету України, республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів. Сукупність зазначених бюджетів складала зведений бюджет (рис. 4.3).

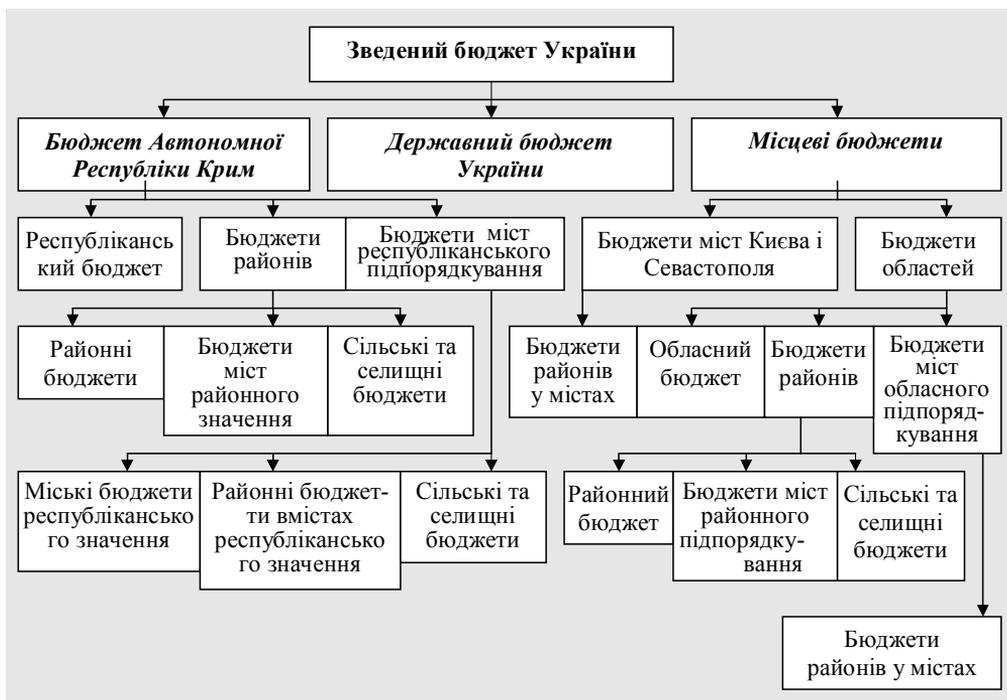


Рис. 4.3. Структура бюджетної системи України протягом 1991–2001 рр.

До 2001 р. збереглася практика централізованих адміністративних форм і методів управління бюджетними ресурсами та організації бюджетного процесу в державі. Відсутність стабільності організації бюджетного процесу стала початком формування незбалансованих бюджетів.

Прийняття Конституції стало основою вдосконалення бюджетної системи, розвитку міжбюджетних відносин та здійснення бюджетної реформи.

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

Таким чином, із прийняттям Бюджетного кодексу України започатковано нову ідеологію організації міжбюджетних відносин, які базуються на єдиних засадах, підходах та принципах побудови бюджетної системи. Всі бюджети як складові бюджетної системи в процесі виконання положень Бюджетного кодексу мають відповідну самостійність і спрямовані на реалізацію єдиної фінансової політики. Бюджетна система стає основним чинником впливу на розвиток суспільно-економічних процесів, важливим інструментом їх регулювання з боку держави. Її роль у збалансованому розвитку всіх територій і держави в цілому сприятиме продовженню бюджетних реформ і прискоренню адаптації національного бюджетного законодавства до законодавства ЄС.

Сьогодні бюджетна система України має досить ефективну організацію для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку. Водночас у бюджетній сфері ще є низка невирішених проблем. Бюджетна політика у сфері видатків недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення. Недостатній залишається і рівень поєднання фіскальної і стимулюючої функцій податкової політики; потребують вдосконалення міжбюджетні взаємовідносини, які не повністю враховують економічний потенціал регіонів. Загалом сучасна бюджетна політика ще не зовсім відповідає стратегії економічного та соціального розвитку України.

4.2. Основи сучасного бюджетного устрою України

Структура бюджету розглядається у горизонтальному і вертикальному розрізах. У *горизонтальному* вона характеризується складом доходів і видатків, а також їх питомою вагою. У *вертикальному* розрізі структура бюджету розглядається за рівнями державної влади та управління і характеризується взаємопов'язаними поняттями «бюджетний устрій» та «бюджетна система».

Бюджетний устрій визначає, яким чином здійснюється побудова бюджетної системи. Стаття 3 Закону України «Про бюджетну систему України» встановила: «**Бюджетний устрій** – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу».

Бюджетний устрій заснований на економічних відносинах і юридичних нормах, що визначають компетенцію центральних і місцевих органів влади щодо здійснення бюджетного процесу.

Бюджетний устрій знаходиться в безпосередній залежності від державного устрою (федеративна чи унітарна держава). В унітарних державах (Японія, Італія, Франція, Англія, Україна, Польща), як правило, є два рівні бюджетів: державний і місцеві. У федеративних державах (Росія, США, Німеччина, Канада та ін.) – три ланки: федеративний бюджет, бюджети членів федерації (штатів, земель, республік) та місцеві бюджети. Різноманітністю відрізняється і система місцевих бюджетів, що відповідає адміністративно-територіальному поділу відповідної країни.

Україна як унітарна держава має дворівневу бюджетну систему, яка складається з двох *рівнів*: державного бюджету та республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів.

Прийняття Бюджетного кодексу в 2001 році, в потім його подальше реформування у 2010 році створило правове підґрунтя для удосконалення бюджетної системи України на всіх рівнях, забезпечення її стабільності та інвестиційної привабливості.

Структура Бюджетного кодексу України подана на рис. 4.4.



Рис. 4.4. Структура Бюджетного кодексу України

Функціонування бюджетних відносин в Україні базується на основі законодавчо-нормативних актів, які перелічені у статті 4 Бюджетного кодексу України: Конституції України; Бюджетному кодексі; законах про Державний бюджет України на поточний рік; інших законах, що регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України; нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади; рішеннях органів влади АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Конституція регулює такі питання функціонування бюджетної системи, як: механізм прийняття законів; основні бюджетні положення; повноваження Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоврядування в організації бюджетного процесу.

У відповідності до вимог статті 95 Конституції України щодо справедливості і неупередженості розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами Бюджетним кодексом України визначено основні засади бюджетної системи України, які включають:

- 1) відокремлення видів бюджетів, що створюються в даній країні;
- 2) встановлення принципів побудови бюджетної системи;
- 3) розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;
- 4) визначення характеру і форм взаємовідносин між бюджетами.

Теоретично можливі три варіанти відокремлення видів бюджетів:

- а) створення єдиного бюджету для всієї країни;
- б) створення окремих регіональних бюджетів;
- в) створення на кожному рівні адміністративного поділу централізованих і децентралізованих видів бюджетів.

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року Україна змінила принципи побудови державного бюджету. За часів входження України в Союз РСР державний бюджет України об'єднував у собі республіканський бюджет, бюджети областей та міст Києва та Севастополя, тобто представляв собою сукупність усіх бюджетів.

На сьогодні, у відповідності з статтею 2 Закону України «Про бюджетну систему України» сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України.

Зведений бюджет не затверджується Верховною Радою України, а використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України. Кожний з видів бюджетів, які існують в Україні, затверджується відповідним органом місцевого самоврядування.

Зведеними бюджетами в Україні є: Державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим; бюджети областей; бюджети районів; бюджети міст, які мають районний поділ. *Бюджет Автономної Республіки Крим* об'єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим. *Бюджет області* об'єднує обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування. *Бюджет району* об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. *Бюджет міста*, який має районний поділ, об'єднує міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу.

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

Принцип єдності бюджетної системи забезпечується існуванням єдиного рахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. Єдність бюджетної системи забезпечується також єдиною правовою базою; єдиною бюджетною класифікацією; єдністю форм бюджетної документації, що встановлюються Міністерством фінансів України; наданням статистичної і бюджетної інформації для зведених бюджетів усіх рівнів; єдиною грошовою системою в державі; на взаємодії бюджетних ланок усіх рівнів. Єдність бюджетної системи дозволяє проведення єдиної фінансової, в тому числі податкової політики.

Принцип повноти полягає у відображенні у бюджеті всіх доходів і видатків, які на підставі законодавства включаються в нього і за рахунок яких мають покриватися всі витрати, що фінансуються з нього.

Принцип достовірності – це формування бюджету на реальних показниках, науково обґрунтованих нормативах та відображення у звіті про виконання бюджету, тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банку. Але в нашій бюджетній системі – це принцип майбутнього, бо стан економіки поки що не дає можливості формування бюджету на реальних показниках.

Принцип гласності означає обов'язково відкритий розгляд бюджетів усіх рівнів на сесіях представницьких органів – Верховній Раді України і на радах місцевих органів самоврядування. Друга частина цього принципу – публічність, тобто обов'язкове обнародування бюджетних матеріалів.

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

Принцип самостійності забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України.

Велике правове значення в бюджетному устрою кожної держави має принцип спеціалізації показників доходів і видатків бюджетів, який полягає у конкретному визначенні розмірів доходів за джерелами утворення і видатків за їх призначенням.

Основними передумовами формування та розвитку міжбюджетних відносин в Україні, що пов'язані із запровадженням інститутів виконавчої влади та місцевого самоврядування, стали:

- ⇒ роздержавлення місцевих рад;
- ⇒ визнання принципу їх правової, організаційної та фінансової автономії;
- ⇒ скасування принципів підпорядкованості в системі місцевих рад;
- ⇒ запровадження «вертикалі» виконавчої влади в Україні;
- ⇒ запровадження нової низової ланки в системі місцевого самоврядування територіальної громади;
- ⇒ розмежування функцій, повноважень, сфер відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- ⇒ визначення особливого статусу столиці України м. Києва та Автономної Республіки Крим;

⇒ встановлення державного та адміністративно-територіального устрою України.

Розглянемо повноваження державних органів влади у процесі реалізації бюджетних відносин згідно зі статтею 85 Конституції України:

1) До повноважень Верховної Ради належить:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довколишнього середовища;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ;
- затвердження рішень про надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям; а також про одержання від іноземних держав та міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення (звільнення) на посади Голови та інших членів Рахункової палати.

2) Повноваження Президента України включають (ст. 106 Конституції):

- звернення з посланнями до народу, зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище країни;
- призначення за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України та припинення його повноважень на цій посаді;
- призначення за поданням Прем'єр-міністра, членів КМУ, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їх повноважень на цих посадах;
- створення, реорганізація та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, що передбачені на їх утримання;
- скасування актів КМУ та актів Ради міністрів АРК;
- створення у межах коштів, які передбачені у державному бюджеті, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;
- підписання законів, що прийняті Верховною Радою;
- накладання вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд.

3) Повноваження Кабінету Міністрів – вищого органу виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст. 116 Конституції):

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, виконання Конституції і законів;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку;

- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою державного бюджету, подає Верховній Раді звіт про його виконання;
- спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади;
- в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції).

4) Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Їх склад формують голови місцевих адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з неї Президентом за поданням КМУ. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом і КМУ, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів; земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово їх підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

4.3. Структура та принципи побудови бюджетної системи України

Головне місце в бюджетному устрої займає бюджетна система.

Відповідно до Бюджетного кодексу *бюджетна система України* – сукупність державного і місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права. Вона включає всі види бюджетів, що створюються в країні відповідно до її бюджетного устрою.

Економічною основою сучасної бюджетної системи є господарський комплекс, *правовою основою* – Конституція, Бюджетний кодекс (у новій редакції від 08.07.2010 р.) та інші законодавчі акти.

Відповідно до статті 95 Конституції України бюджетна система має будуватися на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Складовими елементами бюджетної системи є її структура, принципи побудови та організація функціонування.

Структурно бюджетна система України складається з державного бюджету України та місцевих бюджетів, вона побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою і врегульована нормами права (рис. 4.5).

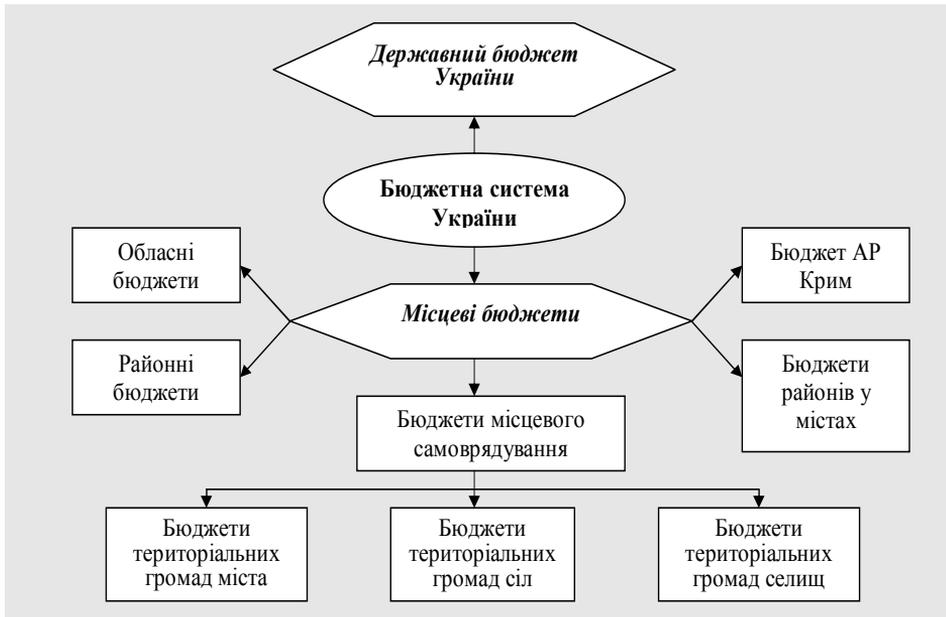


Рис. 4.5. Бюджетна система України відповідно до Бюджетного кодексу

У складі бюджетної системи розрізняють:

- ⇒ центральні бюджети (Державний бюджет України);
- ⇒ місцеві бюджети, які розрізняються за рівнями адміністративного поділу на централізовані відповідно до певної адміністративної одиниці (обласні, районні, міські) та децентралізовані (міст, сіл, селищ і районів у містах).

До складу місцевих бюджетів входять:

- ⇒ бюджет Автономної Республіки Крим;
- ⇒ обласні бюджети – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;
- ⇒ районні бюджети – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;
- ⇒ бюджети районів у містах;
- ⇒ бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Крім поняття «бюджетна система», в Україні існує також поняття «зведеного», або «консолідованого», бюджету, який утворюється завдяки поєднанню усіх бюджетів країни.

Головну роль у бюджетній системі більшості країн відіграє державний бюджет, за допомогою якого центральні органи влади акумулюють основну частину національного доходу (рис. 4.6).

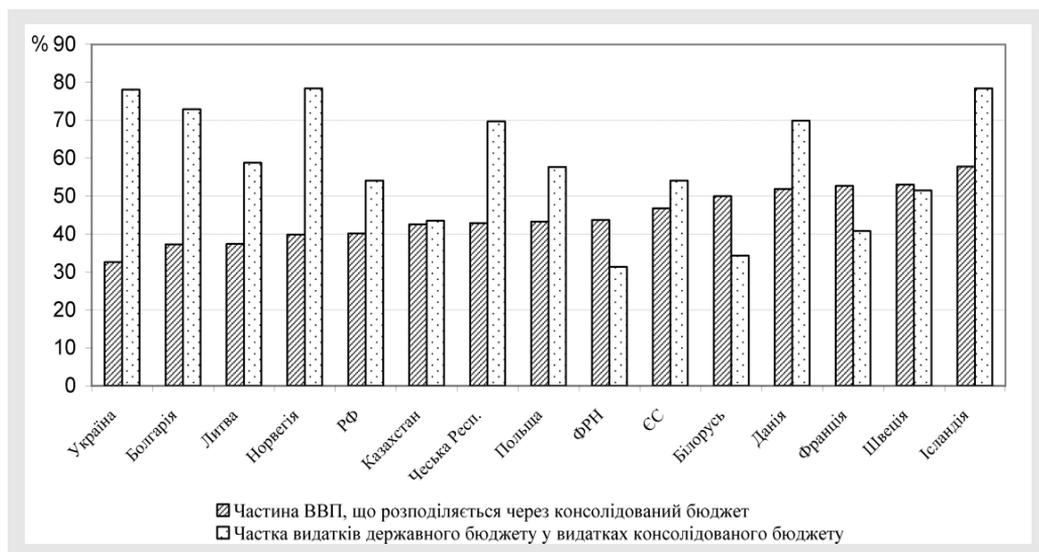


Рис. 4.6. Рівень централізації ВВП та роль державного бюджету у консолідованих бюджетах окремих країн

У сучасних умовах значення державного бюджету постійно зростає. Він широко використовується для державного регулювання економіки, соціальних відносин, впливає на різні сторони процесу відтворення капіталу.

За державним бюджетом у більшості країн закріплені найважливіші доходи, такі, як прибутковий податок, податок на прибуток корпорацій, найбільші фіскальні непрямі податки, надходження від державних підприємств. На нього покладені основні витрати, пов'язані із здійсненням державою своїх функцій: військові, економічні, соціальні витрати, надання допомоги іноземним державам, управління державним боргом, адміністративні витрати. Розподіл доходів і витрат між окремими видами бюджетів закріплюється законодавчо.

Згідно зі статтею 95 Конституції щодо справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами Бюджетний кодекс України визначає основні **принципи бюджетної системи** (рис. 4.7).

Дотримання всіх вищезазначених принципів має дозволити бюджетній системі України швидше пройти період становлення і перейти до нормального розвитку з дотриманням існуючих вимог сучасної світової економіки.

На думку фахівців, у побудові бюджетної системи України доцільно виділити **принцип автономності**, який передбачає, що кожний бюджет, який входить до її складу, є відносно відособленою і самостійною ланкою. На відміну від задекларованого у Бюджетному кодексі принципу самостійності, він означає автономне управління кожним бюджетом і відсутність прямого перерозподілу коштів між бюджетами. Такий підхід до бюджетної системи тісно пов'язаний з поняттям «бюджетний федералізм», що розглядається як законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і витраток між ними на засадах державної соціально-економічної і політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної і суспільної солідарності.

Єдності	Забезпечується єдиними: правовою базою; єдиною грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, порядком виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності
Збалансованості	Повноваження на здійснення витрат бюджетом мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період
Самостійності	Забезпечується правом відповідних органів державної влади, влади АРК та місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства; правом відповідних рад самостійно і незалежно розглядати та затверджувати відповідні бюджети
Повноти	До складу бюджетів включаються всі надходження до бюджетів та витрати, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування
Обґрунтованості	Бюджет формується на основі реалістичних макропоказників економічного і соціального розвитку держави та розрахунків надходжень і витрат, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил
Ефективності	При складанні та виконанні бюджетів всі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та максимального результату при використанні визначеного обсягу коштів
Субсидіарності	Розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача
Цільового використання бюдж.коштів	Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями
Справедливості, неупередженості	Бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами
Публічності, прозорості	Державний та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно ВРУ, ВР АРК та відповідними місцевими радами
Відповідальності	Кожний учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу

Рис. 4.7. Принципи бюджетної системи України

В.М.Опарін наголошує, що подальший розвиток бюджетної системи України має засновуватися на засадах бюджетного федералізму.

Слід зазначити, що саме проблема фінансового вирівнювання є найбільш важливою для бюджетної системи України на сьогодні. Бюджетна система України побудована таким чином, що більша частина коштів, зібраних у регіонах у вигляді податків, зборів та платежів надходить до державного бюджету, з якого потім кошти перерозподіляються між місцевими бюджетами. Забезпеченість місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами з власними джерелами надходжень недостатнім чином відповідає проблемам регіонального розвитку. Надмірна централізація ВВП України у державному бюджеті призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають необхідних обсягів ресурсів для забезпечення виконання своїх повноважень. Це, в свою чергу, спричиняє залежність місцевих органів самоврядування від центральної влади і стримує розвиток регіонів.

Статус та завдання *Державної контрольно-ревізійної служби* визначено Законом «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні». До складу Державної контрольно-ревізійної служби входять: Головне контрольно-ревізійне управління; контрольно-ревізійні управління в АРК, областях, містах Києві та Севастополі; контрольно-ревізійні районні відділення.

Основними завданнями Державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів; розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків, порушень і запобігання їх виникненню.

Державний контроль здійснюється у формі ревізій і перевірок. З ініціативи Державної контрольно-ревізійної служби ревізія або перевірка державного підприємства, організації може проводитися не частіше одного разу на рік. Перевірку приватних підприємств за дорученням правоохоронних органів може бути проведено в будь-який час.

Діяльність *Рахункової палати* регулюється Законом «Про Рахункову палату Верховної Ради України», де передбачені правові засади, статус, функції, повноваження і порядок їх здійснення, а також Бюджетним кодексом України, де передбачені повноваження щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Рахункова палата (далі – РП) є постійно діючим вищим органом державного фінансово-економічного контролю, який формується Верховною Радою. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших державних органів. Її завданнями є:

- ⇒ організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням дохідної та видаткової частин державного бюджету, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- ⇒ здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу, визначення ефективності та доцільності витрачання державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- ⇒ контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля, використання об'єктів права власності, які не підлягають приватизації;
- ⇒ контроль за законністю та своєчасністю руху коштів державного бюджету та коштів позабюджетних фондів в установах НБУ та уповноважених банках;
- ⇒ здійснення контролю за грошовою емісією, використанням золотого запасу, коштовних металів, каміння, наданням кредитів та здійсненням операцій щодо розміщення золотого і валютного резервів;
- ⇒ аналіз виявлених відхилень від показників державного бюджету та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому;
- ⇒ виконання інших завдань, передбачених чинним законодавством.

РП має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи та їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, якщо вони отримують, перераховують, використовують кошти державного бюджету, мають частку державної власності у своєму статутному фонді або використовують об'єкти державної власності чи управляють ними, а також у разі надання їм державою митних, податкових та інших пільг.

Бюджетним кодексом передбачено, що до повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- ⇒ використанням коштів державного бюджету відповідно до закону про Державний бюджет України;
- ⇒ утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу;
- ⇒ ефективністю використання та управління коштами державного бюджету;
- ⇒ використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади щодо доходів і видатків.

Щорічно (не пізніше 1 грудня) РП подає Верховній Раді загальний звіт про результати виконання її доручень, проведених перевірок, ревізій та обстежень.

Міністерство доходів і зборів України, яке є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, було утворене Указом Президента України від 24.12.2012 №726/2012. У складі міністерства та його територіальних органів утворюються та діють підрозділи податкової міліції.

Згідно з розпорядженням Президента, основним завданням новоствореного Міністерства доходів і зборів є не контроль, а надання послуг підприємствам, бізнесу та фізичним особам.

Основними завданнями Міндоходів України є:

1) забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів;

2) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

3) забезпечення формування та реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску;

4) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги),

а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

Міністерство доходів і зборів України координує свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, митними, контрольно-ревізійною службою, іншими контролюючими органами, банківськими установами, а також з податковими службами інших держав.

4.4. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях

Організація бюджетного процесу в Україні регламентується Бюджетним кодексом України, рішеннями Верховної Ради України, місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих органів.

Традиційно *бюджетний процес* визначається як сукупність дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі норм бюджетного права, щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду та затвердження звіту про їх виконання. Виходячи з цього, у широкому розумінні бюджетний процес являє собою засновану на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядковану суворим процедурам у галузі бюджету.

Бюджетний процес в Україні має *циклічний та періодичний характер*. Бюджетний цикл, на відміну від бюджетного періоду, який дорівнює календарному року, містить у собі проміжок часу від початку формування бюджету на рік, що планується, до затвердження звіту про його виконання.

Отже, *бюджетний цикл* в Україні включає:

- ⇒ період формування бюджету;
- ⇒ виконання бюджету;
- ⇒ пільгові бюджетні терміни (час дії минулорічних асигнувань по капітальних вкладеннях);
- ⇒ період звітності.

Нині в Україні бюджетний цикл дорівнює близько 2,5 року.

Бюджетний процес складається з відповідних стадій, що визначаються змістом і характером діяльності державних органів, унаслідок чого така діяльність набуває нових якостей. Відповідно до п. 1 ст. 19 Бюджетного Кодексу України *стадіями бюджетного процесу* визнаються:

- ⇒ складання проектів бюджетів;
- ⇒ розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- ⇒ виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- ⇒ підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього.

Зазначені стадії проходять бюджети всіх рівнів, що становлять бюджетну систему України: Державний бюджет і місцеві бюджети. Виходячи з того, що джерелом утворення всіх бюджетів є національний дохід країни, який має динамічний характер і залежить від розвитку економіки та обчислюється, як правило, щорічно, законодавчі та виконавчі органи, що беруть участь у складанні, затвердженні та виконанні бюджетів, щоразу по-новому, здійснюють перегляд стану та розмірів доходів і видатків бюджету.

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

Також слід зазначити, що бюджетний процес ґрунтується на відповідних правових засадах, принципах, які є гарантією чіткого та неупередженого планування, ефективного використання коштів, дотримання фінансової (бюджетної) дисципліни та здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів і відбивають важливі риси бюджету. Такими засадами є як принципи, що властиві бюджетній системі України взагалі, так і притаманні тільки бюджетному процесу. Окрім принципів побудови бюджетної системи, закріплених ст. 7 Бюджетного кодексу України, бюджетному процесу властиві: принцип розподілу бюджетних повноважень, принцип спеціалізації бюджетних показників, принцип щорічності бюджету, принцип гласності, наочності, достовірності та послідовності.

Важливим, з точки зору виконання контрольних функцій, є п. 2 ст. 19 БКУ, згідно з яким передбачається, що «на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства».

Водночас доводиться констатувати, що хоча більш ніж за двадцять років незалежності бюджетний процес в Україні пройшов складний еволюційний шлях, проте нині існує ціла низка проблемних питань, які потребують негайного вирішення на різних стадіях бюджетного процесу (рис. 4.9).

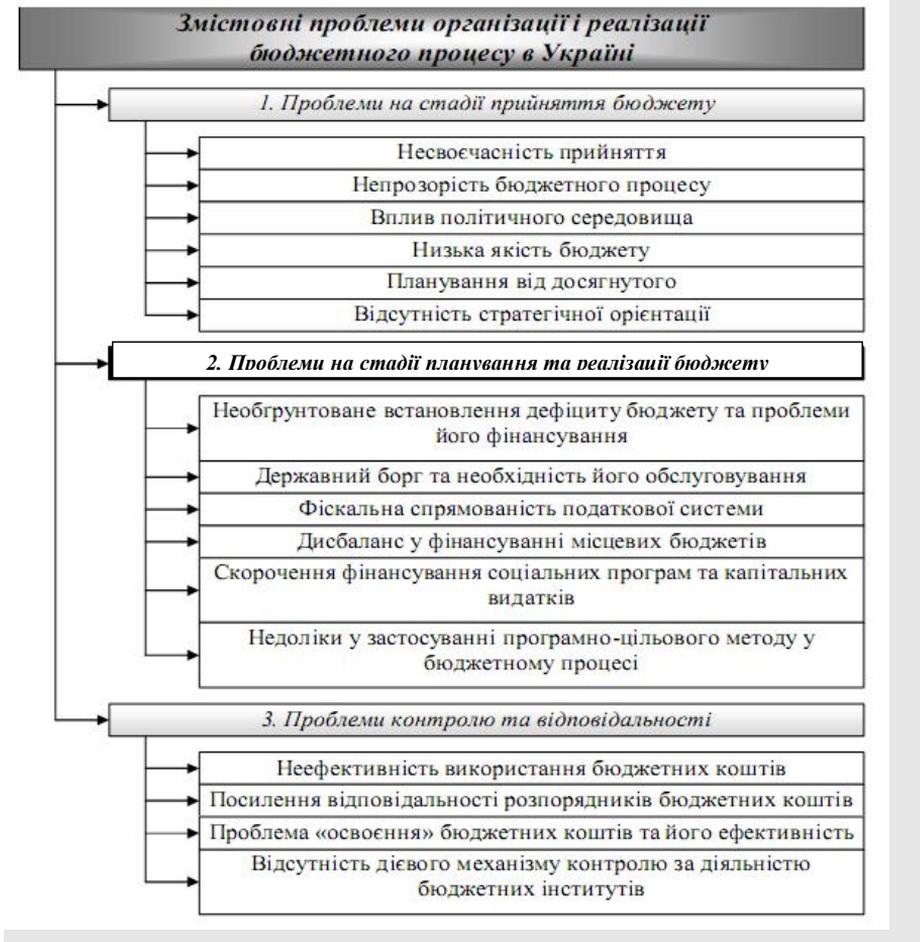


Рис. 4.9. Сучасні проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні

Однією з найскладніших проблем, що завжди супроводжувала бюджетний процес в Україні було його прийняття, а точніше хронічна несвоечасність і неузгодженість дій органів державної влади при ухваленні головного фінансового документа держави.

Надзвичайна проблематичність прийняття державного бюджету в принципі (не кажучи про ухвалення його у встановлені законодавством терміни) обумовлюється дією низки інституційних кон'юнктурних чинників, серед яких найбільш актуальними в Україні слід вважати такі: політична нестабільність, відсутність політичного консенсусу між впливовими партіями, спроби лобіювання інтересів промислово-фінансовими групами, відстоювання приватних інтересів представниками державної влади тощо. Внаслідок зазначених вище факторів типовою є ситуація, коли країна вступає в новий рік без бюджету, як це відбулося, наприклад, у 2010 році.

Дані, наведені у табл. 4.2, засвідчують той факт, що парламент України протягом багатьох років не дотримується процесуальних вимог щодо прийняття та затвердження закону «Про державний бюджет».

Таблиця 4.2

Відповідність прийняття Верховною Радою України Законів України «Про державний бюджет» законодавчо встановленим термінам (2002–2012 рр.)

Рік	Дата прийняття акту	Назва законодавчого акту	Рік	Дата прийняття акту	Назва законодавчого акту
2003	23.12.02	Проект Постанови «Про прийняття ЗУ про державний бюджет України на 2003 рік»	2008	28.12.07	Проект Постанови «Про прийняття ЗУ про державний бюджет на 2008 рік і про внесення змін до деяких нормат.-правових актів»
	26.12.02	ЗУ «Про державний бюджет України на 2003 рік»		28.12.07	ЗУ «Про державний бюджет України на 2008 рік»
2004	26.11.03	Проект Постанови «Про прийняття ЗУ про державний бюджет на 2004 рік»	2009	23.12.08	Проект ЗУ «Про державний бюджет на 2009 рік»
	27.11.04	Закон України «Про державний бюджет України на 2004 рік»		26.12.08	ЗУ «Про державний бюджет України на 2009 рік»
2005	13.12.04	Проект Постанови «Про прийняття ЗУ про державний бюджет України на 2005 рік»	2010	23.04.10	Проект ЗУ «Про державний бюджет на 2010 рік»
	23.12.04	ЗУ «Про державний бюджет України на 2005 рік»		27.04.10	ЗУ «Про державний бюджет України на 2010 рік»
	23.12.04	ЗУ «Про державний бюджет України на 2005 рік»	2011	10.12.10	Проект ЗУ «Про державний бюджет на 2011 рік»
2006	08.12.05	Проект Постанови «Про прийняття ЗУ про державний бюджет на 2006 рік»		23.12.10	ЗУ «Про державний бюджет України на 2011 рік»
	20.12.05	ЗУ «Про державний бюджет України на 2006 рік»	2012	15.09.11	Проект ЗУ «Про державний бюджет України на 2012 рік»
2007	06.12.06	Проект «Постанови про прийняття ЗУ про державний бюджет на 2007 рік»		23.12.11	ЗУ «Про державний бюджет України на 2012 рік»
	19.12.06	ЗУ «Про державний бюджет України на 2007 рік»			

Недоліки у плануванні бюджетних показників також створюють перешкоди у формуванні якісного фінансового плану України. Йдеться про те, що в нашій країні бюджет складається за умовами поточної діяльності, тобто кожного року він є абсолютно новим документом. При цьому не враховується стратегія розвитку держави, проте вирішальний вплив на бюджетний процес чинять різні політичні сили, які від-

стоюють власні інтереси. Отже, якщо в Україні щороку триває боротьба за кожен із запланованих показників, то в багатьох країнах ця проблема вирішується досить просто. Наприклад, у Канаді значна кількість статей бюджету планується на декілька років з відповідним коригуванням щороку залежно від зміни стратегічних пріоритетів розвитку країни. При цьому відхилення від запланованого показника з урахуванням рівня інфляції має не перевищувати 5%. Отже, політичне середовище може впливати лише на 5% всього обсягу державних фінансів, що значно спрощує процедуру прийняття бюджету.

Низька якість бюджетного процесу в Україні також пояснюється встановленим порядком планування бюджету. В Україні процедура планування бюджету реалізується за схемою «згори-донизу», тобто спочатку затверджується державний бюджет, у якому визначаються основні доходні джерела місцевих бюджетів, а потім плануються місцеві бюджети. Така процедура є не зовсім оптимальною, оскільки в умовах достатнього рівня автономності місцевих бюджетів, затвердження бюджету державного рівня та затвердження місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів.

Проаналізовані недоліки призводять до дисбалансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів, що в Україні приймає форму бюджетного дефіциту.

В Україні протягом 2007-2012 рр. (табл. 4.3) показник бюджетного дефіциту по відношенню до ВВП перевищував встановлене порогове значення лише у 2009-2010 рр., та становив відповідно 3,88% та 6,5%.

Таблиця 4.3.

Показники стану бюджетної безпеки протягом 2007-2014 рр.*

Показники	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
ВВП, млн. грн.	720731	948056	914720	986926,29	1038246,4	1475500	1708000	1887000
Доходи, млн. грн.	165939,2	231722,9	209700,3	240615,2	314572,5	332821,35	361627,8	371502,9
У % до ВВП	23,02	24,44	22,93	24,38	30,29	24,38	21,17	19,69
Видатки, млн. грн.	174254,3	241490,1	242437,2	303588,7	333414,5	358010,38	373880,5	395102,0
У % до ВВП	24,18	25,47	26,50	30,76	32,11	24,26	21,89	20,94
Дефіцит (-) / профіцит (+), млн.грн	-9842,9	-12502,0	-35517,2	64265,5	23554,0	25129,48	17080,0	28305,0
У % до ВВП	1,37	1,32	3,88	6,5	2,3	1,7	1,0	1,5

* розраховано за даними Міністерства фінансів України

Економічно необгрунтоване встановлення дефіциту бюджету породжує проблему його фінансування, що стає головним завданням на стадії виконання бюджету.

Однією з гострих проблем бюджетного процесу в Україні залишається незбалансованість міжбюджетних відносин у системі «держава-регіони», тобто існує дисбаланс у фінансуванні та самостійності місцевих бюджетів. Згідно з аналізом, проведеним фахівцями, до комплексу проблем фінансування та розвитку місцевих бюджетів можна віднести такі:

- ⇒ низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування;
- ⇒ нечітке розмежування функцій між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- ⇒ нерозвиненість місцевого оподаткування;
- ⇒ незабезпеченість достатнім обсягом бюджетних коштів делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування;
- ⇒ неефективне використання коштів місцевих бюджетів тощо.

Також до перелічених проблем хотілося б додати незацікавленість органів місцевого самоврядування у розширенні власної дохідної бази.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що основними векторами, здатними забезпечити ефективну реалізацію бюджетного процесу в Україні є:

- ⇒ забезпечення детальної та однозначної законодавчої регламентації всіх аспектів бюджетних правовідносин на кожній стадії бюджетного процесу;
- ⇒ забезпечення визначення остаточного переліку прав, обов'язків і відповідальності органів та осіб, що наділені бюджетними повноваженнями;
- ⇒ посилення впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію бюджетної політики держави;
- ⇒ створення механізму забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на кожній зі стадій бюджетного процесу;
- ⇒ забезпечення якісної та ефективної професійної підготовки персоналу, зокрема підбору кадрів, які повинні мати не лише фахову спеціальність, а й галузевий фах відповідно до специфіки роботи;
- ⇒ дотримання принципу системності та наукового супроводу при здійсненні заходів щодо реформування бюджетного процесу.

Отже, зазначені проблемні аспекти організації бюджетного процесу в Україні вимагають негайного вирішення на кожній його стадії, що в перспективі дозволить забезпечити ефективне управління державними фінансовими ресурсами, підвищити результативність, ефективність і прозорість використання бюджетних коштів, уникнути зриву бюджетного процесу через політичні події, підвищити якість головного фінансового документа держави та стане міцним підґрунтям для забезпечення соціально-економічного розвитку України.

4.5. Бюджетний процес у зарубіжних країнах

Економічні традиції та політичні реформи накладали відбиток на бюджетний устрій різних країн.

Залежно від адміністративно-територіального устрою (унітарного чи федеративного) розрізняють рівні бюджетних систем (табл. 4.4).

Таблиця 4.4.

Рівні бюджетних систем окремих країн

Україна	Казахстан	Білорусь	Російська Федерація	Німеччина
Державний	Республіканський	Республіканський	Федеральний	Федеральний
-	Обласний, бюджет міста республіканського значення, бюджет столиці	-	Регіональний	Бюджети земель
Місцеві	Району (міста обласного значення)	Місцеві	Муніципальні	Бюджети громад
-	-	Міждержавний	-	-

Нині розрізняють унітарний, федеративний та змішаний види бюджетного устрою. Незалежно від цього виділяють два умовних типи побудови центрального бюджету, згідно з якими бюджетний процес має свої особливості:

- ⇒ британський;
- ⇒ франко-іспанський.

Британський тип передбачає поділ центрального бюджетного фонду на частини. Державний бюджет Великобританії складається з центрального бюджету і національного фонду запозичень, а державний бюджет США – з федерального бюджету і трасових фондів. Центральні бюджети цих країн із правової точки зору являють собою пакет нормативних документів, кожен із яких окремо затверджений парламентом і підписаний главою уряду. Бюджетна практика США передбачає так званий «нульовий метод оцінки кошторисів», суть якого полягає в складанні бюджету без урахування витрат минулого року.

Пакет бюджетних документів інколи містить «вбудовані» закони, які стосуються доходів бюджету, що затверджують механізм їх сплати.

Для франко-іспанського типу характерним є прийняття та виконання загального закону про державний бюджет, який парламент розглядає, обговорює і затверджує в цілому, а також наявність позабюджетних коштів, котрі є державними, але не входять до складу державного бюджету. У Франції існує центральний бюджет, приєднані бюджети різних державних організацій та спеціальні рахунки казначейства. Схожу побудову державного бюджету обрала для себе і Україна.

Взагалі в унітарних державах бюджетна система є сукупністю бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і складається з двох ланок: державного бюджету і бюджетів місцевих органів самоврядування. Наприклад, бюджетна система Японії складається з державного бюджету, бюджетів 47 префектур і 3255 муніципалітетів; у Франції бюджетна система складається з центрального бюджету і бюджетів 95 департаментів та близько 38 тис. комун.

У федеративних державах бюджетна система включає три ланки: державний (федеральний) бюджет, бюджети членів федерації і місцеві бюджети. Бюджетна система США, наприклад, має федеральний бюджет, бюджети п'ятдесяти штатів і більше 80

тис. бюджетів місцевих адміністративних підрозділів (3 тис. округів, 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міст тауншипів, 15 тис. шкільних і 29 тис. спеціальних округів). У Німеччині бюджетна система складається з федерального бюджету, бюджетів шістнадцяти земель і бюджетів общин; у Канаді – з федерального бюджету, бюджетів десяти провінцій і бюджетів місцевих органів влади.

Головну роль у бюджетній системі більшості країн відіграє державний бюджет, за допомогою якого центральні органи влади акумулюють основну частину національного доходу.

В Україні державний бюджет має дві складові: загальний і спеціальний фонди. Федеральний бюджет США включає урядовий фонд і трастові фонди, що мають цільовий характер. Держбюджет Італії складається з двох частин: рахунку поточних операцій і рахунку руху капіталів. Держбюджет Франції складається з центрального бюджету, приєднаних бюджетів державних установ і спеціальних рахунків казначейства. В Японії існує рахунок центрального уряду, інвестиційний бюджет та 57 спеціальних рахунків. Таким чином, структура бюджетів кожної країни має особливий характер. Типовим є відокремлення поточних видатків держави від капітальних витрат.

Побудова бюджетних систем у розвинених країнах ґрунтується на спеціальних принципах. Найважливішими з них є єдність, повнота, реальність і гласність (табл. 4.5).

Таблиця 4.5.

Порівняння принципів побудови бюджетних систем окремих країн

Україна	Казахстан	Білорусь	Російська Федерація	Німеччина
Єдності	Єдності	Єдності	Єдності	Єдності
Збалансованості	-	Збалансованості	Збалансованості	Загального забезпечення
Самостійності	Самостійності	Самостійності	Самостійності	-
Повноти	Повноти	Повноти	Повноти	Повноти
Обґрунтованості	Реалістичності	Реальності	Достовірності	Точності
Ефективності	Ефективності і результативності	-	Ефективного й економічного використання бюджетних коштів	Спеціалізації
Субсидіарності	-	-	Розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи	-
Цільового використання	-	-	Адресності й цільового використання	Ясності
Публічності і прозорості	Транспарентності	Гласності	Гласності	Гласності
Справедливості і неупередженості	-	-	-	-
Відповідальності	Відповідальності	-	-	-

Продовження таблиці 4.5

-	-	-	-	Своєчасності
-	-	-	-	Щорічності
-	Послідовності	-	-	-
-	Пріоритетності	-	-	-

Принципи бюджетного устрою, покладені у законодавство розвинених західних країн, склали основу для формування принципів бюджетного устрою України, які були розглянуті вище.

Бюджетна система у своїй макроструктурі функціонує в двох основних агрегатах – державний бюджет і бюджети місцевих органів влади, які мають забезпечувати функцію місцевого самоврядування. У різних країнах пропорції між цими фінансовими агрегатами досить різні, в залежності від прийнятої в них політики децентралізації управління. Сучасна тенденція в цьому питанні тяжіє до концепції розвитку місцевого самоуправління, що має бути характерним і для України, але практика бюджетної політики це не підтверджує.

Бюджетна політика держав різного рівня економічного розвитку має свої особливості, пріоритети та різні моделі розвитку. Так, держави, що належать до групи країн з розвинутою економікою (США, Канада, країни Західної Європи) будують свою бюджетну політику на принципах розвитку науки та освіти, поліпшення якості та обсягів соціального забезпечення, підвищення якості життя населення. А країни з перехідною економікою зосереджують увагу більше на розвитку інженерної інфраструктури та на програмах активізації інноваційної діяльності.

Стратегічні завдання розвитку держави, особливості її бюджетної політики та вибір пріоритетів знаходять своє відображення у структурі видаткової частини бюджету. Зокрема, пропорції витрат бюджету держави у підтримку регіонів характеризують її регіональну політику. В її основі – фінансові можливості місцевої влади. Так частка видатків муніципальних бюджетів у структурі консолідованого бюджету США складала: у 2008 році – 38 %, у 2009 році – 43 %, у 2010 році – 45 %. Середнє значення частки видатків муніципальних бюджетів складає 42 %. Отже, в США самі штати здійснюють значний вплив на економічні суб'єкти, що розташовані на їх території.

Так частка видатків на економічну діяльність у структурі видатків штатів США склала понад 15 %, у той час, як видатки федерального бюджету – близько 7 % (рис. 4.10, рис. 4.11).

1 – загальнодержавні видатки (центральный уряд, міжнародні відносини, обслуговування боргу);

2 – національна оборона;

3 – національна економіка;

4 – соціальна безпека;

5 – гарантія зайнятості;

6 – охорона здоров'я, безкоштовна медицина, допомога ветеранам.

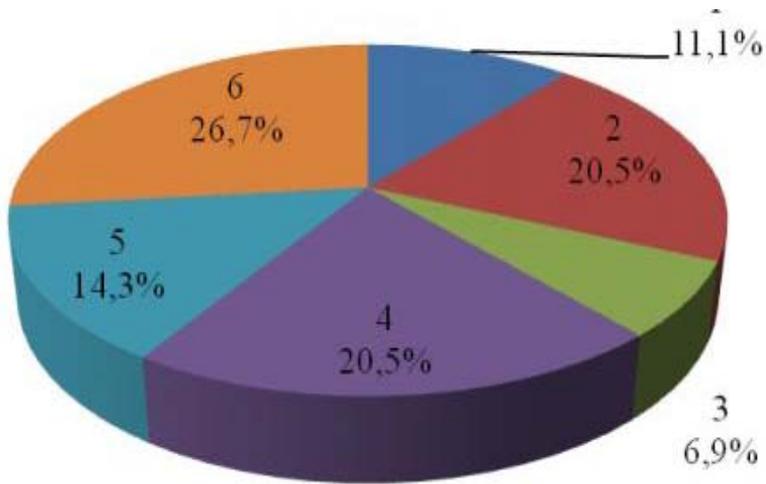
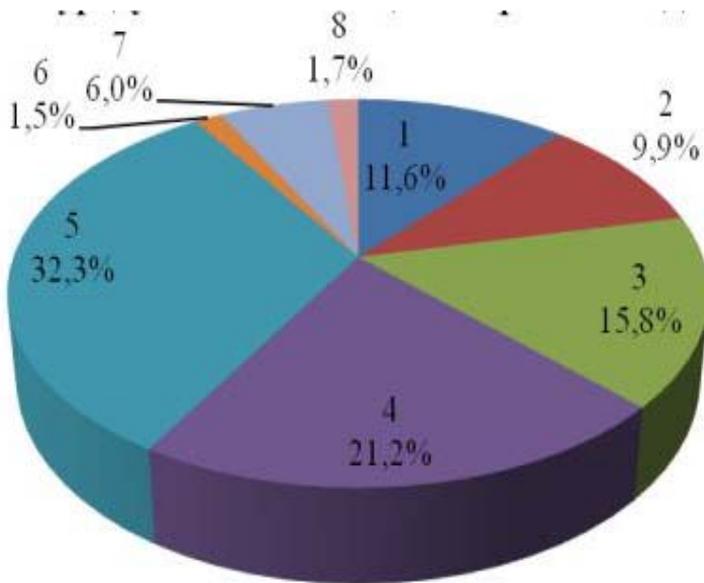


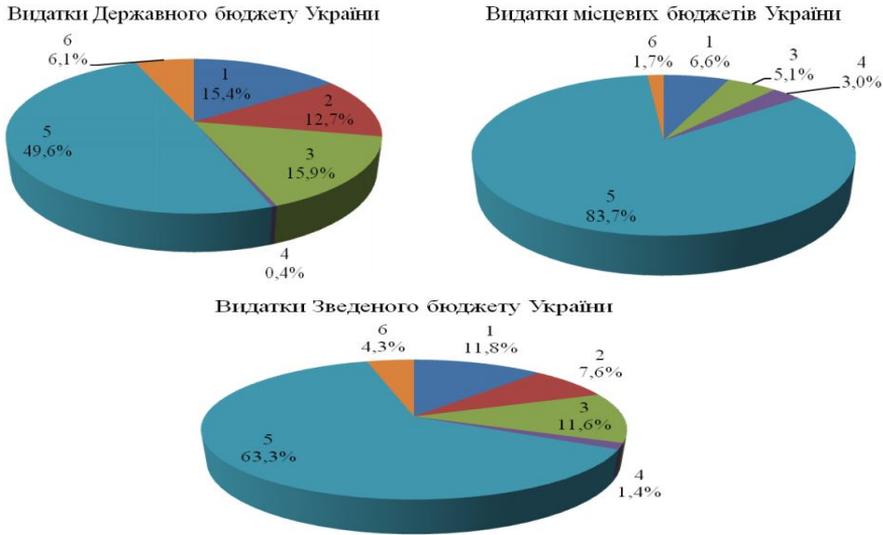
Рис. 4.10. Структура видатків бюджету федерального уряду США (2011 р.)



- 1 – загальнодержавні видатки;
- 2 – громадський порядок та правозахисні органи;
- 3 – національна економіка;
- 4 – охорона здоров'я;
- 5 – освіта;
- 6 – культура;
- 7 – соціальний захист;
- 8 – інше

Рис. 4.11. Структура видатків бюджету уряду штатів та місцевих органів влади США (2011 р.)

В Україні і державний і місцеві бюджети основні видатки розподіляють на соціальну сферу та на загальнодержавні функції (рис. 4. 12).

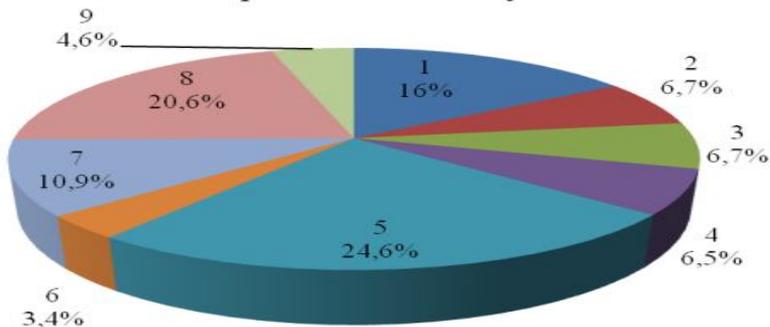


- 1 – загальнодержавні функції;
- 2 – громадський порядок та безпека;
- 3 – економічна діяльність;
- 4 – ЖКГ;
- 5 – соціальна сфера;
- 6 – інші видатки

Рис. 4.12. Структура видатків бюджетів України (2011 р.)

Частина централізованих коштів, що надходять в регіони, має цільове призначення – на інноваційні програми. Сутність бюджетної політики в цьому аспекті можна визначити зі структурних пропорцій бюджету.

Для Китаю така структура представлена на рис. 4.13.



- 1 – загальнодержавні видатки;
- 2 – управління міськими та сільськими комунами;
- 3 – національна оборона;
- 4 – національна безпека;
- 5 – національна економіка;
- 6 – наука і технології;
- 7 – соціальна безпека та забезпечення зайнятості;
- 8 – освіта, охорона здоров'я, культура, спорт;
- 9 – інше

Рис. 4.13. Структура видатків державного бюджету Китаю (2011 р.)

Як свідчить діаграма, в Китаї політика використання державного бюджету спрямована на підтримку економічного розвитку, частка видатків держбюджету на його фінансування складає близько 25 %.

З валових капіталовкладень в економіку США на частку держави в цілому припадає понад 20%, з яких 11-12% припадає на інвестиції, що значно вище сучасних вітчизняних показників. Значна частина цих коштів йде на придбання військової техніки. Основні витрати на придбання засобів виробництва цивільного призначення здійснюються по лінії штатів і місцевих органів влади. Вони спрямовуються на розвиток регіональної інфраструктури (будівництво доріг, комунальне господарство, громадські споруди по лінії охорони здоров'я та освіти тощо).

Орієнтири і напрямки державної бюджетної політики деяких країн світу представлено в табл. 4.6.

Таблиця 4.6.

**Спрямованість бюджетної політики держав світу
(дані на 2011 рік)**

№ з/п	Види видатків бюджету	Частка видатків бюджету країни, %		Спрямованість бюджетної політики
Економічно розвинені країни				
Сполучені Штати Америки				
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	24,3	15,5	Соціальна
2	На соціальну сферу	50,9	13,4	
Норвегія				
Бюджет центрального уряду				
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	9,9		Соціальна
2	На соціальну сферу	72,9		
Сінгапур				
Бюджет центрального уряду				
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	6		Соціальна
2	На соціальну сферу	45		
Країни, що розвиваються				
Китай				
		Бюджет центрального уряду	Державний бюджет	Економічно-наукова
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	34,1	28	

Продовження таблиці 4.6.

2	На соціальну сферу	7,7	31,5	
Росія				
		Консолідо- ваний	Федераль- ний	
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	24,3	15,5	Соціально-економічна
2	На соціальну сферу	50,9	13,4	
Україна				
		Зведений	Державний	
1	На національну економіку, науку, житлово-комунальне господарство	13	16,2	Соціальна
2	На соціальну сферу	63,3	49,6	

Аналізуючи структуру бюджетів ряду зарубіжних країн, доходимо висновку, що їх державна фінансова політика, яка проводиться через механізм бюджетного розподілу накопичених коштів, має досить різні пріоритети. В США бюджет в основному забезпечує три складові: соціальні гарантії, національну оборону, охорону здоров'я; в Китаї – національну економіку і національну оборону; в Росії – національну економіку та соціальну сферу; в Україні – соціальну сферу, загальнодержавні функції та невелика частка – на економічну діяльність. При цьому видатки соціальної сфери в Україні у структурі зведеного бюджету держави складають понад 60 %.

Якщо окремо розглядати частку загальнодержавних видатків у бюджеті, то за цим показником лідирують Китай (19,4 %), Україна (11,8 %), США (11,1 %), тоді як у Норвегії частка таких видатків складає 11,2 %, а в Сінгапурі 3,6 %.

Узагальнюючи структурні пропорції видатків бюджетів України можна зробити висновок, що розвинуті країни свій бюджет орієнтують на соціальні потреби, а країни що розвиваються, – на економічні, що з політичного погляду цілком виправдано.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте основні етапи становлення та розвитку бюджетної системи України.
2. Охарактеризуйте принципи, які покладені в основу побудови бюджетної системи України.
3. Охарактеризуйте структуру бюджетної системи України.
4. Визначте складові зведеного бюджету України.
5. Проаналізуйте нормативно-правову базу функціонування бюджетної системи України.
6. Дайте загальну характеристику основним положенням Бюджетного кодексу України в розрізі їх позитивних та негативних сторін.
7. Окресліть повноваження Рахункової палати, Державного казначейства, Державного контрольно-ревізійного управління, Міністерства доходів і зборів

- України в бюджетному процесі.
8. Здійсніть порівняльну характеристику різних типів побудови центрального бюджету в розвинутих країнах.
 9. Охарактеризуйте показники бюджетної безпеки в Україні на сучасному етапі розвитку.
 10. Розкрийте сучасні проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні.

ТЕСТИ

1. Коли був прийнятий Бюджетний кодекс України?

- а) 21 червня 2001 р.;
- б) 28 квітня 1996 р.;
- в) 28 вересня 2001 р.;
- г) 15 червня 2007 р.

2. Який документ регулює бюджетний процес в Україні відповідно до Конституції України?

- а) Бюджетний кодекс України;
- б) Закон України «Про бюджетну систему України»;
- в) Указ Президента України «Про Державне казначейство України»;
- г) Господарський кодекс України.

3. При Міністерстві фінансів України діють такі організації:

- а) Державне казначейство;
- б) Рахункова палата;
- в) Контрольно – ревізійне управління;
- г) Обласні фінансові управління.

4. Найбільшим джерелом формування доходів державного бюджету є:

- а) ПДВ;
- б) податок на прибуток;
- в) ввізне мито;
- г) міжбюджетні трансферти.

5. Який принцип бюджетної системи України передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень у бюджет на відповідний бюджетний період?

- а) принцип єдності бюджетної системи України;
- б) принцип повноти;
- в) принцип збалансованості;
- г) субсидіарності.

6. Організація та здійснення виконання бюджету за доходами та видатками, ведення обліку касового виконання бюджету, контроль (в тому числі і за цільовим використанням бюджетних коштів) є основними формами

роботи:

- а) Державного казначейства;
- б) Державної податкової служби;
- в) Рахункової палати;
- г) Обласних фінансових управлінь.

7. Організація виконання державного бюджету України й здійснення контролю за ним є основною функцією:

- а) Державного казначейства;
- б) Рахункової палати;
- в) Контрольно-ревізійного управління;
- г) КМУ.

8. Державний бюджет США складається з:

- а) центрального бюджету й національного позикового фонду;
- б) федерального бюджету й трастових фондів;
- в) центрального бюджету, приєднаного бюджету різних державних організацій і спеціального рахунку казначейства;
- г) федерального бюджету.

9. В Україні бюджетний період починається з:

- а) 1 квітня;
- б) 10 грудня;
- в) 15 вересня;
- г) 1 січня.

10. Зі скількох стадій складається бюджетний процес?

- а) 4;
- б) 3;
- в) 6;
- г) 5.

ГЛОСАРІЙ

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

Бюджетна система України – сукупність державного і місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетний процес визначається як сукупність дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі норм бюджетного права щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду та затвердження звіту про їх виконання.

Бюджетний Кодекс – це документ, що визначає принципи функціонування бюджетної системи України, її структуру, правові норми, основи бюджетного процесу і

міжбюджетних відносин, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, визначає процедури розгляду і прийняття Закону про Державний бюджет України.

Принцип єдності бюджетної системи забезпечується існуванням єдиного рахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. Єдність бюджетної системи забезпечується також єдиною правовою базою; єдиною бюджетною класифікацією; єдністю форм бюджетної документації, що встановлюються Міністерством фінансів України; надання статистичної і бюджетної інформації для зведених бюджетів усіх рівнів; єдиною грошовою системою в державі; на взаємодії бюджетних ланок усіх рівнів.

Принцип повноти полягає у відображенні у бюджеті всіх доходів і видатків, які на підставі законодавства включаються в нього і за рахунок яких мають покриватися всі витрати, що фінансуються з нього.

Принцип достовірності – це формування бюджету на реальних показниках, науково обґрунтованих нормативах та відображення у звіті про виконання бюджету, тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банку.

Принцип гласності означає обов'язково відкритий розгляд бюджетів усіх рівнів на сесіях представницьких органів – Верховній Раді України і на радах місцевих органів самоврядування. Друга частина цього принципу – публічність, тобто обов'язкове обнародування бюджетних матеріалів.

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

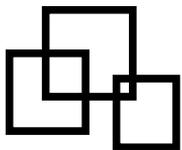
Принцип самостійності забезпечується наявністю власних дохідних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
2. Бугай Т.В. Сучасні проблеми і вектори розвитку бюджетного процесу в Україні / Т.В.Бугай // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2012. – № 2. – с. 40-49.
3. Карлін М. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с.
4. Кириленко О.П. Теорія і практика бюджетних інвестицій: [монографія] / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 288 с.
5. Кушинова Н.Г. Стратегічні напрями розвитку бюджетної системи України / Н.Г. Кушинова, Т.О. Гринь // Сталий розвиток економіки: Всеукр. наук.-виробн. журнал. – 2010. – № 1. – С. 160–163.
6. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [монографія] / Л.В. Лисяк – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
7. Лободіна З. Фінансування видатків місцевих бюджетів: стан і проблеми здій-

- снення / З. Лободіна // Галицький економічний вісник. – 2011. – № (31). – С. 123–130.
8. Наєнко О. Ю. Сучасна структура державного бюджету та його вплив на економіку / О. Ю. Наєнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 1. – С. 29–33.
 9. Офіційний портал Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
 10. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посібн. / Ю.В. Пасічник. – К. : Вид-во «Знання-Прес», 2002. – 495 с.
 11. Показники виконання бюджету України за 2011 рік. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.
 12. Прогноз Державного бюджету України на 2013 та 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
 13. Старостенко Г.Г. Бюджетна система / Г.Г. Старостенко, Ю.В. Бумаков. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 240 с.
 14. Фещенко Л.В. Бюджетна система України: навч. посіб. / Л.В. Фещенко, П.В. Проноза, Н.В. Кузьминчук. – К.: Кондор, 2008. – 438 с.
 15. Центр соціально-економічних досліджень: CASE Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php>

ТЕМА 5



МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ

- 5.1. *Сутність міжбюджетних відносин та особливості їх організації*
- 5.2. *Поняття про систему бюджетного вирівнювання*
- 5.3. *Міжбюджетні трансферти та їх види*
- 5.4. *Алгоритм розрахунку міжбюджетних трансфертів*

5.1. Сутність міжбюджетних відносин та особливості їх організації

Одними з найважливіших і найскладніших проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування, а також перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій.

Ефективна й раціональна побудова системи міжбюджетних відносин сприяє досягненню таких цілей:

- зростання якості життя населення, соціального захисту й однаково високого рівня бюджетної забезпечення територіальних спільнот;
- забезпечення стійкого економічного зростання за рахунок оптимального використання фіскального потенціалу кожного з регіонів і країни загалом;
- зміцнення територіальної цілісності країни завдяки запобіганню конфліктів між органами влади різних рівнів.

Міжбюджетні відносини є досить складним явищем, яке можна охарактеризувати в розрізі правових, економічних і політичних аспектів (рис. 5.1).

Для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи – місцевих бюджетів.

У процесі організації міжбюджетних відносин їх суб'єктами виступають ті органи влади й управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини (ст. 81 БК) – це відносини між державою, АРК та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінан-

совими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

⇒ визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною



Рис. 5.1. Характеристика міжбюджетних відносин за аспектами

виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. Розподіл повноважень доцільно здійснювати знизу доверху, тобто спочатку визначити повноваження місцевих органів, а потім – центральних органів влади. Розмежування повноважень доцільно здійснювати в декілька етапів:

на першому етапі бажано скласти перелік основних суспільних благ і, відповідно, видаткових зобов'язань усіх органів влади;

на другому етапі розмежування повноважень доцільно закріпити надання суспільних благ і послуг за різними рівнями влади відповідно до адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням критеріїв географічного положення, промислових та економічних зв'язків, що вже склалися, вільного доступу до суспільних благ, кількості населення, площі територіальної громади, щільності її населення тощо;

на третьому етапі доцільно перерозподілити об'єкти загальнодержавної та комунальної власності відповідно до розмежованих повноважень органів влади;

- ⇒ нерівномірність у розміщенні закладів соціально-культурної сфери по території країни та споживачів конкретних послуг. З урахуванням розмежування повноважень потрібно остаточно передати об'єкти соціальної сфери підприємств у відання місцевих органів влади;
- ⇒ значна диференціація в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, концентрація податкової бази і відповідних джерел податкових надходжень у м. Києві, Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій областях та ряді інших;
- ⇒ гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;
- ⇒ діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних рівнів;
- ⇒ фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків. Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, необхідно посилювати контроль над законністю дій органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та їхню відповідальність за формування й ефективне використання бюджетних ресурсів.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Розмежування доходів не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів різних рівнів, які мають об'єктивний характер і зумовлені:

- ⇒ різним рівнем економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- ⇒ різними природно-кліматичними умовами;
- ⇒ різним екологічним станом територій;
- ⇒ особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- ⇒ шляхами сполучення;
- ⇒ кількістю населення та його віковим складом;
- ⇒ сформованою інфраструктурою та ін.

Рух бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин відбувається переважно у формі міжбюджетних трансфертів, взаєморозрахунків, а також об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм (рис. 5.2).



Рис. 5.2. Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин

Центральне місце у бюджетних відносинах посідають процедури бюджетного регулювання. У Бюджетному кодексі України (ст. 81) визначена **мета регулювання міжбюджетних відносин**, якою є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Основними складовими міжбюджетних відносин є:

- 1) видатки бюджетів, їх поділ, джерела та забезпечення здійснення, критерії розмежування між місцевими бюджетами;
- 2) розмежування видатків між бюджетами, що включає:
 - а) види видатків, що здійснюються з Державного бюджету України;
 - б) видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів і враховуються або не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 3) розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за допомогою:
 - а) фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
 - б) коригуючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
- 4) міжбюджетні трансферти, їх види.

Таке розмежування видатків забезпечує відповідні бюджети фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій органами влади та забезпечення здійснення повноважень в процесі регулювання міжбюджетних відносин.

Організація міжбюджетних відносин і, зокрема, способи збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій значною мірою залежить від того, яким чином розмежовано доходи між рівнями бюджетної системи згідно з розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

У світовій практиці використовують такі *способи розмежування доходів*:

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розподіл надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;

3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування;

4) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь загальнодержавних органів влади.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни.

Згідно з Бюджетним кодексом України *розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг і наближення їх до безпосереднього споживача*. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи [5]:

перша група – видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Такі видатки здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ і міст;

друга група – видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України – здійснюються з бюджетів міст республіканського і міст обласного значення Автономної Республіки Крим, а також районних бюджетів;

третья група – видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України – здійснюються з бюджету АРК та обласних бюджетів.

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Принцип субсидіарності, який забезпечує розмежування видатків, означає допомогу, співробітництво різних рівнів влади і передбачає забезпечення соціальної справедливості з погляду мобілізації та витрачання бюджетних коштів.

Відповідно до вітчизняної практики розмежування видатків цей принцип вказує на обов'язок вищої державної влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня. Причому така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній, а також розподіл повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, включаючи фінансову.

Засади розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами виокремлюють певні підходи щодо їх визначення, якими можуть бути:

1) закріплення видатків за рівнями влади знизу доверху;

2) стандартизація мінімальних соціальних послуг;

3) залежність кількісних пропорцій розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи від розмежування функцій, компетенції і завдань органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг;

4) заінтересованість в розвитку підприємництва на відповідній території.

Роль міжбюджетних відносин у місцевому розвитку визначається насамперед розподілом видаткових повноважень регіональних органів влади у їх забезпеченні відпо-

відними доходами. У такий спосіб відбувається закріплення фінансових ресурсів за конкретним місцевим органом для економічного розвитку та вплив центру на органи місцевого самоврядування з метою зменшення дисбалансу в економічних потенціалах. Регіони в Україні розвиваються нерівномірно, відповідно у них неоднакові фінансове забезпечення та потенціал формування дохідної частини бюджету. Відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку між регіонами виявляються у показниках валового внутрішнього продукту на одну особу, середньомісячної заробітної плати, середньомісячного реального доходу на одну особу та в інших показниках.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного вирівнювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи.

5.2. Поняття про систему бюджетного вирівнювання

Головним елементом у системі заходів державної регіональної бюджетної політики є систематичне надання центральною владою допомоги тим владним органам, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

Для вирішення питань збалансування ресурсів використовують бюджетне регулювання, тобто використання перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи шляхом надання коштів фінансово «бідним» територіям або вилучення коштів у відносно «багатих» територіях.

Бюджетне регулювання – це діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів. Серед методів бюджетного регулювання виділяють кілька модифікацій залежно від включених до нього елементів розподільчих відносин. В Україні традиційно використовують такі інструменти бюджетного регулювання:

⇒ *власні доходи* – доходи (податкові й неподаткові надходження), що формуються і використовуються місцевими органами на підвідомчій їй території;

⇒ *відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів* – передбачають надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів, що справляються на даній території. Залежно від розміру надходжень до місцевого бюджету у відсотковому виразі (повний чи частковий) загальнодержавні доходи (податки та збори) можна поділити на:

а) закріплені – доходи, які повністю або у визначеній частині закріплюються за тим чи іншим бюджетом;

б) регульовані – доходи, що на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України;

⇒ *міжбюджетні трансферти* – передання коштів з одного бюджету до іншого на безповоротній основі. Як інструмент міжбюджетних відносин міжбюджетні трансферти є [1]:

а) системою фінансових відносин, що складається між державним і місцевими бюджетами, між бюджетами міжнародних економічних союзів і державним та місцевими бюджетами їх країн-членів, між місцевими бюджетами різних рівнів як такими, між місцевими бюджетами і суб'єктами господарювання та домогосподарствами, а

також між бюджетами домогосподарств з приводу планування, формування, розподілу і використання певних бюджетних ресурсів і контролю за їх витрачанням;

б) організаційно-правовою формою мобілізації частини фінансових ресурсів бюджетів одних рівнів у розпорядження бюджетів інших рівнів як за допомогою податкового, так і прямого надання коштів;

в) елемент системи економічних стабілізаторів перехідної економіки;

⇒ *бюджетні позички.*

Важливим завданням бюджетного регулювання є *бюджетне вирівнювання*, яке спрямоване на перерозподіл фінансових ресурсів з метою усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів на користь тих владних рівнів, котрі мають такі дисбаланси.

Термін «вирівнювання» в українському законодавстві вперше з'явився у 1995 році в Законі України «Про бюджетну систему України» (ст. 16). Пізніше він трансформувався в «бюджетне вирівнювання» у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 року (ст. 1). На практиці часто застосовують поняття «фінансове вирівнювання». В економічній літературі іноді можна спостерігати ототожнення фінансового вирівнювання з бюджетним регулюванням. У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення цього поняття, але застосовується термін «дотація вирівнювання» і «коефіцієнт вирівнювання».

Основне призначення бюджетного вирівнювання – усунення вертикальних і горизонтальних бюджетних дисбалансів.

Вертикальні бюджетні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами, тобто держава наділяє органи влади певними зобов'язаннями, але при цьому не підкріплює їх бюджетними ресурсами.

Вертикальні бюджетні дисбаланси можна усунути кількома шляхами:

1) центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний бюджетний дисбаланс;

2) за рахунок надання державною владою грантів, дотацій, субвенцій та інших трансфертів;

3) розмежування видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків та інші.

Механізм вертикального вирівнювання забезпечує досягнення збалансованості між величиною державних зобов'язань перед населенням регіону (або окремої адміністративної одиниці) і його ресурсним потенціалом, включаючи потенціал податкових надходжень. Значення вертикального вирівнювання для економічного розвитку полягає у стимулюванні споживчого та інвестиційного попиту в «бідних» регіонах. Якщо рівень економічного розвитку і відповідний йому податковий потенціал регіону є недостатніми для забезпечення мінімальних соціальних стандартів і суспільних послуг, з державного бюджету виділяється додаткове фінансування (бюджетні трансферти). Роль вертикального вирівнювання полягає в покладанні центром відповідальності щодо виконання «делегованих» повноважень на регіони та в посиленні позиції

центральної влади щодо управління регіонами. Такий механізм дає можливість проводити загальнодержавну фінансову політику з формування структури видатків.

Горизонтальний бюджетний дисбаланс – це невідповідність між обсягами бюджетних ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань, що на них покладаються.

Горизонтальний бюджетний дисбаланс виникає тоді, коли:

а) одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх бюджетних коштів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до визначених стандартів;

б) деякі території мають більші потреби, ніж інші;

в) існують так звані «бідні» і «багаті» території;

г) існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

Горизонтальні бюджетні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики бюджетного вирівнювання.

★ *Бюджетне вирівнювання – це ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями із врахуванням гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного жителя.*

У процесі бюджетного вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими «бідними» і «багатими» територіями.

У широкому розумінні *бюджетне вирівнювання* відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у розвитку окремих територій фінансового забезпечення місцевого самоврядування тощо. Усе це надає бюджетному вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі.

Під час здійснення бюджетного вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань бюджетної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві доцільно дотримуватись **таких підходів**:

- *необхідно враховувати об'єктивні розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричиняють диференціацію бюджетних видатків;*
- *механізм бюджетного вирівнювання має відповідати цілям і пріоритетам регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових бюджетних ресурсів;*
- *необхідною передумовою для створення рівних можливостей функціонування*

всіх територіальних громад країни має бути вирівнювання видатків бюджетів, а також їх дохідної бази;

- *для забезпечення зацікавленості органів влади у збільшенні дохідних джерел доцільно встановити такий елемент механізму бюджетного вирівнювання як ступінь вирівнювання доходів бюджетів усіх рівнів;*
- *кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни.*

Зазначені засади бюджетного вирівнювання реалізуються у процесі формування механізмів надання фінансової допомоги бюджетам.

Вертикальне і горизонтальне вирівнювання можуть спрямовуватися на вирівнювання дохідної частини чи видаткової або одночасно дохідної і видаткової частин бюджетів. Відповідно вирівнювання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів може бути вертикальним чи горизонтальним.

Під **фінансовим вирівнюванням** у зарубіжних країнах розуміють систему інструментів і заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів через перерозподіл фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між територіальними одиницями. Основними складовими системи бюджетного (фінансового) вирівнювання є вирівнювання доходів місцевих бюджетів та вирівнювання бюджетних видатків.

У зарубіжній практиці склалося кілька основних *форм* бюджетного вирівнювання:

- 1) вертикальне бюджетне вирівнювання;
- 2) горизонтальне бюджетне вирівнювання;
- 3) вирівнювання доходів місцевих органів влади;
- 4) вирівнювання видатків місцевих органів влади та інші.

При визначених формах бюджетного вирівнювання основними методами його реалізації є використання таких інструментів, як: фонди бюджетного вирівнювання (еквалізаційні фонди); загальні та спеціальні трансферти; внески територій, розподілені й передані податки та інші.

У зарубіжних країнах існують і свої *системи* бюджетного вирівнювання, основними із яких є:

система, яка ґрунтується на акумулюванні необхідних фінансових ресурсів для здійснення бюджетного вирівнювання у бюджеті центрального уряду, а потім ці кошти перерозподіляються між територіями, які потребують допомоги. Така система організації міжбюджетних відносин щодо бюджетного вирівнювання називається *бюджетним унітаризмом*. У рамках такої системи центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг на всій території країни, вирівнює бюджетні дисбаланси. Бюджетне вирівнювання досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або наданням місцевій владі права встановлювати надбавки до податків, але тільки у межах, визначених центральним урядом;

система, що ґрунтується на засадах самофінансування, тобто необхідні для бюджетного вирівнювання ресурси зосереджуються в спеціальних фондах самими територіями без участі бюджету центрального уряду. Така система називається *бюджетний федералізм* і передбачає чіткий розподіл податків та інших доходів між цен-

тральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами; побудову внутрішніх міжбюджетних відносин на основі договірно-правових форм їхньої організації за активної ролі у визначенні моделі відносин не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм консультацій і переговорів.

Бюджетний федералізм як система бюджетного вирівнювання має свої *моделі*, основними із яких є:

децентралізовані – характеризуються значною фіскальною автономією регіональних і місцевих влад, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженим співробітництвом. Центральна влада фактично не займається проблемами бюджетного вирівнювання, мало уваги звертає на бюджетні дисбаланси розвитку окремих територій. Місцева влада при такій моделі має покладатися передусім на власні сили. Подібна модель бюджетного федералізму характерна для США;

кооперативні – характеризуються тісною співпрацею рівнів влади, активною політикою центральної влади з подолання бюджетних дисбалансів на різних рівнях управління та бюджетного вирівнювання. Центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів громадських послуг у межах усієї території країни. Кооперативні моделі бюджетного федералізму характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для ФРН, Австрії.

Система фінансового вирівнювання має багато недоліків, насамперед мотиваційних. Формування місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів (передусім дотацій вирівнювання), які розподіляються централізовано, не створює достатніх мотивів для їх ефективного використання. Для створення таких мотивів необхідно забезпечити органи місцевого самоврядування власними податковими надходженнями на рівні, достатньому для фінансування власних повноважень. При цьому необхідно враховувати об'єктивну неможливість надання повної фіскальної автономії регіонам і відмови від горизонтального вирівнювання, тому що:

1) *існує потенційна міграція факторів виробництва*. Податкова конкуренція між регіонами в умовах мобільності капіталу й робочої сили накладає обмеження на рівень фіскальної автономії. Міграція капіталу та робочої сили у привабливіші («багатіші») регіони зумовлює зниження податкового потенціалу «бідних» регіонів. За високого рівня фіскальної автономії «бідні» регіони не матимуть достатніх ресурсів для фінансування закріплених за ними повноважень. Тому в більшості країн основні податки, джерелом сплати яких є дохід (податок з прибутку корпорацій, ПДВ, частково податок з доходів фізичних осіб), централізуються. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податки на немобільні фактори виробництва (нерухомість, земля), та регіональний податок із доходів;

2) *існує необхідність реалізації державної політики із забезпечення рівного доступу до суспільних послуг та мінімальних соціальних стандартів*. Регіони з різним рівнем доходу матимуть неоднакові податкові надходження у своєму розпорядженні, і це не дасть можливості забезпечити рівний доступ населення до суспільних послуг. Саме тому розвинуті країни не надають повної фіскальної автономії регіонам. Для бюджетного вирівнювання застосовуються бюджетні трансферти з державного бюджету або угоди про розподіл податків на користь бідніших регіонів, що створює дилему між справедливістю і відповідальністю: якщо ресурси розподіляються рівномір-

но між регіонами, зникає стимулювальний ефект фіскальної автономії, тобто органи місцевої влади не зацікавлені в нарощуванні власних доходів. Саме ця дилема є ключовим питанням при визначенні оптимального рівня фіскальної автономії регіонів;

3) існує наявність так званої проблеми «експорту податків», яка полягає в тому, що податки можуть сплачуватися в одному регіоні (за місцем реєстрації), а працівники та їхня виробнича діяльність – в іншому. Ця проблема характерна в разі міграції робочої сили, зокрема для великих метрополій і міст;

4) існує складність управління децентралізованою податковою системою.

Доведено, що управління загальнонаціональною податковою системою потребує порівняно нижчого рівня адміністративних витрат, що є аргументом на користь доцільності горизонтального бюджетного вирівнювання з погляду інтересів суспільства в цілому.

В Україні вирішення завдань бюджетного вирівнювання досягається за допомогою певної системи форм і методів державної підтримки, проте центральне місце в ній займають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям у вигляді бюджетних трансфертів. Тобто головним інструментом проведення бюджетного вирівнювання в Україні є бюджетні трансферти.

5.3. Міжбюджетні трансферти та їх види

У міжбюджетних відносинах важливу роль відіграють міжбюджетні трансферти.

★ *Трансферти – це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називають фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів адміністративних одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку.*

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. Широке за своєю сутністю поняття «трансфертні платежі» у бюджетній сфері трансформуються і конкретизуються поняттями «субсидії», «дотації», «субвенції». У кожній країні є своя специфіка надання субсидій, проте всі їх різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи:

- 1) безумовні (або загальні);
- 2) умовні (або спеціальні) субсидії.

За рахунок трансфертів у багатьох країнах формується домінуюча частина доходів місцевих бюджетів (на Мальті – 98 % доходів муніципальних бюджетів, у Румунії – 79, у Латвії – 68, у Словенії – 67, у Великобританії – 77, у Нідерландах – 60 %).

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 році разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділяли на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні і капітальні.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних транс-

фертів є те, що до них належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що перераховують у зворотному напрямі – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Насамперед, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» нині використовують термін «міжбюджетні трансферти».

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передають з одного бюджету до іншого.

Міжбюджетні трансферти згідно з Бюджетним кодексом поділяються на чотири види, які представлені на рис. 5.3.

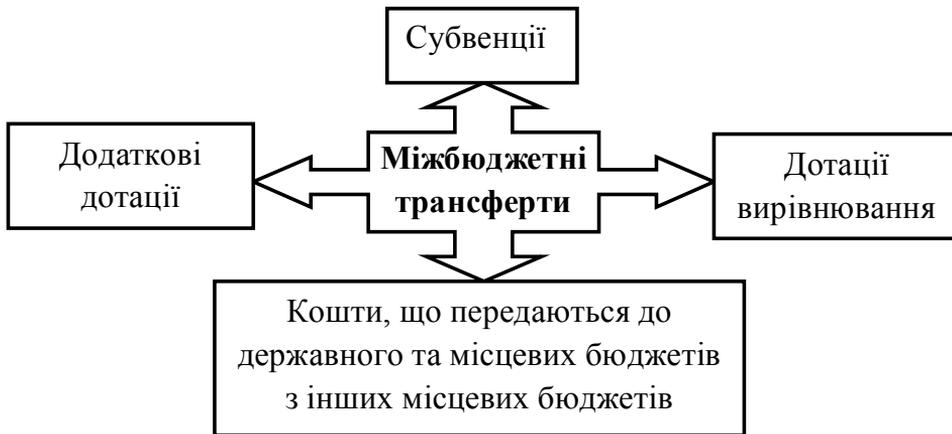


Рис. 5.3. Види міжбюджетних трансфертів

Трансферти місцевим бюджетам, що можуть передбачатися у Державному бюджеті, включають:

- 1) дотацію вирівнювання бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АРК та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти;
- 2) додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;
- 3) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 4) додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- 4-1) субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- 5) субвенцію на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 6) інші додаткові дотації та інші субвенції.

Верховна Рада АРК та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

- 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- 2) субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при ви-

значенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

3) субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

4) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

5) *додаткові дотації та інші субвенції.*

Першим видом міжбюджетних трансфертів, що використовуються на даний момент в Україні та відіграють значну роль у наповненні місцевих бюджетів, є дотація вирівнювання, що застосовується в Україні з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Основна особливість дотації полягає в тому, що вона має безповоротний характер, не потребує цільового використання й надається для покриття чи запобігання виникнення бюджетного дефіциту за умов неможливості скорочення захищених статей видатків. Отже, дотації вирівнювання можуть використовуватися місцевими органами влади на свій розсуд у межах наданих їм повноважень, з підтриманням рівноваги між поточними та капітальними витратами.

Дотації вирівнювання надходять з державного бюджету, з бюджетів Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення з цільовим спрямуванням: бюджетам АРК, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення; бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Обсяг дотації визначається шляхом зіставлення *видатків* відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів і *доходів* (кошика доходів), які згідно з бюджетним кодексом 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 одного мешканця.

Другим видом міжбюджетних трансфертів є субвенції. Основна відмінність субвенцій від дотацій полягає в їх цільовому характері перерозподілу ресурсів. Відповідно до Бюджетного кодексу України **субвенції** – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Незважаючи на досить загальне визначення субвенції, воно сповна характеризує сферу дії даного інструмента.

Субвенції можуть надаватися як державним так і місцевими бюджетами.

Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам надаються на:

- здійснення державних програм соціального захисту. Протягом останніх років з державного бюджету місцевим бюджетам надавалися і надаються субвенції на:
 - ⇒ виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам;
 - ⇒ будівництво і придбання житла;
 - ⇒ компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - ⇒ виплату житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, ви-

везення сміття;

- ⇒ надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- ⇒ на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та інші;
- на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг;
- комунальної власності у населених пунктах;
- на виконання інвестиційних програм (проектів). Надання таких субвенцій ґрунтується на певних принципах, основними із яких є:
 - ⇒ принцип об'єктивності та відкритості – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;
 - ⇒ принцип єдності – розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни;
 - ⇒ принцип збалансованого розвитку – надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу;
 - ⇒ принцип цільового використання коштів – субвенція використовується виключно 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.

Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких **основних засад**:

1) *економічної ефективності* досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів):

2) *направленості субвенції* виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкцію об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70 %);

3) *фінансової забезпеченості інвестиційних програм* (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні або місцеві гарантії та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;

4) *рівня забезпеченості* об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;

5) *участі бюджету* – отримувача субвенції:

а) для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – *не менше як 1% надходжень бюджету розвитку*;

б) для бюджету АРК, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення – *не менше як 3% надходжень бюджету розвитку*;

в) для бюджету міста Києва – *не менше як 5 % надходжень бюджету розвитку*;

б) *обґрунтування спроможності* подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється

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 і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, основними із яких є:

- показники обсягу промислового виробництва;
- показники обсягу валової продукції сільського господарства;
- показники обсягу інвестицій в основний капітал;
- рівень щільності населення;
- рівень безробіття населення;
- доходи населення у розрахунку на одну особу;
- середньомісячна заробітна плата працівників.

Субвенції з місцевих бюджетів надаються на:

1) утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування для компенсації відповідних видатків. Умови утримання таких об'єктів і надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем;

2) виконання інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів – надаються на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

Отже, субвенції є цільовими трансфертами, і місцеві органи влади можуть використовувати їх тільки для фінансування певних видів або категорій витрат. При цьому орган влади, який надає субвенції, не тільки передбачає їх цільове призначення, а й щороку встановлює суму з урахуванням своїх можливостей і критеріїв, які дають йому можливість визначати розміри субвенцій.

Третій вид трансфертів – це кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. До прийняття Бюджетного кодексу України даний інструмент міжбюджетних відносин функціонував під назвою «Внески до Державного бюджету України» з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів, не стимулював органи місцевого самоврядування до пошуків альтернативних джерел, а виключно збільшував дохід від уже існуючих джерел.

Для забезпечення прозорості міжбюджетних розрахунків з 2001 року застосовується формульний розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів, «ручне» регулювання суми трансфертних платежів забороняється і передбачається проведення міжбюджетних розрахунків на основі формул.

У випадках, коли прогнозні показники доходів бюджету (АРК), обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва і Севастополя, республіканського АРК і міст обласного значення) бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів), для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України.

Четвертий вид трансфертів – додаткові дотації – це кошти, що надаються з державного бюджету місцевому:

1) на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів – розподіляється між бюджетом АРК, обласним бюджетом, бюджетами міст республіканського АРК і обласного значення та бюджетами районів відповідно у таких пропорціях:

⇒ не більш як 25 % – для бюджету АРК та обласного;

⇒ не менш як 75 % – для бюджетів міст республіканського АРК і обласного зна-

чення та бюджетів районів.

Рада АРК, обласні державні адміністрації здійснюють розподіл додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів з урахуванням особливостей депресивних і гірських територій і тих, що мають низький показник чисельності населення і розгалужену мережу бюджетних установ;

2) на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою. Держава надає податкові пільги, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, в результаті для компенсації відповідних втрат доходів держава надає додаткові дотації.

Верховна рада АРК та місцеві ради можуть також передбачати, крім субвенцій, і додаткові дотації.

Необхідно зазначити, що різні види трансфертів мають різне значення для розвитку та реалізації міжбюджетних відносин у країні. Так, найбільша їх частка припадає саме на дотації вирівнювання, обсяги яких щороку зростають. При цьому збільшення дотацій вирівнювання в останні роки відбувалося у більшості областей України. Така висока частка дотацій вирівнювання у більшості місцевих бюджетів свідчить про те, що останніми роками в Україні проблема формування місцевих бюджетів розв'язувалася переважно за допомогою вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів. Зазначимо, що зміна системи міжбюджетних відносин після набрання чинності Бюджетним кодексом призвела до високого ступеню вирівнювання витрат місцевих бюджетів. Однак така залежність від трансфертів з державного бюджету обумовлює сповільнення процесів економічного розвитку регіонів. В таблиці 5.1. представлено склад дотаційних бюджетів.

Таблиця 5.1.

Склад дотаційних бюджетів

Місцеві бюджети	Кількість дотаційних бюджетів		Частка дотацій вирівнювання, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі дотацій, %
	Усього	% до кількості бюджетів відповідної групи	
Бюджети районів	483	99,0	66,3
Бюджет АРК Крим	1	100,0	1,8
Бюджети областей	23	95,8	19,4
Бюджети інших міст	123	80,9	10,2
Бюджет Севастополя	1	100,0	0,3
Бюджети обласних центрів	14	58,3	2,0
Усього	645	93,3	100,0

Як бачимо, кількість дотаційних бюджетів на рівні бюджетів районів і бюджетів областей становить майже 100 % (тільки один районний та один обласний бюджети не є дотаційними). Відповідно і загальна сума дотацій вирівнювання з державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (66,3 %) і бюджетами областей (19,4 %). Дещо краща ситуація з бюджетами інших міст, з яких недотаційними є майже 20 %, на них припадає 10,2% загальної суми дотацій вирівнювання. Найменш фінансово залежні при формуванні власної фінансової бази бюджети обласних

центрів: 14 із 24 бюджетів потребують дотацій, частка яких у загальній сумі дотації вирівнювання з державного бюджету становить 2 %.

Отже, можна зробити висновок, що в разі збереження нинішнього порядку формування доходів місцевих бюджетів буде неможливо здійснити реальне реформування міжбюджетних відносин і надалі підриватиметься фінансова автономія місцевих бюджетів і залежність від центральної влади.

З 1999 року в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам практично всіх адміністративно-територіальних одиниць. Головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, а отже, є фінансово «бідніші».

Розширення кількості дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів.

5.4. Алгоритм розрахунку міжбюджетних трансфертів

Тривалий час при плануванні міжбюджетних трансфертів в Україні використовувалася формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195. В останній час використовують новий порядок визначення обсягу міжбюджетних трансфертів за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовуються 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.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від:

- 1) кількості населення та споживачів гарантованих послуг;
- 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Постановою Кабінету міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149 було запро-

поновано визначення обсягу міжбюджетних трансфертів через затвердження відповідної формули. Так обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надається республіканському бюджету АРК, обласному, бюджету міст Києва і Севастополя, містам республіканського АРК та обласного значення, бюджету району, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим обсягом видатків і розрахунковим обсягом доходів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами, із застосуванням коефіцієнта вирівнювання за такою формулою:

$$\text{Обсяг трансферту} = K_v \times (\text{Видатки} - \text{Доходи}),$$

де K_v – коефіцієнт вирівнювання.

Формула розподілу обсягу дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів затверджується Кабінетом міністрів України і має враховувати такі параметри:

1) *фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;*

2) *кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;*

3) *індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету* – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну особу.

4) *розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів.* У міжбюджетних відносинах розрізняють два види кошиків доходів:

а) кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів – це доходи загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам;

б) кошик доходів місцевих бюджетів – це доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

5) *коефіцієнт вирівнювання* – це показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування;

б) *норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.*

Розрахунковий обсяг кошика доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням *індексу відносної податкоспроможності* такого бюджету, який розраховується з використанням економіко-математичних методів та коригуючих коефіцієнтів на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди. При цьому враховуються втрати закріплених доходів у базовому періоді відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків. Такий індекс показує, наскільки рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на одну особу населення відрізняється від середнього у країні. Застосування таких індексів дає змогу здійснити перерозподіл ресурсів усередині бюджетної системи на засадах об'єктивності з використанням формульного підходу для проведення фінансового вирівнювання.

Для визначення індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовується кошик доходів місцевих бюджетів, що закріплюються за бюджетами

місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Якщо розрахунковий обсяг доходів бюджетів, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, перевищує розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до державного бюджету.

До обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, застосовується *коефіцієнт вирівнювання*, який визначається в межах від 0,6 до 1 з метою стимулювання нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та диференціюється залежно від рівня виконання таких доходів.

Додаткові кошти, залишені місцевим бюджетам у зв'язку із застосуванням коефіцієнта вирівнювання, розподіляються насамперед між галузями, видатки на розвиток яких ураховуються для визначення міжбюджетних трансфертів.

На сьогодні можна зробити висновки, що розрахунки міжбюджетних трансфертів не є досконалими і потребують доопрацювання.

У таблиці 5.2. узагальнено недоліки щодо розрахунків міжбюджетних трансфертів і запропоновані шляхи їх вирішення.

Таблиця 5.2.

Недоліки міжбюджетних розрахунків і шляхи їх вирішення

Недоліки міжбюджетних розрахунків	Пропозиції щодо удосконалення міжбюджетних розрахунків
Формула розподілу міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами не враховує специфіки всіх місцевих бюджетів	Необхідно внести зміни до формули розподілу міжбюджетних трансфертів в таких галузях: – охорона здоров'я – передбачити в розрахунках видатки для осіб, які перейшли на обслуговування сімейними лікарями; – освіта – врахувати специфіку малих шкіл через застосування спеціальних коефіцієнтів для шкіл сільської місцевості
Відсутність безпосередньої ув'язки розмірів дотацій вирівнювання з основними економічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць	Необхідно розмір дотацій вирівнювання ув'язати з такими показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць як обсяги виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, одержаного суб'єктами господарювання прибутку, сплачених податків, середньомісячна заробітна плата працюючих, рівень безробіття тощо
Формула для визначення обсягу трансфертів місцевим бюджетам є громіздкою і складною в застосуванні	Порядок визначення і розподілу дотацій вирівнювання проводити за допомогою удосконаленої методики розрахунку показників, що використовуються у формулах, а саме: індексу відносної податкоспроможності, нормативів фінансового забезпечення, коригувальних коефіцієнтів

Продовження таблиці 5.2.

Необґрунтовані коригувальні коефіцієнти, які застосовуються при розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості	Система коригувальних коефіцієнтів, що впливають на рівень видатків, має враховувати кількість населення територіальних громад, вікову, соціальну структуру населення, густоту населення, рівень його зайнятості тощо
Недосконалі фінансові нормативи бюджетної забезпеченості	Для справедливого розподілу коштів необхідно розробити мінімальні державні соціальні стандарти надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування та фінансові нормативи їх забезпечення, для чого визначити перелік послуг і стандартів їх надання та нормативи фінансового забезпечення (або методика їх визначення) на утримання бюджетних установ, які надають ці послуги
Недостатньо обґрунтоване визначення «податкоспроможності регіону»	Під потенційною податкоспроможністю регіону слід розуміти його можливості щодо мобілізації податкових доходів до бюджетів різних рівнів
Недосконала методика розрахунку нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів	Рекомендується визначати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів на основі диференційованих коефіцієнтів, які враховували б особливості й рівень економічного розвитку регіону

Незважаючи на велику кількість недоліків, що пов'язані з розрахунками міжбюджетних трансфертів, застосування розроблених логарифмів дає можливість здійснювати перерозподіл ресурсів усередині бюджетної системи для проведення фінансового вирівнювання.

В Україні прийняття цілої низки законів і Бюджетного кодексу сприяло створенню законодавчої основи організації міжбюджетних відносин. Проте залишається багато невирішених питань практичної реалізації положень цих документів, не завжди пов'язаних між собою, а інколи і суперечливих. Протягом багатьох років звичними були зміни механізму бюджетного регулювання, переліку закріплених доходів і нормативів відрахувань. Тому стабілізація нормативної бази міжбюджетних відносин стала одним із найважливіших завдань бюджетної політики.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин? Розкрийте їх роль і значення у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Що є підставою для існування міжбюджетних відносин?
3. Як вплинуло прийняття Бюджетного кодексу України на вдосконалення міжбюджетних відносин у нашій країні?
4. Які проблеми міжбюджетних відносин в Україні потребують швидкого вирішення?
5. Які субвенції переважно надаються останніми роками з державного бюджету місцевим бюджетам?
6. Розкрийте сутність основних концепцій організації міжбюджетних відносин.

7. Проаналізуйте форми руху фінансових ресурсів у процесі здійснення міжбюджетних відносин.
8. Визначте цільове спрямування субвенцій з державного бюджету.
9. Охарактеризуйте основні види бюджетних трансфертів.
10. За рахунок яких доходів загального фонду державного бюджету надаються міжбюджетні трансферти в нашій державі?
11. Які існують на сьогодні проблеми при здійсненні розрахунків міжбюджетних трансфертів? Які шляхи ви можете запропонувати для їх вирішення?

ТЕСТИ

1. Міжбюджетні трансферти – це:

- а) кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший;*
- б) надання коштів з державного бюджету місцевим для збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;*
- в) сукупність міжбюджетних трансфертів, що здійснюються протягом бюджетного року;*
- г) правильна відповідь а і б.*

2. Суб'єктами міжбюджетних відносин є:

- а) місцеві осередки політичних партій;*
- б) громадські утворення й організації;*
- в) органи державної влади й органи місцевого самоврядування, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;*
- г) усі відповіді правильні.*

3. Субвенції на виконання інвестиційних проектів можуть надаватися:

- а) з Державного бюджету;*
- б) з місцевих бюджетів;*
- в) з Державного та з місцевих бюджетів;*
- г) заборонені Бюджетним кодексом України.*

4. Обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету, встановлюється для бюджету, у якого:

- а) показники доходів перевищують розрахунковий обсяг видатків;*
- б) показники доходів відповідають розрахунковому обсягу видатків;*
- в) показники доходів менші за розрахункові обсяги видатків;*
- г) кошти передаються у випадках а і б.*

5. Третій вид трансфертів – передача коштів до державного бюджету із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, стосується бюджетів:

- а) АРК, обласних і районних;*
- б) міст обласного значення;*

- в) міст Києва та Севастополя;*
- г) правильна відповідь відсутня.*

6. З місцевих бюджетів надаються субвенції на:

- а) утримання об'єктів спільного користування;*
- б) будівництво і придбання житла;*
- в) виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;*
- г) утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.*

7. Міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про їх надання, – це:

- а) дотації вирівнювання;*
- б) субвенції;*
- в) кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;*
- г) усі відповіді правильні.*

8. Визначити параметри формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів:

- а) кількість населення;*
- б) індекс відносної податкоспроможності;*
- в) коефіцієнт вирівнювання;*
- г) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів.*

9. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- а) визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;*
- б) значні відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів певних територій;*
- в) гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;*
- г) правильна відповідь відсутня.*

10. Основними формами руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин є:

- а) міжбюджетні трансферти;*
- б) взаєморозрахунки;*
- в) об'єднання коштів бюджетів;*
- г) правильна відповідь відсутня.*

ГЛОСАРІЙ

Бюджетне вирівнювання – ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями із врахуванням гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного жителя.

Бюджетне регулювання – діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів.

Бюджетний унітаризм – форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою, місцевій та регіональній владі відводиться пасивна роль.

Бюджетний федералізм – форма організації міжбюджетних відносин, заснована на розподілі повноважень між органами державної влади різних рівнів і місцевим самоврядуванням.

Власні доходи місцевих бюджетів – доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішенням і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який їх отримує, тобто з проведенням фінансового вирівнювання.

Закріплені доходи – доходи, що на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині (загальнодержавні податки, збори тощо) і які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Індекс відносної податкоспроможності – коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одного мешканця.

Коефіцієнт вирівнювання – коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Методи бюджетного регулювання – конкретні прийоми та механізми збалансування доходів і видатків бюджетів.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, АРК і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший.

Офіційні трансферти – кошти, передані до державного чи місцевих бюджетів органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, урядовими органами зарубіжних країн або міжнародними організаціями на безоплатній і безповоротній основі.

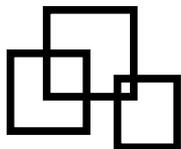
Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Асадчев В.М. Трансферти в системі міжбюджетних відносин: дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / Асадчев Валерій Михайлович. – К.: 2003. – 220 с.
2. Бадида М.П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М.П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 46 – 52.
3. Буряченко А.Є. Вплив міжбюджетних відносин на фінансову поведінку органів місцевого самоврядування / Буряченко А.Є. // Особливості функціонування національних фінансових систем в умовах глобалізаційних процесів: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф.: в 2 ч. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. – Ч. 1. – С. 88 – 91.
4. Бюджетна система: підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: ЦУЛ; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 с.
5. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 17 травня 2013 р.: (Офіц. текст). – К.: ЦУЛ, 2013.
6. Казюк Я.М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні і шляхи їх вирішення / Я.М. Казюк // Економіка і держава. – 2009. – № 1. – С. 100 – 102.
7. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Навч. посібник – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
8. Кузьменко О.А. Державна політика у сфері регулювання міжбюджетних відносин / О.А. Кузьменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 1. – С. 72.
9. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: в 3 т. / за ред. А.І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – С. 319 – 322.
10. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С.В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. С. 86 – 97.

ТЕМА 6



СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

6.1. Доходи бюджету – призначення та характеристика

6.2. Доходи Державного бюджету України та місцевих бюджетів

6.3. Бюджетне планування

6.1. Доходи бюджету – призначення та характеристика

Державні доходи становлять фінансову базу її функціонування, тому що політична, економічна і соціальна діяльність держави передбачає державні доходи як об'єктивну необхідність і закономірну реальність. Вартісним втіленням відносин, що виникають і функціонують, є фонди грошових коштів, якими розпоряджається держава.

Державні доходи – це грошові відносини, які складаються між державою і юридичними та фізичними особами в процесі вилучення частини вартості валового національного продукту.

Під впливом розвитку товарно-грошових відносин і форм власності державні доходи зазнають істотних змін. Сучасна система державних доходів складається з доходів у грошовій формі, й лише в деяких виняткових випадках вони доповнюються натуральними.

Завдяки централізації частини вартості валового внутрішнього продукту у формі фінансових ресурсів держави в бюджетах різних рівнів є можливість проводити єдину фінансову політику, забезпечувати перерозподіл коштів на користь пріоритетних галузей економіки, задовольняти на однаковому рівні потреби соціальної сфери, незалежно від того, на якій території функціонують її установи чи проживає особа.

Досліджуючи сутність доходів бюджету, слід розрізнити дефініції «державні доходи» та «доходи бюджету», які є складовими категоріально-понятійного апарату фінансової науки. Державні доходи – це економічна (фінансова) категорія, об'єктивне явище, а доходи бюджету – фінансове поняття, пов'язане з діяльністю держави, суб'єктивними діями людей. Державні доходи – ширша дефініція, ніж доходи бюджету. Вони включають як доходи бюджету, так і чисті доходи державних підприємств.

У «Фінансовому словнику» дається таке визначення державних доходів: «...сукупність різних видів грошових надходжень до фондів держави, що використовуються для виконання нею своїх завдань і функцій».

За правовим принципом державні доходи поділяються на *приватно правові* і *публічно правові*. *Приватно правові доходи* держава одержує на підставі приватного права, тобто права власності на засоби виробництва. Вони є найбільшими для періоду нерозвинutih ринкових відносин, коли глава держави розглядав державну казну як свою особисту й одержував доходи як приватна особа від земель, рудників, лісів, мануфактур та інших видів власності, що належали йому. *Публічно правові доходи* держава одержує на підставі публічного, або державного, права (як верховна влада), згідно з яким у примусовому порядку вилучається певна частина доходів чи капіталу. З удосконаленням державного права і розвитком ринкових відносин державні доходи набувають здебільшого публічно правового характеру.

За порядком формування державні доходи поділяються на *централізовані* й *децентралізовані*. До централізованих державних доходів належать кошти, призначені на формування централізованих грошових фондів – державного та місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття) та ін. Децентралізовані державні доходи – це чисті доходи державних підприємств, установ, організацій, що формуються переважно за рахунок їх прибутку.

Отже, державні доходи слід розглядати як сукупність різних видів грошових надходжень до держави, що використовуються нею для виконання своїх завдань і функцій.

На відміну від державних доходів доходи бюджету, як уже зазначалося, – не економічна категорія, а фінансове поняття. Зокрема, в п. 23 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу вони визначаються як податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України.

Проте існують різні підходи до трактування поняття «доходи бюджету».

Так, наприклад, Огонь Ц. Г. вважає, що доходи бюджету – це «по-перше, ... фінансові ресурси, сформовані на казначейському рахунку держави в процесі розподілу і перерозподілу ВВП та мобілізації податків, зборів і обов'язкових платежів до бюджету. По-друге, за своїм змістом і призначенням сформовані доходи бюджету проходять наступний етап у бюджетному процесі, на якому відбувається розподіл і спрямування доходів бюджету на здійснення державних видатків з метою виконання зобов'язань держави».

Павлюк К. В. стверджує, що це «частина фінансових ресурсів держави, які створюються у процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту й зосереджуються у бюджетному фонді для забезпечення соціальних і економічних потреб держави».

Бабич А. М. і Павлова Л. Н. кажуть про державні доходи, як про «частину національного доходу, яка підлягає централізації до бюджетів різних рівнів», а Федосов В., Опарін В. і Сафонова Л., що це «ті кошти, що надходять державі у постійне користування на безповоротній основі».

Доходи бюджету можна класифікувати таким чином.

За рівнями бюджетної системи – доходи, які повністю зараховуються до держав-

ного бюджету; доходи, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів, та доходи, які розщеплюються на частини, котрі зараховуються до державного і місцевих бюджетів.

За групами, підгрупами та видами відповідно до класифікації доходів бюджету. Доходи бюджету поділяються на такі групи – податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти.

За періодичністю зарахування – систематичні та разові доходи.

За змістом – доходи загального фонду бюджету та доходи спеціального фонду бюджету.

За призначенням територіального формування – власні доходи, закріплені доходи бюджетів та регульовальні доходи бюджетів.

За методами формування бюджету доходи бувають від прямого вилучення доходів з державного сектору економіки; від державних угідь, майна і послуг; від перерозподілу доходів юридичних і фізичних осіб за допомогою податків.

За джерелами формування – зовнішні і внутрішні. Формування зовнішніх доходів бюджету відбувається за рахунок надходжень від міжнародного перерозподілу фінансових ресурсів, а внутрішніх – від перерозподілу фінансових ресурсів у межах держави.

За обставинами надходження в бюджет – звичайні і надзвичайні доходи.

Надходженнями до бюджету є 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 внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Джерелами фінансування бюджетного дефіциту є кошти, що надходять лише в тимчасове користування на поворотній основі – державні позики. Сюди також належить використання грошової емісії.

Мобілізація доходів бюджету може проводитись на податковій і неподатковій основі. Податковий спосіб передбачає перерозподіл доходів юридичних і фізичних осіб на користь держави, що регламентується податковим законодавством. Неподаткові доходи формуються від продуктивної діяльності держави та від реалізації її майнових прав. Доходи від продуктивної діяльності надходять від підприємницької діяльності держави (державний сектор економіки) та від надання певних послуг, а доходи від майнових прав – у вигляді доходів від використання державного майна та угідь.

Отже, існують три методи формування доходів держави: від підприємницької діяльності; від державного майна, угідь і послуг; податковий.

Доходом держави від підприємницької діяльності є прибуток державних підприємств і організацій, який належить їй на правах власника засобів виробництва. Проте не весь цей прибуток спрямовується в бюджет, адже певна його частина залишається на потреби соціально-економічного розвитку підприємства. Централізація частини прибутку державних підприємств у бюджеті може здійснюватись двома способами. По-перше, прямим вилученням, що було притаманно адміністративній економіці. По-друге, на основі оподаткування цих підприємств на загальних підставах, що характерно для ринкової економіки. Однак при цьому слід враховувати, що подібні платежі

державних підприємств до бюджету є податками лише за формою, а не за змістом, бо переходу вартості від одного власника до іншого, по суті, не відбувається. У сучасних умовах доходи від підприємницької діяльності держави не мають відчутного бюджетного значення, оскільки державний сектор має обмежені рамки, а державні підприємства переважно є або малоприбутковими, або функціонують на засадах неприбутковості чи взагалі збиткові, що пов'язано насамперед із соціальним спрямуванням їхньої діяльності.

Отримання доходів у вигляді **платежів за використання державного майна та угідь і від надання послуг** теж не має відчутного фіскального значення. Таким платежам, на відміну від податків, притаманний еквівалентний характер взаємовідносин їх платників з державою. Доходи від державного майна можуть надходити на постійній основі – **орендна плата** чи разово – доходи від приватизації державного майна. Доходи від державних угідь можуть формуватись у два способи. По-перше, від передання відповідних угідь чи родовищ корисних копалин під **концесію**. По-друге, у вигляді **плати за використання природних ресурсів**. В Україні встановлена плата за спеціальне використання лісових і водних ресурсів та за видобування з надр корисних копалин. Доходи від державних послуг надходять у формі державного мита за вчинення нотаріальних дій, видачу різноманітних документів, патентів, ліцензій тощо.

Окрім розглянутих вище доходів від підприємницької діяльності держави та від державних майна, угідь і послуг є особлива група надходжень, які можна визначити як супутні доходи бюджету. Це різноманітні штрафні санкції та адміністративні стягнення. Вони є не тільки доходами бюджету, а й засобами фінансового впливу на порушників законодавства. Надходження їх до бюджету пов'язане з тим, що при встановленні відповідних санкцій держава визначає їх спрямування в бюджет (окремі види штрафних платежів можуть надходити в інші фонди чи окремим суб'єктам).

Податковий метод формування доходів бюджету, на відміну від неподаткового, має такі характерні риси, як примусовість, безеквівалентність, законодавчо регламентований порядок справляння податків, однаковий підхід до всіх платників.

У системі доходів бюджету особливу роль відіграють **офіційні трансферти**. Їх можна розділити на дві групи: внутрішні й зовнішні. Внутрішні, або бюджетні, трансферти відображають перерозподіл коштів між окремими ланками бюджетної системи. Будучи доходами одного бюджету, вони одночасно є видатками іншого, а тому з позицій бюджету держави в цілому не є доходами. Зовнішні трансферти, наприклад гранти та дарування від юридичних і фізичних осіб даної країни чи з-за кордону, є реальними доходами. Однак це доходи разового і випадкового характеру, які не відіграють відчутної ролі.

Вихідними принципами формування доходів бюджету є фіскальна й економічна ефективність та соціальна справедливість.

Принцип фіскальної ефективності передбачає достатність доходів, мінімізацію витрат на збирання доходів і запобігання ухиленню від сплати платежів до бюджету, еластичність системи доходів бюджету, рівномірний розподіл доходів між адміністративно-територіальними одиницями.

Оскільки доходи потрібні державі для виконання відповідних функцій, то система доходів бюджету має забезпечувати відповідний обсяг надходжень. Звідси обсяг доходів, потрібний державі, визначається на основі обсягу її видатків.

Коефіцієнт еластичності системи доходів бюджету показує, як змінюється обсяг надходжень до бюджету залежно від зміни обсягу валового внутрішнього продукту. Якщо коефіцієнт еластичності вищий за одиницю, то система доходів є еластичною, тобто зміни в обсязі надходжень до бюджету відбуваються вищими темпами, ніж зміни в обсязі валового внутрішнього продукту. За нееластичної системи доходів (коефіцієнт нижчий за одиницю) зміна в обсязі валового внутрішнього продукту не впливає на зміну в обсязі доходів держави або це відбувається набагато повільніше.

Еластичність доходів бюджету залежить від двох чинників: еластичності кожного податку, який входить до системи оподаткування, і питомої ваги цього податку в загальному обсязі надходжень. Форма залежності є прямою: у разі збільшення першого і другого чинників збільшується й еластичність системи в цілому. У свою чергу, еластичність кожного податку залежить від еластичності об'єкта оподаткування відносно ВВП і методу визначення податкових ставок. Так, ставки, які визначаються в абсолютному виразі, ведуть до зменшення показника еластичності відповідного податку, пропорційні ставки збільшують еластичність, а максимальний вплив на збільшення показника еластичності справляють ставки з високим рівнем прогресії. Система доходів з показником еластичності, близьким до одиниці, відповідає як інтересам бюджету, так і інтересам платників.

Рівномірність розподілу доходів між адміністративно-територіальними одиницями потрібна для забезпечення автономності кожного бюджету, який входить до бюджетної системи. Адже якщо та чи інша адміністративно-територіальна одиниця не матиме достатнього обсягу доходів від власних джерел, то збільшуватиметься її залежність від інших суб'єктів бюджетної системи, бо необхідно буде отримувати додаткові доходи у вигляді дотацій або субвенцій з бюджетів іншого рівня.

Прямі й непрямі податки мають різні механізми впливу на процеси відтворення. Прямі податки впливають на економічний розвиток через механізм зменшення частини прибутку або доходу, який залишається в розпорядженні платника. При цьому відбувається зменшення попиту як споживчого, так і інвестиційного. З позицій макроекономіки значення має загальний обсяг цього зменшення. Якщо ж звернути увагу на мікроекономічні процеси щодо впливу податків на зацікавленість учасників відтворювального процесу, то визначальне значення має розподіл податкового тягара між платниками. Найбільший вплив здійснює податкова система з нерівномірним і високим рівнем податкового вилучення.

Непрямі податки прямо впливають на процеси ціноутворення. Рівень цього впливу пов'язаний з відносною величиною податку в ціні товару, а також із рівномірністю його розподілу за товарами різних видів. Найбільший інфляційний потенціал мають універсальні непрямі податки, які охоплюють широке коло товарів, робіт і послуг. Рівномірне включення податків у ціну всіх товарів має макроекономічний ефект, оскільки однаковою мірою зменшує попит на всі групи товарів. Водночас нерівномірність оподаткування непрямими податками створює можливість впливати на пріоритети споживачів у виборі тих чи інших товарів.

Формування доходів бюджету може відбуватися за рахунок *внутрішніх* і *зовнішніх* джерел. До *внутрішніх* відносять валовий внутрішній продукт і національне багатство, які вироблені на території даної країни, до зовнішніх – ВВП (а іноді й національ-

не багатство) інших країн, який надходить у вигляді державних позик або репараційних платежів тощо. Зовнішні джерела формування доходів бюджету характеризують міжнародний перерозподіл фінансових ресурсів і можуть формуватись на основі таких методів: прямий перерозподіл (наприклад, репарація); міжнародний кредит; оподаткування експортно-імпортової діяльності; валютне регулювання – відхилення встановленого курсу валют від реального їх співвідношення; ціновий механізм – у світі склався певний масштаб цін, який призводить до міжнародного перерозподілу ресурсів.

Одним з основних макроекономічних показників, які характеризують результати економічного розвитку тієї чи іншої країни, є валовий внутрішній продукт. Він відображає вартісний обсяг кінцевої продукції (виключаючи повторний рахунок вартості сировини, палива тощо, спожитих на різних стадіях у процесі виробництва), виробленої на території даної країни за один рік. Основними елементами ВВП є: прибуток, заробітна плата, амортизаційні відрахування, непрямі податки. Якщо обсяг валового внутрішнього продукту зменшити на суму амортизаційних відрахувань і непрямих податків, отримаємо ще один макроекономічний показник – національний дохід. **Національний дохід** – це знову створена вартість, тобто дохід, який одержано в результаті використання факторів виробництва в процесі створення поточного обсягу валового внутрішнього продукту. Складовими національного доходу є прибуток і заробітна плата, за рахунок яких, як правило, і відбувається формування дохідної частини бюджету.

Держава залучає фінансові ресурси також кредитним методом. **Державний кредит** – це сукупність економічних відносин, що виникають між державою як позичальником і кредиторами – фізичними або юридичними особами (приватними особами, фінансово-кредитними установами, корпораціями, іноземними урядами і міжнародними фінансовими організаціями) у процесі формування загальнодержавного фонду грошових ресурсів. Кредитний метод суттєво відрізняється від податкового. За допомогою податків держава примусово акумулює частину вартості, втілену в доходах окремих соціальних верств. Застосовуючи ж кредитний метод, держава переважно в добровільній формі залучає частину вартості, втілену в позичковому капіталі. Податковий метод держава використовує для акумуляції внутрішніх джерел, кредит дає їй змогу залучати не тільки внутрішні, а й зовнішні джерела.

У кредитних відносинах беруть участь кредитор і позичальник як юридично самостійні суб'єкти. Державний кредит – одна із форм руху позичкового капіталу, передусім тимчасово вільних коштів фізичних і юридичних осіб, на добровільній основі зі сплатою встановленого процента, для здійснення бюджетних видатків на умовах державної гарантії повернення позичених коштів. При цьому в ролі позичальника звичайно виступає держава, а в ролі кредиторів – банки, страхові компанії, акціонерні товариства і населення, які надають кредит під певні державні зобов'язання або так звані облігації.

Облігація – це цінний папір, боргове свідоцтво держави, згідно з яким його власник має право одержати суму боргу та проценти. Облігації позик, що містяться в портфелях державних кредиторів, є ліквідними активами. Кредитор може в будь-який

час продати облігації й одержати відповідну суму готівкою, та й самі облігації можуть бути платіжним засобом. Надання державі кредиту з боку юридичних і фізичних осіб здійснюється через купівлю останніми облігацій державних позик та інших цінних паперів, котрі випускає держава. Кредитні відносини функціонують як усередині країни, так і на міждержавному рівні.

У сучасних умовах на ринку позичкових капіталів зростає роль держави, яка перетворилася на великого і постійного позичальника грошових коштів. Вона купує позичковий капітал як товар і використовує його двояко: по-перше, як платіжний засіб для сплати поточних видатків, по-друге, як капітал для здійснення інвестицій. Чим вища частка позичкових коштів, що перетворюються на платіжний засіб, тим більший вплив державного боргу на грошовий обіг. Державна заборгованість зростає як в абсолютних, так і відносних показниках. Зростаюча державна заборгованість, у свою чергу, посилює дефіцитність бюджету, бо збільшуються виплати процентів кредиторам держави. Розширення діяльності держави на позичковому ринку ускладнює проблему капіталізації доходів і впливає на рух позичкового процента, на його зростання.

Таким чином, фінансування дефіциту бюджету може здійснюватись за рахунок грошової емісії та державного внутрішнього і зовнішнього запозичення. Так, використання грошової емісії як джерела покриття бюджетного дефіциту в більшості країн світу, в тому числі й в Україні, офіційно заборонено. Використання ж державних позик вимагає надійної системи управління державним боргом і певного його обмеження. *Запозичення коштів* державою у фізичних і юридичних осіб-резидентів, урядів інших країн чи міжнародних фінансових організацій відбувається у формі випуску державних позик чи отримання кредитів. Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок позичених коштів не має таких інфляційних наслідків, як грошова емісія, оскільки при цьому не відбувається зростання грошової маси: на державні потреби витрачаються тимчасово вільні кошти. Однак із досягненням державними позиками значного обсягу вони також можуть впливати на інфляційний процес.

Грошова емісія як метод фінансування бюджетного дефіциту застосовується, як правило, в умовах фінансових потрясінь, криз, загострення соціально-економічних проблем і війн.

Емісійний дохід являє собою грошові відносини між державою і фізичними та юридичними особами, у процесі функціонування яких держава отримує дохід від емісії в обіг надлишків грошей, що призводить до їх подальшого знецінення і скорочення реальних доходів населення. Економічною основою емісійного доходу є доходи широких верств населення. Раніше держава для покриття бюджетного дефіциту часто вдавалася до емісії паперових грошових знаків, нерозмінних на золото. Різниця між номінальною сумою випущених паперових грошей і вартістю витрат на їх випуск становила емісійний дохід держави. Паперові гроші звичайно випускалися державною скарбницею.

У сучасних умовах держава одержує емісійний дохід у замаскованій формі. Облігації державних позик розміщують в емісійних і комерційних банках. Це призводить до того, що випуск банкнот відбувається під забезпечення не тільки векселів, а й державних цінних паперів. Тому нерозмінні на золото банкноти вводяться в обіг понад потреби товарообороту і сучасна банкнота певною мірою перетворюється на

паперові гроші.

Відносно незначну частину доходів бюджету держава одержує як власник засобів виробництва і майна. Збитки державних підприємств і капітальні вкладення фінансуються за рахунок податків та позик, тобто широких верств населення.

Фінансові методи формування бюджетних доходів взаємозв'язані і взаємообумовлені. Аналіз показує, що існує тісний кореляційний зв'язок між зростанням бюджетних видатків, бюджетного дефіциту, державного боргу, податків та емісійного доходу. Так, зростання державного боргу веде до збільшення податків.

Водночас однією з причин зростання державного боргу є збільшення бюджетного дефіциту, що, у свою чергу, зумовлюється зростанням видатків бюджету, тобто чим більше зростають бюджетні видатки, тим вища заборгованість держави.

Державні бюджети країн з розвинутою ринковою економікою характеризуються хронічною дефіцитністю, що викликано рядом чинників. Зростають як абсолютні, так і відносні показники дефіциту, відносно ВВП. Однією з основних причин цього стану є зростання бюджетних видатків, що обумовлене функціями держави і супроводжується відставанням приросту податків. Хронічна дефіцитність бюджетів постійно діє як рушійний чинник зростання державної заборгованості.

Зростання державної заборгованості є однією з причин швидкого збільшення грошової маси і поглиблення інфляції. Адже зростання державного боргу прямо і дуже тісно пов'язане зі збільшенням грошової маси. Наслідком цього є подальше знецінення грошової одиниці і розширення можливостей держави щодо отримання емісійного доходу.

6.2. Доходи Державного бюджету України та місцевих бюджетів

Склад і структура доходів бюджету певною мірою характеризують фінансову політику та фінансовий стан держави. Структура доходів бюджету досить швидко змінюється, що пояснюється постійними перетвореннями і змінами в податковій системі України і неподаткових надходженнях до бюджету. Починаючи з 1992 р. бюджет України формується головним чином за рахунок податкових надходжень.

Основою доходів бюджету в багатьох країнах є податки, тобто сукупність загальнодержавних та місцевих податків і зборів, що справляються відповідно до законодавства (табл. 1).

В Україні з 1 січня 2011 р. набрав чинності Податковий кодекс України, котрий регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Податки та збори поділяються на загальнодержавні і місцеві. Загальнодержавні податки та збори є обов'язковими до сплати на всій території України. Місцеві податки та збори встановлюються рішеннями сільських, селищних і міських рад відповідно до їх повноважень у межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України. Місцеві податки та збори є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Таблиця 6.1.

**Структура доходів Зведеного бюджету України
у 2006-2010 рр., %**

Група надходжень	2006	2007	2008	2009	2010
Податкові надходження	73,19	73,32	76,26	76,22	74,54
Неподаткові надходження	23,6	22,08	20,32	21,41	23,48
Доходи від операцій з капіталом	1,87	2,9	2,25	1,34	1,0
Цільові фонди	1,34	1,7	1,17	1,03	0,98
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	100	100	100	100	100

До доходів Державного бюджету України відповідно до Бюджетного кодексу України включаються всі доходи бюджету, за винятком тих, що закріплені за місцевими бюджетами, а саме:

- ⇒ доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- ⇒ доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- ⇒ доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- ⇒ надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

У цілому склад і структура доходів Державного бюджету України у 2007-2010 рр. (табл. 2), як свідчать дані Міністерства фінансів України, порівняно зі структурою доходів Зведеного бюджету України у 2006-2010 рр. характеризується зменшеною часткою податкових надходжень і водночас збільшеною часткою неподаткових надходжень. Адже вагомість неподаткових надходжень Державного бюджету України переважає значення неподаткових надходжень місцевих бюджетів.

Таблиця 6.2

**Склад і структура доходів Державного бюджету України
у 2008-2010 рр.**

	2008		2009		2010	
	млн. грн.	%до загального обсягу	млн. грн.	%до загального обсягу	млн. грн.	%до загального обсягу
Податкові надходження, в тому числі	167883,45	72,45	148915,64	71,01	166872,19	69,35
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	47456,34	20,48	32569,80	15,53	39969,21	16,61

Продовження таблиці б.2.

Податок на прибуток підприємств	47456,34	20,48	32569,80	15,53	39969,21	16,61
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	2369,91	1,02	2624,38	1,25	2928,86	1,22
Внутрішні податки на товари та послуги	105335,85	39,74	106331,10	50,71	114302,37	47,50
податок на додану вартість	92082,62	4,37	84596,66	40,34	86315,92	35,87
акцизний збір із вироблених в Україні товарів	10124,96	1,10	17584,55	8,39	23019,89	9,57
акцизний збір із ввезених на територію України товарів	2553,00	0,25	3690,00	1,76	4600,81	1,91
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	12302,64	5,31	6929,29	3,30	9071,90	3,77
Ввізне мито	11932,82	5,15	6328,82	3,02	8556,41	3,56
Вивізне мито	197,42	0,09	382,71	0,18	294,80	0,12
Інші податки	41,87	0,02	461,07	0,22	599,86	0,25
Неподаткові надходження	52854,20	22,81	50676,76	24,17	65067,73	27,04
Доходи від операцій з капіталом	2125,32	0,92	1060,06	0,51	586,96	0,24
Цільові фонди	1022,70	0,44	633,57	0,30	1157,97	0,48
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	224020,91	96,68	201931,32	96,30	233990,49	97,25
Офіційні трансферти	7701,98	3,32	7769,01	3,70	6624,76	2,75
УСЬОГО ДОХОДІВ	231722,89	100,00	209700,33	100,00	240615,24	100,00

До основних доходів загального фонду Державного бюджету України за Бюджетним кодексом України належать:

1) податок на прибуток підприємств (крім податку, визначеного п. 2 ч. 1 ст. 69 Бюджетного кодексу України);

2) 50 % збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

3) 50 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

4) 50 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Києва;

5) податок на додану вартість (крім податку, що зараховується до спеціального фонду згідно з Законом про Державний бюджет України);

6) акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим та акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно з Законом про Державний бюджет України);

7) акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно з Законом про Державний бюджет України);

8) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати за ліцензії, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями, районними державними адміністраціями);

9) ввізне мито (крім мита, що зараховується до спеціального фонду згідно з Законом про Державний бюджет України);

10) вивізне мито;

11) частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх 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;

12) кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»;

13) відрядження коштів, отриманих від проведення державних грошових лотерей;

14) 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);

15) кошти, отримані закордонними дипломатичними установами України як плата за розміщення належних їм бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків;

16) рентна плата за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобуваються в Україні;

17) рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України (якщо інше не встановлено Законом про Державний бюджет України);

18) рентна плата за транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами територією України;

19) рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України;

20) державне мито в частині, що відповідно до закону зараховується до державного бюджету;

21) єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;

22) відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України;

23) збір за користування радіочастотним ресурсом України;

24) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів;

25) інші доходи, які в встановленому порядку зараховуються до загального фонду державного бюджету.

Якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального фонду визначається Законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Склад доходів спеціального фонду Державного бюджету України визначається Законом про Державний бюджет України з урахуванням норм Бюджетного кодексу України. Серед головних джерел формування спеціального фонду є такі:

1) акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів;

2) акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) у частині нафтопродуктів і транспортних засобів;

3) ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;

4) збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, що відповідно до закону сплачуються при торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і коштовного каміння та при відчуженні легкових автомобілів, з операцій придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна, з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку (додаткові збори на виплату пенсій) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

5) збори за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір, та кошти від продажу контрольних марок;

6) власні надходження бюджетних установ (у тому числі наукових установ Національної академії наук України й галузевих академій наук), які утримуються за рахунок державного бюджету, в тому числі орендна плата за користування військовим майном, майном Національної академії наук України і галузевих академій наук, 50 % орендної плати за користування іншим майном, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок державного бюджету;

7) надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

8) надходження до Фонду соціального захисту інвалідів;

9) плата за оформлення посвідчення закордонного українця; 10) проценти за користування пільговим довгостроковим державним кредитом, наданим молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;

11) надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах;

12) кошти від сплати інвалідами часткової вартості автомобілів та кошти від реалізації автомобілів, повернутих інвалідами;

13) 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;

14) екологічний податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк;

15) 30 % екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк);

16) 30 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

17) податок на додану вартість, що сплачується до бюджету переробними підприємствами усіх форм власності за реалізовані ними молоко, молочну сировину та молочні продукти, м'ясо і м'ясопродукти, іншу продукцію переробки тварин, закуплених у живій вазі.

За результатами 2010 р. до Зведеного бюджету України, надійшло 330 942,2 млн. грн., що порівняно з 2009 р. більше на 21,2 %. До Державного бюджету України за 2010 р. надійшло 257 051,1 млн. грн., у тому числі доходів – 250 426,4 млн. грн., трансфертів з місцевих бюджетів – 6624,8 млн. грн. Завдяки заходам з поліпшення адміністрування внутрішніх податків і обов'язкових платежів та митного оформлення зовнішньоекономічних операцій, направленим на наповнення дохідної частини Державного бюджету України, найвищими темпами зросли такі надходження: податок на додану вартість, податок на прибуток, акцизні збори, ввізне мито, рентна плата.

За підсумками 2010 р. до загального фонду Державного бюджету України надійшло 207 472,7 млн. грн., а без урахування трансфертів – 201 073,9 млн. грн.

Проведення роботи з покращення адміністрування платежів і діяльності Державної податкової служби (ДПС) України (зараз Міністерство доходів і зборів України) дало в результаті зростання більш як наполовину надходжень до державного бюджету. Частка надходжень від Державної податкової служби України в загальному обсязі доходів загального фонду державного бюджету становила у 2010 р. 50,0 %.

Державною митною службою (ДМС) України (зараз Міністерство доходів і зборів України) протягом 2010 р. було мобілізовано 40,6 % загальних надходжень до загального фонду державного бюджету. На надходження від Державної митної служби України вплинуло прийняття змін від 20 травня 2010 р. № 2275-УІ до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо запровадження звільнення від оподаткування

операцій з імпорту газу.

Серед окремих податків у формуванні доходів бюджету особлива роль належить податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств, які разом забезпечують значну суму надходжень до бюджету. Заходи зі стабілізації економічної ситуації забезпечили умови для підвищення прибутку підприємств, завдяки чому до Державного бюджету в 2010 р. надійшло 39 969,2 млн. грн. податку на прибуток підприємств.

На надходження податку на прибуток підприємств вплинуло задеклароване від'ємне значення об'єкта оподаткування за підсумками 2009 р., згідно зі зведеною декларацією по Україні, у сумі 49,4 млрд. грн.

На стан справляння податку на прибуток вплинуло також введення в дію Закону України від 23 червня 2009 р. № 1533» «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи», яким запроваджено збільшення розміру страхового резерву банків з 20 до 100 %, що, у свою чергу, призвело до збільшення витрат і, як наслідок, спричинило зростання збитків банків за результатами роботи 2009 р. (збитки виросли у 143 рази – з 0,2 млрд. грн. до 28,6 млрд. грн.) й негативно вплинуло на надходження податку на прибуток банківських організацій у 2010 р.

За 2010 р. надходження податку на додану вартість до державного бюджету (без урахування у спеціальному фонді Державного бюджету України в 2010 р. погашення за рахунок випуску ОВДП простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ в обсязі 16,4 млрд. грн., яка була сформована в 2008-2009 рр.) становили 102 751,8 млн. грн.

Надходження до загального фонду державного бюджету від податку на додану вартість за 2010 р. становили 102 751,8 млн. грн., з них:

⇒ ПДВ із вироблених в Україні товарів (з врахуванням бюджетного відшкодування) – 29 401,1 млн. грн.;

⇒ ПДВ із ввезених на територію України товарів – 73 350,3 млн. грн.

На стан надходжень ПДВ із вироблених на території України товарів вплинули: звільнення від оподаткування операцій з імпорту газу; обов'язкове надання платниками до органів державної податкової служби разом з податковою декларацією копій реєстрів податкових накладних; включення до податкового кредиту кожного наступного періоду залишку від'ємного значення після бюджетного відшкодування лише в частині фактично сплаченої суми податку.

Надходження акцизного збору до Державного бюджету України в 2010 р. становили 27 620,7 млн. грн. Обсяг надходжень акцизного збору за 2010 р. до загального фонду державного бюджету становив 21 056,6 млн. грн. На їх збільшення вплинуло підвищення ставок акцизного збору та зростання обмінного курсу євро до гривні в середньому на 2,7 % за 2010 р., оскільки ставки акцизного збору на нафтопродукти і транспортні засоби визначені в євро.

Обсяг надходжень акцизного збору до спеціального фонду державного бюджету за 2010 р. становив 6564,1 млн. грн. На стан його справляння до спеціального фонду державного бюджету в 2010 р. вплинув перерозподіл між загальним і спеціальним фондами акцизного збору з вироблених та ввезених на територію України нафтопродуктів і транспортних засобів (у 2010 р. 20 % збору спрямовано до загального фонду).

Акцизного збору з вироблених в Україні товарів до державного бюджету в 2010 р.

надійшло 23 019,9 млн. грн., у тому числі до загального фонду – на 19 549,9 млн. грн.

Акцизного збору з ввезених на територію України товарів до державного бюджету в 2010 р. надійшло 4600,8 млн. грн., у тому числі до загального фонду – 1506,7 млн. грн.

Надходження до Державного бюджету України *податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції* в 2010 р. становили 9071,9 млн. грн. Найбільшою в цих надходженнях була частка *ввізного мита* (94,3 %), обсяг якого за результатами 2010 р. до бюджету становив 8556,4 млн. грн.

Сума фактичних надходжень за 2010 р. до державного бюджету від *збору за спеціальне використання природних ресурсів* дорівнювала 2928,9 млн. грн.,

Сума *збору за спеціальне водокористування* становила 871,4 млн. грн.

Склад неподаткових доходів бюджету, на відміну від податкових, є досить широким. Неподаткові надходження до державного бюджету за 2010 р. становили 65 067,7 млн. грн. У 2010 р. до загального фонду державного бюджету було перераховано 15547,3 млн. грн. від перевищення кошторисних доходів над кошторисними видатками Національного банку України.

Основною метою встановлення з 1995 р. рентної плати за нафту і природний газ була необхідність вирівнювання цін на природний газ і нафту, що видобуваються в Україні, та цін, за якими вони надходять з інших держав. Крім того, за рахунок рентної плати поповнювались доходи бюджету, внаслідок чого з'являлася можливість створення умов для розвитку вітчизняної нафтової і газової промисловості. Однак в умовах хронічного дефіциту фінансових ресурсів ці додаткові надходження бюджету використовувались насамперед для фінансування загальних витрат, не пов'язаних із розвитком газової і нафтової промисловості. Надходження рентної плати до Державного бюджету України за 2010 р. дорівнювали 9479,3 млн. грн., у тому числі до загального фонду надійшло 7077,1 млн. грн. Надходження рентної плати за природний газ, що видобувається в Україні, становили 2460,7 млн. грн.

У 2010 р. до загального фонду державного бюджету надійшло *рентної плати за природний газ та газовий конденсат, що видобуваються в Україні*, на суму 3302,5 млн. грн.

За 2010 р. надходження *частини чистого прибутку державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність*, що перераховуються до загального фонду державного бюджету, становили 2206,6 млн. грн.

Надходження від адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до загального фонду державного бюджету в 2010 р. дорівнювали 520,8 млн. грн.

Надходження до спеціального фонду державного бюджету в 2010 р. без урахування погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ, становили 49 578,5 млн. грн.

Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій за 2010 р. дорівнював 4138,2 млн. грн.

З 1999 р. була введена плата за транзит газу, нафти й аміаку через територію Укра-

їни. Надходження до спеціального фонду державного бюджету *рентної плати за транзитне транспортування природного газу територією України* в 2010 р. становили 1910,0 млн. грн.

У 2010 р. *місцеві бюджети* отримали 159 397,1 млн. грн., у тому числі доходів – 80 515,8 млн. грн., офіційних трансфертів – 78 881,3 млн. грн. До головних доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) податок на доходи фізичних осіб зараховується залежно від виду бюджету за такими нормативами відрахувань:

- ⇒ до доходів бюджету міста Києва зараховується 50 % податку на доходи фізичних осіб;
- ⇒ до доходів бюджету міста Севастополя зараховується 100 % податку на доходи фізичних осіб;
- ⇒ до доходів бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення зараховується 75 % податку на доходи фізичних осіб;
- ⇒ до доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховується 25 % податку;

2) 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;

3) 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;

4) 50 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення [крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони)], що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

6) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад;

7) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;

8) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад;

9) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.

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.

Збалансований підхід до планування доходів місцевих бюджетів та збільшення обсягів дотації вирівнювання у 2010 р. дав можливість зменшити навантаження на єди-

ний казначейський рахунок у частині надання місцевим бюджетам короткострокових позик для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів.

У 2010 р. місцеві бюджети виконано з дефіцитом у загальному обсязі 0,4 млрд. грн. За спеціальним фондом місцеві бюджети виконано з профіцитом у загальному обсязі на суму 0,8 млрд. грн. Склад доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, установлює ст. 66 Бюджетного кодексу України для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного і місцевих бюджетів 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). Вони визнаються зарахованими до бюджету з дня їх зарахування на єдиний казначейський рахунок.

Склад доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначає ст. 69 Бюджетного кодексу України.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів визначені ч. 1 ст. 71 Бюджетного кодексу України.

За своїм походженням і сутністю власні надходження бюджетних установ не є доходами бюджету. *Власні надходження бюджетних установ* – кошти, отримані в встановленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації у встановленому порядку продукції чи майна та від іншої діяльності. Як додаткові надходження бюджетної установи вони технічно включаються до спеціального фонду для відображення в бухгалтерському обліку виконання державного і місцевих бюджетів. Крім власних надходжень бюджетні установи отримують бюджетні кошти як асигнування, що виділяються їм із загального фонду державного або місцевих бюджетів.

Власні надходження бюджетних установ технічно відображені у спеціальному фонді державного та місцевих бюджетів. У 2010 р. обсяг власних надходжень державного бюджету становив 22078,6 млн. грн. Обсяг власних надходжень місцевих бюджетів у 2010 р. дорівнював 6630,4 млн. грн.

Якщо проаналізувати структуру надходжень вищих навчальних закладів системи Міністерства освіти і науки України, то маємо постійне зростання частки власних коштів (54 % і більше). Це ще раз засвідчує вагомість власних надходжень у системі вищої школи.

Джерелами формування власних надходжень бюджетних установ є плата за надання послуг, виконання робіт, реалізації продукції чи здійснення іншої дозволеної діяльності. Вони встановлюють суттєву відмінність природи власних надходжень бюджетних установ від доходів бюджету.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи і підгрупи:

⇒ перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством. У її складі є такі підгрупи: підгрупа 1 –

плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; підгрупа 2 – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; підгрупа 3 – плата за оренду майна бюджетних установ; підгрупа 4 – надходження бюджетних установ від реалізації в встановленому порядку майна (крім нерухомого майна);

⇒ друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ. Вона має такі підгрупи: підгрупа 1 – благодійні внески, гранти та дарунки; підгрупа 2 – кошти, які отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; підгрупа 3 – кошти, що їх одержують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Обсяги власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду кошторису визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів, що плануються на наступний рік. За основу цих розрахунків береться обсяг надання тих чи тих 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 має встановлюватися відповідно до законодавства.

На підставі названих 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 мають наводитися в обсязі, зазначеному в розрахунку, і повністю відповідати показникам бухгалтерської звітності за відповідні періоди.

Спеціальний фонд кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та за відповідними напрямками їх використання.

Особливості використання власних надходжень бюджетних установ регулюються ст. 51 Бюджетного кодексу України. Власні надходження бюджетних установ використовуються на:

- ⇒ покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг їх основної діяльності (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);
- ⇒ організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);
- ⇒ утримання, облаштування, ремонт та придбання майна (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);
- ⇒ ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);
- ⇒ господарські потреби, у тому числі на оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);

- ⇒ організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1 і 3 другої групи);
- ⇒ виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Отже, напрями використання таких надходжень регламентовані нормативно-правовими актами та цільовими кошторисними призначеннями зі спеціального фонду бюджетної установи, що додатково підтверджує – власні надходження бюджетних установ не можуть бути доходами бюджету.

Якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів передусім на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв. Якщо такої заборгованості немає, розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 % коштів на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50 % коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але які не забезпечені коштами загального фонду за відповідною бюджетною програмою. При цьому розпорядник бюджетних коштів здійснює перерозподіл обсягів бюджетних зобов'язань за загальним фондом для проведення видатків цих зобов'язань із спеціального фонду.

Позичені кошти та грошова емісія використовуються для фінансування видатків держави в умовах недостатнього надходження коштів від податкових і неподаткових джерел. Вони є джерелом фінансування дефіциту бюджету, тобто перевищення видатків над доходами.

Проблема покриття дефіциту бюджету з'явилася в 1991 р. Починаючи з цього року сума доходів бюджету в порівнянних цінах почала зменшуватись, що було спричинено початком економічної кризи. В умовах відсутності цивілізованих методів фінансування дефіциту бюджету за рахунок випуску державних цінних паперів, перевищення видатків над доходами покривалося за рахунок емісійних кредитів Національного банку України у 1992-1996 рр. Наслідком цього стали величезні темпи інфляції. Тільки в 1994 р. фінансування дефіциту бюджету було частково здійснено за рахунок іноземних кредитів, а з 1995 р. і до цього часу – за рахунок розміщення державних цінних паперів.

Отже, склад і структура доходів бюджету постійно змінюються, що зумовлюється як постійними перетвореннями в податковій системі України, так і намаганням держави вирішити фіскальні проблеми за рахунок неподаткових доходів. З цієї ж причини частка податкових доходів є переважаючою, але водночас – не дуже високою. Фінансування бюджетного дефіциту в умовах нерозвинутого фінансового ринку України відбувалося за допомогою емісійних кредитів Національного банку України, внаслідок чого інфляція досягла дуже високих темпів. Лише з 1995 р. на ринку з'явилися державні цінні папери, що свідчить про поступове наближення до прийнятих у світі механізмів фінансування бюджетного дефіциту. Тому фінансова самостійність місцевого самоврядування насамперед залежить від обсягу власних і прирівняних до них надходжень їх бюджетів, головною складовою яких є місцеві податки та збори. Значна частка офіційних трансфертів (більше половини) у структурі доходів бюджетів

місцевого самоврядування свідчить про їхню фінансову залежність від державного бюджету і зводить нанівець реальне існування місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, становлення і розвиток системи доходів бюджету, яка відповідала б розвитку ринкових відносин, відбуваються досить повільно. Та все ж із кожним роком прогресивних перетворень у бюджетній системі стає дедалі більше.

6.3. Бюджетне планування

Для прогнозування і планування доходів бюджету необхідно:

- ⇒ визначити джерела доходів, на основі яких складатимуться прогнози та плани;
- ⇒ зібрати фактичні дані про кожне джерело доходів принаймні за три останні роки;
- ⇒ спрогнозувати показники й характеристики кожного джерела доходів для визначення найбільш придатної методики прогнозування;
- ⇒ вибрати й застосувати необхідний метод прогнозування та планування;
- ⇒ визначити вірогідність отриманого прогнозу доходів та відкоригувати його з урахуванням змін, що можуть вплинути на доходи;
- ⇒ визначити очікуваний рівень доходів бюджету на плановий період.

Відповідно до бюджетної класифікації доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) офіційні трансферти.

Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні й місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Неподатковими надходженнями визнаються: 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; 3) інші неподаткові надходження. Офіційні трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Для забезпечення узгоджених дій у процесі реалізації стратегії економічного й соціального розвитку країни Уряд України щорічно розробляє Основні напрями бюджетної політики. В основу їх розроблення покладаються прогнозні макропоказники економічного й соціального розвитку країни на плановий рік, а саме показники номінального та реального обсягу валового внутрішнього продукту, індекси споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні в середньому за рік та на кінець року, рівень безробіття.

Визначення Основних напрямів бюджетної політики та підготовка попередніх показників проекту бюджету на плановий рік здійснюються в такій послідовності.

Департамент податкової й митної політики Міністерства фінансів України на підставі попереднього прогнозу макропоказників економічного й соціального розвитку на плановий і наступні два роки, норм чинного законодавства, зокрема Податкового

кодексу України, показників очікуваного виконання державного й місцевих бюджетів у поточному році, розробляє попередній прогноз доходів державного й місцевих бюджетів у розрізі податків і зборів та прогноз надходжень від приватизації державного майна в плановому і в наступні два роки.

Департамент боргової та міжнародної фінансової політики Міністерства фінансів України розробляє попередній прогноз очікуваної величини та структури державного боргу (як внутрішнього, так і зовнішнього), платежів з його обслуговування, пропозиції щодо оптимального обсягу фінансування державного бюджету в плановому і в наступні два роки. Проводить фінансову експертизу кредитних проектів, реалізація яких передбачається за рахунок залучених державою чи під державні гарантії коштів або потребує надання державних гарантій. Зазначені показники з розрахунками подаються Департаменту державного бюджету (відділу організації забезпечення складання бюджету та бюджетної політики). На підставі попередніх прогнозних розрахунків обсягу ресурсів на плановий і на наступні два бюджетні роки розробляються варіанти пропозицій щодо збалансування бюджету та розподілу бюджетних ресурсів.

Департаменти, котрі відповідають за складання і виконання бюджету, уточнюють такі основні бюджетні показники разом із розрахунками та поясненнями на плановий і на наступні два роки:

- 1) уточнений прогноз доходів Державного бюджету України й місцевих бюджетів;
- 2) уточнений прогноз надходжень від приватизації державного майна;
- 3) уточнений прогноз платежів з обслуговування та погашення внутрішнього і зовнішнього боргу, пропозиції щодо оптимізації обсягу фінансування державного бюджету, очікувану величину та структуру державного боргу.

Прогноз дохідної частини державного і місцевих бюджетів розробляється з урахуванням очікуваного виконання в поточному році, фактичного їх виконання за січень-жовтень (листопад) поточного року, зміни законодавчих актів, удосконалення системи справляння податків та поліпшення в наступному році стану розрахунків з бюджетом окремих господарських комплексів. Враховуються також прогнозні макроекономічні показники на наступний рік, до яких відносять: валовий внутрішній продукт (номінальний); темпи зниження (зростання) валового внутрішнього продукту (реального); обсяг продукції промисловості у поточних оптових цінах; обсяг валової продукції сільського господарства; індекс споживчих цін; індекс цін виробників; офіційний обмінний курс гривні до долара США; темпи зростання монетарної бази; темпи зростання грошової маси; грошові доходи населення – номінальні та реальні; середньомісячна заробітна плата робітників і службовців; індекс реальної заробітної плати робітників і службовців; рівень зареєстрованого безробіття на кінець року; зовнішньоторговельний оборот; експорт та імпорт товарів і послуг.

При складанні відповідних розрахунків доцільно використовувати програми соціально-економічного розвитку області, району, міста, показники відповідних бюджетів, бізнес-плани основних платників до бюджету, облікові дані про кількість зареєстрованих платників за кожним видом доходів, суми нарахованих платежів з урахуванням пільг. Метою відповідних розрахунків є аналіз дохідної бази звітного періоду та повне розкриття можливостей території щодо наповнення дохідної частини бюджету в прогнозованому періоді, пошуку додаткових джерел наповнення бюджету, профілактика

бюджетних втрат.

Серед найбільш поширених методів, які застосовуються в міжнародній практиці прогнозування та планування доходів бюджету, можна виокремити такі.

1. Метод моделювання (практично всі наявні економетричні моделі не здатні відтворювати надходження бюджету на базі значень різних показників попереднього періоду, що пояснюється лінійною природою моделей, наявністю та суттєвою важливістю деяких неврахованих суб'єктивних чинників, таких як політична складова, спрямованість керівництва фіскальної служби на активізацію певного виду діяльності в кожний окремий період часу тощо).

2. Метод ефективної ставки оподаткування (надійність прогнозу під час використання такого підходу залежить від незмінності умов оподаткування і податкового адміністрування, що не є репрезентативним для податкової політики України).

3. Метод, заснований на еластичності.

4. Інтегрований метод (синтетичний або прагматичний підхід), тобто моделі, які спочатку розраховують початковий макроекономічний прогноз, використовують його для прогнозу фіскальних показників простішими методами, описаними вище, після чого отримані похибки використовують для уточнення макроекономічного прогнозу. Ця процедура повторюється кілька разів, поки показники двох моделей не будуть повністю узгоджені. Зазначений метод ефективний за умови повної прозорості та достатності інформаційного обміну між учасниками планування доходів бюджету, що є нерепрезентативним для нашої економіки.

Вітчизняні та російські науковці до найбільш вживаних методів прогнозування та планування надходжень бюджету відносять такі:

1. Експертні оцінки (є малоефективними в сучасних умовах через властиві їм недоліки, їх необхідно комбінувати з іншими методами прогнозування).

2. Економетричне та статистичне моделювання, серед яких застосовуються екстраполяція сучасних тенденцій в оподаткуванні на певний майбутній період, методи, створені теорією статистики прийняття рішень, імітаційні методи, регресивні й кореляційні методи, багатовимірні методи, прогнози на основі нормативних розрахунків.

3. Метод коефіцієнтів, суть якого полягає у вивченні економічної кон'юнктури в минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (наприклад, індексів інфляції) щодо фактичних результатів виконання бюджетів (планування «від досягнутого»), та балансовий, який ґрунтується на обов'язковому збалансуванні потреб у фінансових ресурсах з джерелами їх формування.

4. Детерміністичний підхід (у тому числі підхід на основі оцінки еластичності) та підхід, що базується на показниках податкових декларацій. Вітчизняна практика реалізації податкової політики, якій властива нестабільність податкового законодавства та невідповідність інформації, що агрегується на мікрорівні й доводиться до центральних органів влади, унеможливує використання цього підходу. Часті зміни податкової бази зобов'язують використовувати показники еластичності, одержані на основі методів апіорі, тобто розрахованих на базі емпіричних досліджень.

Таким чином, як показують світова практика та дослідження вітчизняних науковців, важливою складовою бюджетного планування є багатоаспектний аналіз факторів, які впливають на формування бази з окремих видів доходів бюджету, групування

цих факторів і застосування комбінованого підходу до прогнозування та планування бюджетних надходжень. Зауважимо, що кожний окремий вид доходів бюджету має свою специфіку планування та прогнозування, тому необхідно використовувати різні методи для визначення їх очікуваних значень. Так, найменш прогнозованими є неподаткові надходження бюджету та доходи від операцій з капіталом, бо їх важко співвідносити систематично з конкретною базою через їх непостійний характер. Тому доводиться значною мірою спиратися на суб'єктивні оцінки визначення їх очікуваних показників у прогнозованому періоді.

Неподаткові надходження бюджету включають: – власні доходи бюджетних установ (близько 60 %), серед яких переважають надходження від надання платних послуг, планування яких здійснюється на основі даних установ та відомств про фактичне їх надходження на дату складання проекту бюджету, очікуваного надходження до кінця року, а також з урахуванням тенденцій, які складаються в останні роки;

- ⇒ адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності (близько 10 %);
- ⇒ доходи від власності та підприємницької діяльності, більше половини яких становлять кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», планування яких визначається діяльністю та політикою даної установи в плановому періоді.

Під час планування доходів від операцій із капіталом значної уваги потребує визначення очікуваного рівня надходжень від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), які становлять близько 60 % даного виду доходів. Обсяг коштів, одержаних від такого продажу, залежатиме від земельної політики уряду щодо вартості та об'єктів продажу на плановий період і тенденцій, що склалися останнім часом.

Найбільшою в доходах бюджету є частка податкових надходжень. Тому велике значення в плануванні доходів бюджету має саме визначення очікуваного рівня податкових надходжень до бюджету. Відповідальність за цю роботу покладено на Міністерство доходів і зборів України.

Розгляд та прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» відбувається за процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Після прийняття Верховною Радою України зазначеного Закону Державна податкова служба надає пропозиції до бюджетного розпису виконання дохідної частини бюджету.

Протягом січня-грудня наступного року виконується бюджетний розпис з відповідним інформуванням Міністерства фінансів України та Верховної Ради України про стан виконання бюджетних призначень.

При складанні планових розрахунків податкових надходжень Міністерство фінансів та Міністерство доходів і зборів України керуються постановою Верховної Ради України про основні напрями бюджетної політики на відповідний прогнозний рік, проектом Державного бюджету України на прогнозний рік (у редакції, поданій Урядом до Верховної Ради України, з урахуванням окремих висновків і пропозицій Комітету Верховної Ради України з питань бюджету), основними макроекономічними по-

казниками на прогнозний рік та іншими матеріалами і розрахунками, підготовленими відповідними міністерствами та відомствами.

Планування податкових надходжень бюджету умовно можна поділити на два послідовні етапи. На першому етапі визначається очікуваний обсяг конкретного податку, який може отримати держава, на другому відбувається розподіл надходжень за рівнями бюджетної системи відповідно до бюджетно-податкової політики країни.

Перший етап планування податків – планування кожного податку, збору чи іншого обов'язкового платежу, яке базується на чинному законодавстві, що регламентує його справляння. Основними елементами механізму обчислення доходів бюджету є база оподаткування та ставка податку. Від рівня визначеності цих двох елементів залежить рівень обґрунтованості планових сум податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які формують дохідну частину бюджету на перспективу. Причому база оподаткування визначається з урахуванням прогнозу основних показників економіки на бюджетний рік, особливостей оподаткування та справляння закріплених податків і платежів, які визначені чинним податковим законодавством та законом про державний бюджет на відповідний бюджетний рік, а також ураховуються фактори покращення адміністрування платежів

Обчислення бази оподаткування для планування податкових надходжень здійснюються на підставі:

- Р основних напрямів економічного і соціального розвитку території;
- Р облікових даних про кількість платників за кожним видом доходів, суми нарахованих платежів з врахуванням пільг;
- Р чинних ставок справляння податків і обов'язкових платежів;
- Р нових законодавчих актів, що вводяться у плановому періоді;
- Р прогнозних платежів до бюджету окремих підприємств, які є визначальними у надходженнях;
- Р розрахунків до доходів бюджету відповідного рівня;
- Р термінів здійснення платежів чи перехідних платежів;
- Р даних про надходження за звітний період та очікуваних до кінця періоду, про залишки податкової заборгованості й переплати.

Сьогодні планові розрахунки податкових надходжень здійснюються за спрощеною схемою: визначення планових показників розвитку; визначення можливих значень показників розвитку за податковим обліком; врахування системи пільг, знижок, квот та обмежень; оподатковані кількісні значення виробничої програми; визначення ставки оподаткування; визначення суми податку до справляння на основі нормативних документів.

Після отримання планових показників податків і зборів згідно з наведеною схемою Міністерство доходів і зборів України розробляє план збирання податків, використовуючи нормативні чи планові показники для отримання податків по регіонах та за видами тощо. Далі ці показники беруться за основу при формуванні Державного бюджету України на наступний рік. Після прийняття цього бюджету встановлені показники щодо обсягів податкових надходжень набувають планово-нормативного характеру для планування діяльності податкових інституцій на другому етапі. Розподіл нормативів збирання податків здійснюється на підставі так званого планово-норма-

тивного підходу, який базується на визначенні потрібних обсягів збирання податків у розрізі територій відповідно до статистики збору податків за минулі роки.

Розрахунок очікуваних надходжень базується на щомісячному складанні плану заходів, спрямованих на виконання показників розрахункової бази надходжень на поточний місяць у розрізі податків та напрямів роботи. Складаються плани заходів, у яких визначаються очікувані суми надходжень податків та платежів за платниками податків. Надані від структурних підрозділів пропозиції щодо очікуваних надходжень відділ економічного аналізу узагальнює, погоджує та надає інформацію управлінню економічного аналізу вищої ланки Міністерства доходів і зборів України. Відповідними відомчими наказами визначено та деталізовано взаємодію структурних підрозділів при плануванні та аналізі надходжень. Регіональним представництвам доводяться щомісячні завдання щодо надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Другий етап планування податків – розмежування податкових доходів між бюджетами різних рівнів – не менш важливий, оскільки значна частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок відрахувань від регульовальних доходів. Конкретне виконання місцевих бюджетів залежить не тільки від визначених пропорцій розподілу загальнодержавних податків, а й від реальних надходжень контингентів цих податків на відповідній території. Прогнозування контингентів податкових доходів на відповідній території здійснюється територіальними фінансовими управліннями разом з податковими органами на основі даних, які характеризують економічний потенціал регіону, у тому числі показники, що визначають обсяг платежів за відповідними податками.

Прогноз розподілу доходів місцевих бюджетів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць здійснюється на основі бюджетних показників за доходами в цілому по Україні та з врахуванням удосконалення методики обчислення прогнозу доходів місцевих бюджетів і формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами, додаткових критеріїв, що будуть враховуватися для розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Що таке «державні доходи»?
2. Чим відрізняються дефініції «державні доходи» та «доходи бюджету»?
3. За якими принципами поділяють державні доходи?
4. Які існують підходи до трактування поняття «доходи бюджету»?
5. Яким чином можна класифікувати доходи бюджету?
6. Назвіть і охарактеризуйте основні методи формування доходів держави.
7. Що показує коефіцієнт еластичності системи доходів бюджету?
8. За рахунок чого може відбуватися формування доходів бюджету?
9. Охарактеризуйте склад і структуру доходів Державного бюджету України.
10. Яким чином здійснюється планування доходів бюджету?

ТЕСТИ**1. Державні доходи – це:**

- а) грошові відносини, які складаються між державою і юридичними особами в процесі вилучення частини вартості валового національного продукту;*
- б) грошові відносини, які складаються між державою і юридичними та фізичними особами в процесі вилучення частини вартості валового національного продукту;*
- в) грошові відносини, які складаються між державою і юридичними особами в процесі вилучення частини вартості валового національного продукту;*

2. За порядком формування державні доходи поділяються на:

- а) централізовані й децентралізовані;*
- б) приватно правові і публічно правові;*
- в) публічно правові і централізовані.*

3. Які існують методи формування доходів держави:

- а) від підприємницької діяльності; від державного майна, угодь і послуг; податковий;*
- б) від підприємницької діяльності і податковий;*
- в) від державного майна, угодь і послуг та податковий.*

4. Прямі й непрямі податки мають механізми впливу на процеси відтворення:

- а) однакові;*
- б) не мають;*
- в) різні.*

5. Формування доходів бюджету може відбуватися за рахунок джерел:

- а) прямих і непрямих;*
- б) внутрішніх і зовнішніх;*
- в) експортно-імпоротної діяльності.*

6. Чи відрізняється кредитний метод формування загальнодержавного фонду грошових ресурсів від податкового?

- а) не відрізняється;*
- б) незначно відрізняється;*
- в) суттєво відрізняється.*

7. Грошова емісія як метод фінансування бюджетного дефіциту застосовується, як правило:

- а) в умовах фінансової стабільності;*
- б) в умовах фінансових потрясінь, криз, загострення соціально-економічних проблем і війн;*
- в) в умовах фінансової ремісії.*

8. Відповідно до бюджетної класифікації доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- а) податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти.*
- б) офіційні трансферти. податкові надходження; доходи від операцій з капіталом;*
- в) податкові надходження; неподаткові надходження.*

9. Неподатковими надходженнями визнаються:

- а) доходи від власності та підприємницької діяльності;*
- б) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;*
- в) доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження.*

10. Серед найбільш поширених методів, які застосовуються в міжнародній практиці прогнозування та планування доходів бюджету, можна виокремити такі:

- а) метод моделювання, метод ефективної ставки оподаткування, інтегрований метод і метод, заснований на еластичності;*
- б) метод ефективної ставки оподаткування і метод, заснований на еластичності;*
- в) інтегрований метод і метод моделювання.*

ГЛОСАРІЙ

Бюджетне планування – науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованого основного фінансового фонду грошових ресурсів держави. За змістом бюджетне планування – особлива специфічна сфера фінансової діяльності держави, пов’язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень стосовно її фінансового забезпечення. За формою – процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану – державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджетне прогнозування – передбачення майбутніх бюджетних доходів і видатків у багаторічному часовому інтервалі між прийняттям рішення і початком дій.

Бюджетний кодекс України – документ, який визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її структуру, принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Бюджетні трансферти – передання коштів з одного бюджету до іншого у формі бюджетного субсидіювання чи вилучення бюджетного надлишку.

Внутрішній державний борг – заборгованість держави юридичним і фізичним особам, яка утворилась у зв’язку із залученням їх коштів на внутрішньому фінансовому ринку для фінансування видатків бюджету та виконання державних програм і

замовлень.

Державні цінні папери – боргові зобов'язання, емітовані державою.

Доходи бюджету – частина фінансових ресурсів, що створюються у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту й зосереджуються в бюджеті на основі правових норм для виконання державою і місцевим самоврядуванням своїх функцій. До них належать податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (у тому числі трансферти, плата за адміністративні послуги та власні надходження бюджетних установ, які за своїм походженням і сутністю не є доходами бюджету).

Емісійний дохід – грошові відносини між державою і фізичними та юридичними особами, у процесі функціонування яких держава отримує дохід від емісії в обіг надлишків грошей, що призводить до їх подальшого знецінення і скорочення реальних доходів населення. Е. д. визначається як сума перевищення доходів, отриманих державою від емісійних операцій, над витратами на забезпечення цих операцій. Використовується безпосередньо для покриття бюджетного дефіциту або опосередковано через кредитування держави банківською системою під державні цінні папери.

Загальнодержавні податки і збори – податки і збори, встановлені вищим органом законодавчої влади та обов'язкові для справляння на всій території держави.

Закон про Державний бюджет України – Закон України, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

Зведений бюджет України – сукупність показників Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя.

Зведений бюджет – сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку як держави в цілому, так і на певній її території.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцеві податки і збори – обов'язкові платежі юридичних і фізичних осіб до місцевих бюджетів, встановлення та справляння яких регулюється місцевими органами влади.

Місцевий бюджет – надходження і видатки на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження й видатки становлять єдиний баланс відповідного бюджету.

Неподаткові надходження – доходи бюджету у вигляді доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, некомерційної господарської діяльності, інших неподаткових надходжень.

Облігації державної позики – облігації, емітовані державою з метою фінансування бюджету чи інвестиційних проектів.

Обов'язкові платежі – платежі податкового і неподаткового характеру до бюджету і державних цільових фондів, внесення яких передбачено законодавством.

Податки – економічні відносини, які виникають між державою і юридичними та фізичними особами з приводу примусового відчуження нею частини вартості національного продукту.

Податкові надходження – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). До них належать податки на власність, доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості, міжнародну торгівлю та зовнішні операції, податки на споживання, місцеві податки і збори, рентна плата й інші податки, плата та збори.

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

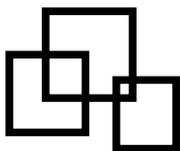
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. / Александров И. М. – 2-е изд. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дашков и К^о», 2007. – 486 с.
2. Артус М. М. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. М. Артус, Н. М. Хижа. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.
3. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування : навч. посіб. / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2011. – 311 с.
4. Бадида М. П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 46-52.
5. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [монографія] / Барановський О. І. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
6. Бюджетна система України та Євросоюзу : [монографія] / [Булгакова С. О., Барановський О. І., Кучер Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2010. – 396 с.
7. Бюджетная система России : учеб. / [Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Д. Э. и др.]. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Eksmo Education : Эксмо, 2006. – 752 с.
8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.
9. Бюджетний менеджмент : підруч. / [Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д. та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004.- 864 с.
10. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України.
11. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : [монографія] / Дем'янишин В. Г.- Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
12. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. – Ч. 1. – 268 с.

13. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. – Ч. 2. – 702 с .
14. Десятнюк О. М. Моніторинг податкових ризиків: теорія та практика : [монографія] / Десятнюк О. М. – Тернопіль : ТНЕУ, 2009.- 312 с.
15. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс]. – Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149.
16. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : [монографія] / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучко А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луніної. – К. : НАН України; Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.
17. Економічна енциклопедія : у 3 т. / відп. ред. С. В. Мочерний. – К. : Вид. центр «Академія», 2000. – Т. 3. – 952 с.
18. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / [Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І.]; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с .
19. Загородній А. Г . Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – 4-те вид., випр. і доп. – К. : Т-во «Знання» ; Л. : Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002 . – 566 с.
20. Загородній А. Г . Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.
21. Зведені матеріали наукових досліджень «Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України» [Електронний ресурс]. – Матеріали Бюджетного комітету Верховної Ради України.
22. Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування : [монографія] / за заг. ред. О. Л. Яременка. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2011.- 182 с.
23. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
24. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. [Гапонюк М. А., Бураченко А. Є., Яцюта В. Т. та ін.]; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.
25. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / Жаліло Я. А., Молдован О. О., Шевченко О. В.; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 35 с.
26. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-XVII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.
27. Податковий кодекс: про всі зміни / [Андрусь О., Войтенко Т., Кавторєва Я. та ін.]. – Х. : Фактор, 2011. – 160 с.
28. Старостенко Г. Г. Бюджетна система : навч. посіб. / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К. : Центр учбов. літератури, 2006. – 240 с.
29. Управління Державним бюджетом України : підруч. / заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.
30. Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : [монография] / И. В. Усков. – Симферополь : Ариал, 2012. – 450 с.

31. Федосов В.М. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрій. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
32. Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. – К. : Кондор, 2008. – 292 с.
33. Финансовый словарь / А. А. Благодатин, Л. Ш. Лозовский, Б. А. Райзберг. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 377 с.
34. Финансы: Оксфордский толковый словарь : Англо-русский. – М. : Весь мир, 1997. – 496 с.
35. Фінанси : підруч. / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
36. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 1. Монографія / П. І. Юхименко, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 687 с.
37. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 2. Енциклопедія / С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 582 с.
38. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 3. Хрестоматія : в 2 ч. / авт.-упоряд. С. І. Юрій, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – Ч. 1. – 471 с.
39. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 3. Хрестоматія : в 2 ч. / авт.-упоряд. С. І. Юрій, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко ; за наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – Ч. 2. – 734 с.
40. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : в 3 т. / за ред. А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – 468 с.

ТЕМА 7



СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

- 7.1. Значення видатків бюджету в забезпеченні потреб держави і суспільства
- 7.2. Класифікація бюджетних видатків
- 7.3. Розмежування видатків між бюджетами

7.1. Значення видатків бюджету в забезпеченні потреб держави і суспільства.

Виконання державою своїх функцій залежить від рівня фінансування державних видатків та ефективності використання виділених коштів.

★ *Державні видатки* – це грошові відносини, які виникають на кінцевій стадії розподільчого процесу в зв'язку з використанням фондів фінансових ресурсів суб'єктів економічних відносин з метою фінансування основних витрат розширеного відтворення та задоволення інших потреб.

Державні видатки здійснюються з різних джерел: як централізованих (бюджети різних рівнів, позабюджетні фонди), так і децентралізованих (кошти державних підприємств) [4].

Видатки державного бюджету відіграють одну з провідних ролей в розвитку суспільства і держави. Вони є базисом для забезпечення економічних, соціальних, адміністративних, культурних та інших програм, створення загальних умов розвитку ринкових відносин, збільшення обсягів кредитування юридичних та фізичних осіб, розвитку міжнародних відносин та інших важливих напрямів діяльності. В залежності від особливостей форм фінансових відносин у суспільстві, традицій і звичаїв, а також під впливом стратегічних змін в державі, обсяги і структура видатків бюджету змінюється під впливом змін ролі держави у ринковій економіці.

Досвід розвинутих країн світу показав, що за ринкових умов господарювання бюджет не повинен втрачати своєї ролі в економічному розвитку держави. Для стабілізації економіки та розвитку підприємництва потрібна фінансова допомога держави у вигляді бюджетних субсидій, субвенцій. Необхідність існування державного сектора економіки і бюджетного фінансування є об'єктивною і незаперечною, про що свідчить також досвід розвинутих країн світу. Видатки бюджетів на розвиток економіки мають спрямовуватися насамперед на стабілізацію економіки, створення необхідних

умов для зростання економічного потенціалу держави.

Призначення бюджетних видатків полягає у задоволенні найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо.

Видатки бюджетів можуть мати кількісну і якісну характеристики. Якісна характеристика дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, кількісна – їх величину. Активна роль держави в економічному житті суспільства, здійсненні соціальних перетворень зумовлюють різноманітність конкретних видів бюджетних видатків [4].

Проблеми бюджету залишаються найвразливішим місцем української економіки. Під час кризи фінансові можливості держави обмежені, тому потреби суспільства не відповідають обсягам наданих коштів. Видатки бюджету у повному та всебічному обсязі характеризуються тим, яку роль вони відіграють і яке місце посідають у процесах суспільного відтворення та яке їх соціальне призначення.

Слід наголосити на тому, що видатки бюджету мають визначатися можливостями держави акумулювати доходи, а їх структура – відповідати чітко визначеним пріоритетам соціально-економічного розвитку країни. Держава покликана забезпечити економічно ефективно задоволення потреб своїх громадян в суспільних благах у таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, культура, транспорт і зв'язок, енергетика, комунальне господарство, й обов'язково на рівні соціальної достатності, а не мінімальної потреби.

Оскільки видатки бюджету є інструментом досягнення вищого критерію справедливості у розподілі державних благ з метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства, тому вкрай важливим є визначення слабких місць і недоліків бюджетної політики держави та дослідження максимально ефективного розподілу видатків бюджету.

Згідно з Бюджетним кодексом, *видатки бюджету* – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки бюджету характеризуються як рух грошових коштів із бюджету на фінансування програм і заходів, які передбачені в бюджетних запитах. До категорії видатків бюджету, що є новацією в Кодексі, не включається:

- 1) погашення боргу;
- 2) надання кредитів із бюджету;
- 3) розміщення бюджетних коштів на депозитах;
- 4) придбання цінних паперів;
- 5) повернення надмірно сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [1].

Перші чотири групи включені в поняття «витрати бюджету». П'ята група виводиться з категорії видатків бюджету. Повернення надмірно сплачених до бюджету сум податків взагалі не класифікувалося в бюджеті, натомість проводилися взаємозаліки на рівні податкової служби [7].

Видатки державного бюджету за своєю економічною сутністю є інструментом досягнення вищого критерію справедливості і корисності для кожного члена суспільства. На досягнення цієї мети має бути зорієнтоване бюджетне законодавство. Йдеть-

ся насамперед про те, що видатки бюджету мають бути спрямовані на вирівнювання доходів окремих верств населення. Однак вирівнювання доходів виправдане тільки тоді, коли поліпшується становище найбідніших верств населення. Досягти вказаної мети можна лише за умов економічного зростання і розвинених демократичних засад. На сучасному етапі бюджетне законодавство відповідає розстановці політичних сил в Україні і стану трансформації економіки. Через виконання функцій, покладених на державні структури бюджетним законодавством, держава впливає на планування, формування, розподіл та використання ресурсів бюджету [5].

Видатки бюджету здійснюються шляхом фінансування.

Фінансування бюджетних видатків – це врегульоване нормами права виділення коштів із відповідних бюджетів для забезпечення виконання завдань і функцій органів державної влади й місцевого самоврядування з метою задоволення потреб держави, що здійснюється на відповідних принципах.

Існують наступні методи бюджетного фінансування.

1. Пряме бюджетне фінансування – надання бюджетних асигнувань, які забезпечуються відповідними джерелами надходжень.

2. Метод єдиного казначейського рахунку використовується для фінансування установ та організацій і є системою бюджетних рахунків органів державного казначейства, які відкриті в банку і з котрих органами державного казначейства здійснюються платежі.

3. Трансфери передбачають у випадку незабезпеченості необхідних витрат відповідними джерелами надходжень або недостатності цих джерел на регіональному рівні використання дотацій та субвенцій [6].

Субвенції – міжбюджетні трансфери для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Видатки бюджету здійснюються на наступних принципах.

1) Принцип цільового спрямування бюджетних видатків полягає у тому, що кошти плануються, відпускаються та використовуються на суворо визначені цілі та заходи відповідно до затверджених фінансових планів.

2) Принцип безповоротності і безвідплатності фінансування бюджетних видатків – це виділення коштів без прямого їх відшкодування (непряме відшкодування полягає в матеріальному прирості основних фондів для виробничої та невиробничої сфер, перспективна підготовка кадрів для держави тощо).

3) Принцип ефективного використання коштів має на меті одержання суспільно необхідного результату при мінімальних витратах живої праці, матеріальних ресурсів. Практичне здійснення цього методу супроводжується вдосконаленням форм і методів оперативного управління виробничою та фінансовою діяльністю; розробкою додаткових важелів і стимулів, спрямованих на скорочення втрат і непродуктивних витрат, інтенсифікацією виробництва та прискоренням науково-технічного прогресу.

4) Принцип фінансування в міру виконання планів будується на забезпеченні асигнування тільки фактичних видатків на конкретні цілі, з тим, щоб грошові ресурси перебували в постійному обігу. Найбільш це стосується фінансування капітальних

вкладень, капітальних ремонтів, де в разі невиконання планів недовикористане фінансування враховується при відпуску бюджетних коштів на наступний період.

5) Принцип поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел полягає в тому, що під час визначення обсягу фінансування має бути врахована наявність власних коштів, можливість одержання банківського кредиту і лише тоді, коли неможливо покрити витрати з указаних джерел, вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування. Цей принцип здійснюється як при покритті поточних витрат, так і при фінансуванні капітальних.

6) Принцип додержання режиму економії в організації державних видатків є одним з найважливіших принципів. Якщо останній поширюється на стадії планування, розподілу та використання державних ресурсів, то режим економії більше представлений у стадії виконання, тобто фактичного використання коштів через систему форм і методів планомірної мінімізації витрат, що належать до одержуваного результату.

7) Принцип здійснення постійного контролю у фінансуванні державних видатків. Контроль виконання дає можливість викрити недоліки і помилки у фінансовій діяльності, вжити заходів до їх усунення, а також подає зустрічну інформацію для перспективного і поточного планування державних витрат, як під час визначення цільового спрямування коштів, так і під час встановлення їх обсягу [4].

Фінансування видатків бюджету може здійснюватися як:

- ⇒ кошторисне фінансування (фінансування за кошторисом);
- ⇒ фінансування інвестиційних проектів (бюджетні інвестиції – виділення бюджетних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу);
- ⇒ державні субсидії, субвенції, дотації (державні трансферти – особлива форма надання допомоги юридичним і фізичним особам);
- ⇒ бюджетні кредити (тимчасова фінансова допомога державним підприємствам на умовах поворотності) [6].

Таким чином, фінансування державних видатків – це плановий, цільовий, безповоротний і безвідплатний відпуск грошових коштів, що забезпечує процес розширеного відтворення, утримання соціальної сфери, обороноздатності та управління державою, з дотриманням режиму економії при постійному здійсненні контролю за всіма виробничими, господарськими та фінансовими операціями.

Останні роки функціонування економіки України, що характеризуються складним і уповільненим подоланням кризових явищ 2008-2009 років, характеризуються уповільненням розвитку і загостренням певних проблем в бюджетній сфері. Але разом з тим, відбуваються і позитивні зміни у фінансуванні видатків державного бюджету.

Так, у 2012 році за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, [2] макроекономічна ситуація в Україні характеризувалася уповільненням економічного зростання, зумовленим впливом гальмування розвитку економіки. Реальний ВВП порівняно з 2011 роком зріс на 0,2%, що на 5,0% в.п. менше, ніж у попередньому році. Номінальний ВВП склав 1408,9 млрд.грн., що на 106,8 млрд.грн. більше, ніж у 2011 році. Спостерігалася тенденція до зниження обсягів промислового виробництва, але поряд з цим відбулося зростання середньомісячної заробітної плати.

Рівень виконання плану по видатках державного бюджету у 2012 році склав 92,4% при збільшенні фактичного обсягу видатків на 18,2% (на 75,8 млрд.грн.).

Структура видатків зведеного бюджету майже не змінилася порівняно з 2011 роком. Відбулося зменшення частки видатків на економічну діяльність у загальному обсязі видатків – на 1,0% в.п. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення збільшлись на 15,9% проти показника 2011 року. На 15% збільшився обсяг видатків на освіту.

Структуру видатків державного бюджету України відповідно до функцій держави подано в табл.7.1.

Таблиця 7.1.

**Структура видатків державного бюджету України
у 2012 році**

Стаття видатків	Сума, млрд. грн.	У % до загальних видатків бюджету	У % до ВВП
Загальнодержавні функції	50,8	14,19	3,61
Громадський порядок, безпека та судова влада	34,9	9,75	2,48
Оборона	17	4,75	1,21
Освіта	29,5	8,24	2,09
Охорона здоров'я	11,6	3,24	0,82
Духовний і фізичний розвиток	5	1,40	0,35
Соціальний захист і соціальне забезпечення	63,7	17,79	4,52
Охорона навколишнього природного середовища	3,6	1,01	0,26
Економічна діяльність	40,9	11,42	2,90
Житлово-комунальне господарство	0,515	0,14	0,04
Міжбюджетні трансферти	100,5	28,07	7,13
Усього видатків	358	100,00	25,41
Номінальний ВВП	1408,9	-	100

З табл. 7.1. випливає, що найбільшу частку видатків у загальній їх сумі (крім трансфертів) посідають видатки на соціальний захист населення і соціальну сферу, на загальнодержавні функції, та на економічну діяльність держави. Найменшу частку посідають видатки на житлово-комунальне господарство, охорону навколишнього природного середовища та видатки на духовний і фізичний розвиток.

Зазначимо, що темп зростання видатків зведеного бюджету в 2012 році перевищили темпи зростання номінального ВВП. У 2012 році видатки бюджету зросли на 18,2%, номінальний ВВП зріс на 7,5%. Ця тенденція є несприятливою і свідчить про те, що потреби державного сектору є надтовисокими для теперішнього економічного стану.

Темпи зростання окремих видатків зведеного бюджету у 2012 році подано в табл.7.2.

Таблиця 7.2.

Темпи зростання окремих видатків зведеного та державного бюджетів у 2010-2012 роках порівняно з попереднім періодом

Стаття видатків	2010 рік		2011 рік		2012 рік	
	Зведений бюджет	Державний бюджет	Зведений бюджет	Державний бюджет	Зведений бюджет	Державний бюджет
Разом видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів), з них на:	122,9	125,3	110,3	105,7	118,1	113,7
- житлово-комунальне господарство	72,4	312	159,8	38,4	231,1	117,1
- охорону здоров'я	122,4	116,2	109,4	116,7	119,4	111,1
- духовний і фізичний розвиток	138,4	160,6	93,3	74,2	126,8	143,3
- освіти	119,5	120,4	108,1	94,5	117,7	111,1
- соціальний захист і соціальне забезпечення	132,7	134,5	100,9	91,7	118,8	118,4

З таблиці ми бачимо, що в 2012 році максимального зростання набули видатки на сферу ЖКГ та видатки на духовний і фізичний розвиток (що пов'язано з проведенням Євро-2012).

Порівняно з показниками 2011 року, у 2012 році спостерігається зростання видатків державного і зведеного бюджету в цілому. Найбільше зростання видатків у номінальному вираженні відбулося за такими напрямками: соціальний захист та соціальне забезпечення, а також (не представлено у таблиці): економічна діяльність, громадський порядок, безпека та судова влада, загальнодержавні функції [2].

Успішна реформа системи державних видатків є найважливішою умовою реалізації економічних реформ та забезпечення високих темпів зростання. але ці реформи мають виступати не відокремленим елементом державного впливу на розвиток економіки України, а перебувати в тісному взаємозв'язку з реформами в таких сферах, як: оподаткування, ціноутворення, діяльність державних підприємств, розвиток соціальної інфраструктури ринкової економіки. Не менш важливими умовами успіху є: стримування рівня державних видатків у допустимих з макроекономічного погляду межах; зміцнення ролі державних органів у стимулюванні розвитку приватного сектора, заохочення тих капітальних інвестицій, які підвищують активність української економіки [5].

7.2. Класифікація бюджетних видатків

З метою з'ясування ролі й значення бюджетних видатків в соціально-економічному житті держави фінансовою теорією і практикою розроблена класифікація бюджетних видатків. Загальна класифікація видатків бюджету подана у табл. 7.3.

Таблиця 7.3.

Класифікація видатків державного бюджету

Класифікаційна ознака	Типи видатків
За часовим виміром	видатки розвитку
	поточні видатки (видатки споживання)
За структурою бюджету	загальний фонд
	спеціальний фонд
За роллю у суспільному виробництві	розвиток матеріального виробництва
	розвиток нематеріальної сфери
За суспільним призначенням	економічна діяльність
	соціально-культурні заходи
	фундаментальні дослідження
	оборона країни
	громадський порядок, безпека та судова влада
	державне управління
	охорона навколишнього природного середовища
	обслуговування і погашення державного боргу
За цільовим призначенням	заробітна плата
	нарахування на заробітну плату
	господарські видатки
	капітальні видатки
	субсидії і поточні трансферти
За територією	загальнодержавний рівень
	республіканський рівень
	обласний рівень
	районний рівень
	рівень поселень

Відповідно до ст.10 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету класифікуються за:

- ⇒ бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ⇒ ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ⇒ функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету) [3].

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету щорічно визначається в законі про Державний бюджет України. Формування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) здійснюється Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за спеціальною структурою кодування, а також за пропозиціями головних розпорядників бюджетних

коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах.

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України.

До застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується Міністерством фінансів України.

Відомча класифікація видатків та кредитування відображає розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів згідно з Бюджетним кодексом. На підставі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів.

До відомчої класифікації видатків Державного бюджету України входять видатки на фінансування апарату Верховної Ради України, Державного управління справами, Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Державної судової адміністрації України, Верховного суду України, Вищого господарського суду України; Вищого адміністративного суду України, Конституційного Суду України, Генеральної прокуратури України, міністерств, Вищої ради юстиції, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державної податкової адміністрації України, Пенсійного фонду України, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати України, Служби безпеки України, Національної академії наук України, державних комітетів, служб, управлінь і комісій, Ради міністрів АРК, обласних державних адміністрацій тощо. Відомча класифікація видатків місцевих бюджетів визначається відповідно до рішення про місцевий бюджет (ч. 4 ст. 22 Кодексу).

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету являє собою групування видатків бюджетів усіх рівнів та відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Вона складається з розділів, підрозділів і груп. У розділах систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, а в підрозділах і групах конкретизуються ці видатки та кредитування бюджету.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету включає видатки на:

а) **загальнодержавні функції** (вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансова й зовнішньоекономічна діяльність; економічна допомога зарубіжним країнам; інші функції державного управління; фундаментальні дослідження; дослідження й розробки у сфері державного управління; проведення виборів і референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансферти);

б) **оборону** (військова оборона; цивільна оборона; військова допомога зарубіжним країнам; військова освіта; дослідження й розробки у сфері оборони; інша діяльність у сфері оборони);

в) **функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади** (діяльність із забезпечення громадського порядку; боротьба зі злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист і рятування; судова влада; діяльність у сфері безпеки держави; кримінально-виконавча система та виправні заклади; нагляд за дотриманням законів та представницькі функції в суді; дослідження й розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади; інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади);

г) **економічну діяльність** (загальна економічна, торговельна і трудова діяльність; сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші галузі економіки; інша економічна діяльність);

д) **охорону навколишнього природного середовища** (запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду; дослідження й розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища; інша діяльність у цій сфері);

е) **житлово-комунальне господарство** (житлове господарство; комунальне господарство; дослідження й розробки у сфері житлово-комунального господарства; інша діяльність у цій сфері);

є) **охорону здоров'я** (медична продукція та обладнання; поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога; лікарні та санаторно-курортні заклади; санаторно-профілактичні і протиепідемічні заходи й заклади; дослідження й розробки у сфері охорони здоров'я; інша діяльність у цій сфері);

ж) **духовний і фізичний розвиток** (фізична культура і спорт; культура та мистецтво; засоби масової інформації; дослідження й розробки у сфері духовного та фізичного розвитку; інша діяльність у цій сфері);

з) **освіту** (дошкільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми; програми матеріального забезпечення навчальних закладів; дослідження й розробки у сфері освіти; інші заклади та заходи у сфері освіти);

і) **соціальний захист та соціальне забезпечення** (соціальний захист на випадок непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни та праці; соціальний захист сім'ї, дітей і молоді; соціальний захист безробітних; допомога у вирішенні житлового питання; соціальний захист інших категорій населення; дослідження й розробки у сфері соціального захисту; інша діяльність у цій сфері).

Економічна класифікація видатків бюджету застосовується для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом за їх предметними ознаками (заробітна плата; нарахування; всі види господарської діяльності; виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з виконання бюджету.

За економічною класифікацією видатків бюджету вони поділяються на **поточні й капітальні**.

Поточні видатки включають:

а) видатки на товари й послуги (оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату, придбання матеріалів, інвентарю; оплата послуг; поточний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; оплата комунальних послуг і енергоносіїв; дослідження й розробки, видатки державного (регіонального) значення);

б) виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями;

в) субсидії й поточні трансферти (субсидії й поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям); поточні трансферти органам державного управління інших рівнів; поточні трансферти населенню; поточні трансферти за кордон).

До складу капітальних видатків входять:

а) придбання основного капіталу (придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво (придбання); капітальний ремонт, реконструкція та реставрація);

б) створення державних запасів і резервів;

в) придбання землі й нематеріальних активів;

г) капітальні трансферти (капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям); капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів; капітальні трансферти населенню; капітальні трансферти за кордон; капітальні трансферти до бюджету розвитку);

д) нерозподілені видатки.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання та витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Витрати розвитку – видатки розвитку та надання кредитів із бюджету.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету видатки розвитку формуються за рахунок капітальних видатків; досліджень і розробок, окремих заходів розвитку й реалізації державних (регіональних) програм; матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування належать до наукових досліджень; економічної діяльності.

Витрати споживання – видатки споживання та погашення боргу.

Видатки споживання – це частина видатків бюджету, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення й соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не внесені до видатків розвитку й нерозподілених видатків.

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету видатки споживання формуються за рахунок поточних видатків, субсидій і поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування належать до загальнодержавних функцій, оборони, забез-

печення громадського порядку, безпеки та судової влади, охорони навколишнього природного середовища, охорони охорони здоров'я, духовного й фізичного розвитку, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення [7].

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків).

Таємні видатки – це видатки, пов'язані з державною таємницею. Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком таємних. Таємні видатки, пов'язані з діяльністю органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації.

Рахункова палата та Міністерство фінансів у порядку, визначеному Верховною Радою України, здійснюють контроль за проведенням таємних видатків. Комітетами Верховної Ради України з питань бюджету, з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань національної безпеки і оборони розглядаються звіти про проведені таємні видатки. Верховною Радою України розглядаються звіти про проведені таємні видатки на закритому пленарному засіданні.

Згідно з Законом України №2432-VI «Про внесення змін до Закону України «Про державну таємницю», протягом одного місяця розглядатимуться пропозиції Служби безпеки України про віднесення інформації до державної таємниці, скасування чи продовження терміну дії раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці.

Також передбачена можливість ініціювати питання щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, які порушують законодавство України про державну таємницю.

Рішення про віднесення інформації до державної таємниці, продовження строку дії раніше прийнятого такого рішення, зміну ступеню секретності інформації, скасування раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці приймаються державним експертом з питань таємниць протягом одного місяця з часу надходження звернення державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації чи громадянина. Такі рішення є підставою для формування Зведених відомостей, які становлять державну таємницю. Порядок реєстрації рішень державних експертів з питань таємниць визначається Кабінетом Міністрів України.

Статтею 95 Конституції України встановлено, що будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби визначаються виключно Законом про Державний бюджет. Держава встановлює розмір і цільове спрямування видатків, умови кредитування бюджету, але разом з тим прагне до збалансованості бюджету України. Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду державного бюджету виявиться, що отриманих доходів з урахуванням затвердженого рівня дефіциту (профіциту) недостатньо для фінансування затверджених Законом про Державний бюджет видатків, Міністр фінансів України з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету, а також з дотриманням граничного обсягу дефіциту (профіциту), може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом.

Департамент доходів, Департамент державного боргу, Департамент фінансів підприємств державного сектору економіки, майнових відносин та підприємництва Міністерства фінансів України розраховують уточнений помісячний прогноз надходжень загального фонду Державного бюджету, державних запозичень та надходжень від приватизації державного майна на фінансування загального фонду Державного бюджету і подають його до Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів не пізніше 15 числа місяця, наступного за місяцем, в якому відбулося неотримання надходжень, державних запозичень, або надходжень від приватизації державного майна на фінансування Державного бюджету. Цей Департамент Міністерства фінансів України за участю відповідних структурних підрозділів Міністерства фінансів на підставі уточненого помісячного прогнозу вказаних надходжень вносить зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом.

Державне казначейство у триденний строк повідомляє головних розпорядників бюджетних коштів про внесені зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом і здійснює видатки та кредитування з урахуванням їх скорочення.

У разі, якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України має місце недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету більше, ніж на 15% від суми, передбаченої розписом Державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів розглядає ці пропозиції і подає Верховній Раді України розроблений на їх основі проект змін до Закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів України. Кабінет Міністрів України не має права на прийняття рішень про скорочення видатків (секвестр). Секвестр (від лат. *sequestro* – ставлю зовні, віддаляю) – скорочення витрат при виконанні окремих статей або всього Державного бюджету, обумовлюється різними причинами: прорахунками при складанні бюджету, виникненням форс-мажорних обставин та ін.

До прийняття Верховною Радою закону про внесення змін до Закону про Державний бюджет щодо скорочення видатків і кредитування Державного бюджету видатки проводяться з врахуванням скорочень, встановлених Міністерством фінансів України [7].

До складу видаткової частини загального фонду бюджету включаються видатки, обсяг яких не може змінюватися при скороченні видатків. Це – захищені видатки.

Захищені видатки – це видатки загального фонду бюджету, які не підлягають зміні при виконанні бюджету, навіть у разі збільшення дефіциту, яке обов'язково спричинить скорочення видатків, затверджених у державному або місцевому бюджеті.

Захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на:

- ⇒ оплату праці працівників бюджетних установ. Ця категорія включає 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 1120. До цієї категорії також входить встановлена законодавством одноразова грошова допомога у зв'язку з виходом на пенсію або, якщо це передбачено законодавством, у відставку;
- ⇒ нарахування на заробітну плату. За зазначеним кодом здійснюється нарахування бюджетними установами (організаціями) на фонд оплати праці, у тому числі: збір на обов'язкове Державне пенсійне страхування та інші види страхування, передбачені законодавством, у розмірах, встановлених нормативно-правовими актами;
 - ⇒ придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів Придбання медикаментів і їх поповнення за наявності медичного кабінету чи пункту, медико-відновлювальних засобів, бактеріологічних препаратів, ендопротезів, діагностичних тестів та перев'язувальних матеріалів для лікувально-профілактичних і лікувально-ветеринарних закладів, а також для будинків-інтернатів, санаторіїв, профілакторіїв тощо;
 - ⇒ забезпечення продуктами харчування;
 - ⇒ оплату комунальних послуг та енергоносіїв. До цієї категорії належать платежі з оплати бюджетними установами (організаціями) комунальних послуг та енергоносіїв, включаючи оплату енергоносіїв для виробничих та громадських потреб (у тому числі оплату видатків на утримання та експлуатаційне обслуговування орендованого нерухомого майна);
 - ⇒ обслуговування державного боргу;
 - ⇒ поточні трансферти населенню. До цієї категорії включаються: оплата пільг, допомога інвалідам, сім'ям з дітьми, багатодітним сім'ям; стипендії; пенсії; путівки на оздоровлення. Податок з доходів фізичних осіб та всі платежі відповідно до законодавства з цих сум;
 - ⇒ поточні трансферти місцевим бюджетам;
 - ⇒ підготовку кадрів вищими навчальними закладами I – IV рівнів акредитації;
 - ⇒ забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації;
 - ⇒ фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки [1].

7.3. Розмежування видатків між бюджетами

Видатки, що здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, пов'язані з виконанням найважливіших функцій держави, визначених Конституцією України щодо забезпечення конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності та недоторканності України, незалежного судочинства, економічної та інформаційної безпеки, а також інших функцій, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.

Але Бюджетним кодексом виділені видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.

Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Право на здійснення видатків державою може бути передано Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування разом з відповідними коштами (фінансовими ресурсами).

Фінансові ресурси можуть бути передані з державного бюджету іншим бюджетам шляхом закріплення за цими бюджетами загальнодержавних податків та зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також шляхом надання коштів у вигляді трансфертів. При цьому обсяги фінансових ресурсів, що передаються, мають бути достатніми для фінансування переданих повноважень та функцій.

Обсяг повноважень, що передаються державою на виконання органам Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, має бути врахований при плануванні обсягів коштів, що передаватимуться з державного бюджету до бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Процес виконання видатків на будь-які повноваження має бути чітким та прозорим. Для цього необхідно дотримуватися на етапі планування бюджетів чіткого розподілу видатків між бюджетами.

Визначальною умовою, згідно з якою Кодекс у ч. 1 ст. 86 регламентує розмежування видів видатків між бюджетами (передбачених п. 2 і 3 ч. 1 ст. 82), є принцип субсидіарності. Відповідно до цього принципу розподіл видів видатків між бюджетами має забезпечувати максимальне наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Реалізація цього принципу поєднується з вимогою забезпечення повноти надання гарантованих послуг за критеріями розмежування видатків, згідно з якими види видатків на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів поділяються на три групи:

1) перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань, що створюються згідно із законом.

2) друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

3) 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 третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

За рахунок Державного бюджету України здійснюються видатки, пов'язані з виконанням найважливіших функцій держави, визначених Конституцією України, а також інших функцій, які не можуть бути передані на виконання органам місцевого самоврядування. До таких видатків належать:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, територіальної цілісності, недоторканності України та суверенітету;

2) видатки на забезпечення громадського порядку, безпеки та судової влади;

3) видатки на економічну діяльність держави, які мають загальнодержавне значення;

4) видатки на утримання установ та закладів соціально-культурної сфери, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

4) інші видатки, які згідно з Кодексом не можуть бути передані на виконання органам Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування.

Так, до видатків, що здійснюються з 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:

а) загальну середню освіту: спеціалізовані школи (у тому числі школи-інтернати) державної власності; загальноосвітні школи соціальної реабілітації;

б) професійно-технічну освіту, вищу освіту та післядипломну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності);

в) позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми;

г) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

8) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції);

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, леопрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу;

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);

г) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

9) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) виплату пенсій військовослужбовцям; 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;

б) державні програми соціальної допомоги;

в) державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) 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;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

е) забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

є) інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністром України;

10) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва);

в) державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

г) державну архівну справу;

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

12) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми підготовки резерву і складу національних збірних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення;

б) державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів;

в) 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 виключно державне значення.

Інші видатки здійснюються з місцевих бюджетів різних рівнів. Статтями 88-91 Бюджетного кодексу України встановлено розподіл видатків між обласними, районними, міськими та селищними бюджетами.

Бюджетний кодекс України містить перелік видатків місцевих бюджетів різних рівнів в залежності від того, чи враховуються ці видатки при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Якщо видатки місцевого бюджету вказано як такі, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, це означає, що вони мають бути профінансовані лише за рахунок власних надходжень до місцевих бюджетів.

Перелік встановлених у Кодексі видатків місцевих бюджетів не є вичерпним і може бути розширений відповідно видатками на інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, які можуть затверджуватися відповідною радою згідно із законом. Відповідно до принципу самостійності бюджетів це означає, що місцеві ради мають право встановлювати своїми рішеннями види таких додаткових місцевих програм і обсяги їх фінансування. У цих випадках відповідні видатки мають здійснюватися також виключно за рахунок власних надходжень до відповідних місцевих бюджетів, а не за рахунок трансфертів з державного бюджету.

Видатки бюджету, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначаються на основі розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

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.

Від величини фінансового нормативу залежить розрахунковий обсяг видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Ці нормативи розраховуються у вартісному вираженні в розрахунку на одного жителя або споживача послуги, виходячи з загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм.

Фінансові нормативи застосовуються при плануванні для таких видів видатків бюджету:

- ⇒ державне управління (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці та на одну нормативну штатну одиницю);
- ⇒ освіта (на одного користувача послуги), з диференціацією для різних типів закладів;
- ⇒ охорона здоров'я (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці);
- ⇒ соціальний захист і соціальне забезпечення (на одного користувача послуги);

- ⇒ культура і мистецтво (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці);
- ⇒ фізична культура і спорт (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці).

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 [7].

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Сутність і призначення державних видатків.
2. Видатки бюджету та їх роль в системі бюджетних відносин.
3. Поняття і принципи фінансування бюджетних видатків.
4. Різновиди бюджетних видатків.
5. Класифікація бюджетних видатків відповідно до бюджетного кодексу.
6. Критерії розмежування видатків відповідно до програмної і відомчої класифікації.
7. Критерії розмежування видатків відповідно до функціональної і економічної класифікації.
8. Що таке захищені видатки, тасмні видатки?
9. Підстави і принципи розмежування видатків між бюджетами.
10. Склад видатків державного бюджету.
11. Розподіл видатків між місцевими бюджетами. Норматив бюджетної забезпеченості.

ТЕСТИ

1. Видатки бюджету – це:

- а) законодавчо визначені напрями та норми використання бюджетних коштів;*
- б) законодавчо визначені напрями та норми використання бюджетного дефіциту;*
- в) встановлені бюджетним законодавством напрями та обсяги бюджетних призначень;*
- г) напрями використання бюджетного фонду у готівковій та безготівковій формах.*

2. Фінансування бюджетних видатків – це:

- а) безоплатне зарахування коштів до бюджету;*
- б) виділення коштів з бюджету на безоплатній і безповоротній основі;*
- в) виділення коштів з бюджету на платній і поворотній основі.*

3. Методами бюджетного фінансування є:

- а) відкриття кредитів, позик, перерахування коштів з рахунку бюджету на бюджетні рахунки розпорядників коштів;*
- б) бюджетна рівновага, кредитування, позики, трансферти;*

- в) пряме бюджетне фінансування, метод єдиного казначейського рахунку, трансферти;*
- г) баланс бюджету, перерахування коштів з рахунку бюджету на бюджетні рахунки розпорядників коштів.*

4. Класифікація видатків бюджету здійснюється за такими ознаками:

- а) функціональна, відомча, програмна;*
- б) бюджетна, відомча, позабюджетна;*
- в) економічна, регіональна;*
- г) функціональна, відомча, позавідомча.*

5. Які види міжбюджетних трансфертів використовують в Україні?

- а) бюджетна дотація і бюджетна позика;*
- б) бюджетна субвенція і бюджетна субсидія;*
- в) бюджетна субвенція і бюджетна дотація.*

6. Функціональна класифікація видатків бюджету це:

- а) групування видатків бюджетів усіх рівнів та відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави;*
- б) розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів відповідно до Бюджетного кодексу;*
- в) розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом за їх предметними ознаками.*

7. Економічна класифікація видатків це:

- а) групування видатків бюджетів усіх рівнів, що відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави;*
- б) розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів згідно з Бюджетним кодексом;*
- в) розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом за їх предметними ознаками.*

8. Видатки розвитку – це :

- а) видатки, пов'язані з державною таємницею;*
- б) частина видатків бюджету, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування;*
- в) видатки бюджетів на фінансове забезпечення забезпечення структурної перебудови економіки і розширене відтворення .*

9. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості це показник, що застосовується для визначення:

- а) видатків місцевих бюджетів;*
- б) розподілу міжбюджетних трансфертів;*
- в) доходів місцевих бюджетів;*
- г) дотацій вирівнювання.*

10. Видатки загального фонду бюджету, які не підлягають зміні при виконанні бюджету, навіть у разі збільшення дефіциту, яке обов'язково спричинить скорочення видатків, затверджених у державному або місцевому бюджеті, називаються:

- а) таємними видатками;
- б) поточними видатками;
- в) видатками розвитку;
- г) захищеними видатками.

ГЛОСАРІЙ

Видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Видатки споживання – це частина видатків бюджету, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення й соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не внесені до видатків розвитку й нерозподілених видатків.

Державні видатки – це грошові відносини, які виникають на кінцевій стадії розподільчого процесу в зв'язку з використанням фондів фінансових ресурсів суб'єктів економічних відносин з метою фінансування основних витрат розширеного відтворення та задоволення інших потреб.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Захищені видатки – це видатки загального фонду бюджету, які не підлягають зміні при виконанні бюджету, навіть у разі збільшення дефіциту, яке обов'язково спричинить скорочення видатків, затверджених у державному або місцевому бюджеті.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Таємні видатки – це видатки, пов'язані з державною таємницею. Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком таємних. Таємні видатки, пов'язані з діяльністю органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації.

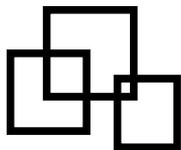
Фінансування бюджетних видатків – це врегульоване нормами права виділення коштів із відповідних фондів для забезпечення виконання завдань і функцій органів державної влади й місцевого самоврядування з метою задоволення потреб держави, що здійснюється на відповідних принципах.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України // *Голос України*. – № 143. – 04.08.2010 р.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2012 р. // *Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.* : Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, USAID – К.: 2013. – 73 с.
3. Бюджетна система: Підручник / за ред. Федосова В.М., Юрія С.І. – К.: ЦУЛ, 2012 р. – 871 с.
4. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: ЦНЛ, 2004. – 544 с.
5. Лопушняк Г. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку країни // *«Демократичне врядування»*. Науковий вісник. – 2011. – №6
6. Чала Н.Д., Лазоренко Л.В. Бюджетна система: навчальний посібник.: – К.: Знання, 2010 р. – 223 с.
7. Ярошенко Ф.О. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України. – К.: ДП «Видавництво «Зовнішня торгівля», 2010. – 592 с.

ТЕМА 8



ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА НАУКУ

8.1. Становлення економічних функцій держави

8.2. Класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність

8.3. Характеристика видатків бюджету на науку

8.1. Становлення економічних функцій держави

Держава як найвища форма організації економічної, політичної, правової та ідеологічної влади створила умови для того, щоб діяльність людей щодо задоволення своїх потреб в матеріальних благах здійснювалась згідно зі схваленими суспільством нормами, правилами та звичаями. Перша спроба самоусвідомлення людьми характеру цієї діяльності як уміння ведення домашнього господарства, бережливості зроблена ще в стародавні часи.

Держава має великі можливості впливу на економіку, може стимулювати або затримувати розвиток тих чи інших виробничих відносин, виконувати прогресивну і регресивну роль. Проте, незважаючи на свою відносну самостійність, вона не може примусити суспільство жити за тими правилами, які суперечать об'єктивним економічним законам або для яких ще не створено матеріальних передумов.

Понад 100 років тому К. Маркс справедливо зазначав, що суспільство ставить перед собою завжди тільки такі завдання, які воно може вирішити, і що саме завдання виникає тоді, коли матеріальні передумови його вирішення вже наявні або знаходяться в процесі становлення. Однак історія ХХ ст. (як вітчизняна, так і світова) свідчить, що це не завжди враховувалося.

Волюнтаризм як діяльність держави, що не враховує законів розвитку виробництва, призводить до дезорганізації і, врешті-решт, відкидає суспільство в його еволюції далеко назад. Одним з проявів такої діяльності є надмірне втручання держави в економіку, тотальне її одержавлення. Держава в такій ситуації стає диспетчером економічних процесів, сковує їх, регламентує, ліквідує господарську ініціативу і підприємливість, тобто потужні джерела прогресу [1, с. 579].

Держава не може примусити суспільство, яке довго жило в умовах адміністративно-командної системи, швидко сприйняти ринкову економіку. Економічне регулювання не може автоматично замінити адміністративні важелі. Для такого регулювання

необхідно мати нове економічне середовище, в тому числі й конкуренцію різних форм власності, розгалужені підприємницькі структури, ринкову інфраструктуру, єдині правила економічної поведінки, закріплені в продуманому і узгодженому законодавстві, нову ринкову психологію і культуру населення, високу кваліфікацію кадрів та інше. Отже, треба мати іншу ментальність нації.

Інкони постає питання, на якій правовій основі держава втручається в економічні процеси, встановлює податки, змінює відносини власності, перерозподіляє суспільний продукт. Реалізуючи інтереси нації, держава розпоряджається також всією національною власністю. Національна власність – це все майно, всі ресурси різних форм власності, які знаходяться в межах території держави, належать нації в цілому і є її багатством.

Після проголошення незалежності в Україні розпочався процес становлення її державних інституцій і формування їх основних функцій, включаючи й економічні. Продовжуються дискусії з приводу того, якою має бути економічна роль Української держави, якими шляхами держава повинна здійснювати соціально-економічні реформи.

Починаючи з XIX ст. держава як публічний інститут відчутно розширила свій вплив на різні сфери суспільних відносин. Значною мірою це було пов'язано з підвищенням ефективності самого інституту держави, яка продемонструвала здатність дієво розв'язувати суперечності інтересів різних груп і класів суспільства.

Позитивний досвід державного управління в окремих сферах, таких як захист конкуренції, забезпечення соціального захисту населення, надання суспільних благ тощо, сприяв підвищенню популяризації механізмів державного управління і в інших сегментах господарського комплексу.

Становлення та зміцнення держави як суспільного інституту супроводжувалося розвитком численних її функцій, включаючи економічні. Отже, історія розвитку економічних функцій держави – невід'ємна частина еволюції суспільства в його організованих формах.

Економічні функції держави знаходяться в постійній динаміці. Спостерігається їх зростання та ускладнення в тісному взаємозв'язку з розвитком суспільного прогресу.

Сьогодні держава перебирає на себе значну кількість функцій, виступаючи в ролі активного регулятора суспільних відносин. Систематизуючи досвід різних країн, можна виділити такі **функції держави у економічній сфері** [2, с. 54-56].

1. Інфраструктурна функція, яка полягає у формуванні та підтримці функціонування економічної системи через створення публічних інститутів, передусім грошово-кредитної системи, фондового ринку, договірної права тощо. У ринковій економіці держава є гарантом і захисником прав власності, законності й правопорядку, стабільності національної валюти. Крім того, будучи єдиним суб'єктом легального примусу, держава встановлює «правила гри», що регулюють організаційно-економічні та соціально-економічні відносини.

2. Захист конкуренції. Конкуренція є основним регулюючим механізмом у ринковій економіці, що забезпечує її ефективність, тому підтримка та захист конкуренції виокремлюються у самостійний напрям державної політики. Держава створює та фінансує широкий спектр інститутів, діяльність яких спрямована на формування ринку, максимально наближеного до досконалого, а також для протидії спробам обмеження

конкуренції, в тому числі антимонопольні органи, національні комісії регулювання природних монополій тощо.

3. Стимулювання економічного розвитку та максимальної ефективної реалізації потенціалу всіх факторів виробництва. Держава прагне забезпечити максимально продуктивне та ефективне використання факторів виробництва, що виявляється в максимальній зайнятості населення, повному завантаженні капіталу та раціональному використанні наявних природних ресурсів. За допомогою регуляторних і фіскальних заходів уряд намагається наблизити стан економіки до вказаних цілей.

4. Забезпечення економіки тими товарами та послугами, які не може запропонувати в достатньому обсязі приватний сектор (суспільними благами). Приватний сектор не здатний повною мірою забезпечити всі найменування необхідних суспільству товарів і послуг через низку об'єктивних причин, на які вже було вказано вище. У випадках, пов'язаних зі створенням, споживанням та оплатою суспільних благ, особливо чистих суспільних благ, держава є ефективнішим менеджером, ніж приватний капітал.

5. Зменшення розривів в доходах між різними групами населення. Навіть у ліберальних економіках вирівнювання добробуту різних прошарків населення визнається як одне з пріоритетних завдань соціально-економічної політики. Це продиктовано не лише морально-етичними міркуваннями, а й чисто економічними чинниками. Злиденність значної частини суспільства на тлі заможності та розкоші інших провокують злочинність, агресивність та пригнічення економічної ініціативи. Крім того, держави з різкою поляризацією суспільства за критерієм доходу є політично нестабільними, що само по собі вже є досить негативним чинником економічного розвитку.

6. Антициклічна функція, сенс якої полягає в зменшенні амплітуди коливання економічних циклів. Вона історично є найновішою функцією держави. В останній третині ХХ ст. – початку ХХІ ст., коли відбувся ренесанс «ринкового фундаменталізму», багато економістів почали говорити про втрату актуальності цієї функції.

Проте глобальна фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. довела, що антициклічна функція досі є однією основних функцій держави. Для забезпечення стабільності уряд має здійснювати стимулюючу економічну політику в умовах стагнації економіки і стримувальну – в умовах випереджаючого розвитку.

Загалом, як зазначає український економіст Я. Жаліло, «сучасна держава, окрім виконання своїх безпосередніх владних та соціальних функцій, несе відповідальність за ефективне функціонування всього комплексу відносин ринкової економіки».

Розширення функцій держави, в свою чергу, вимагає розбудови адекватної системи державних фінансів, яка покликана створити фінансову та матеріальну базу для реалізації цих функцій. Окрім цього, державні фінанси починають розглядатися як важіль державного управління, за допомогою якого досягаються цілі економічної політики та згладжуються суспільні суперечності.

Існує комплекс проблем пов'язаних з бюджетними відносинами, які залишаються актуальними в сучасних ринкових умовах та суттєво впливають на виконання економічних функцій держави. Серед них варто зазначити наступні [2, с. 301-304].

1. Ігнорування норм бюджетного законодавства. Останнім часом завдяки понадплановому зростанню доходів уряд ініціював збільшення державних видатків [3].

Додаткові ресурси були спрямовані на збільшення соціальних виплат, підтримку житлово-комунального господарства, дотації вугледобувним підприємствам тощо. Водночас відповідно до Бюджетного кодексу надпланові надходження уряд зобов'язаний спрямувати лише на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм або здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ.

2. Відсутність достатніх ефективних змін у питанні реформування сфери видатків. Проблеми, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, наявні на всіх ланках бюджетної системи: від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень та контролю за витрачанням коштів. Формально Україна запровадила передові західні елементи бюджетного механізму, зокрема принцип формування бюджету, відомий як «згори-донизу», програмно-цільовий метод та середньострокове бюджетне прогнозування. Проте на практиці їх функціонування дещо викривлене, що призводить до зниження ефективності бюджетної системи загалом.

3. Невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету. Передусім це стосується потужних національних проєктів, фінансування яких наразі розпорошено між різними фондами та програмами. Діюча модель продемонструвала свою практичну неефективність. У Програмі економічних реформ зафіксовано досить важливе завдання створення Регіонального фонду розвитку, який має акумулювати бюджетні ресурси для інвестицій в регіональні проєкти розвитку, але в ній не міститься заходів щодо централізації фінансових ресурсів для здійснення загальнодержавних інвестицій.

4. Маніпулювання фінансовими потоками між державним бюджетом, позабюджетними фондами та державними монополіями. У ході бюджетної реформи так і не було знайдено дієвих механізмів обмеження маніпулювань фінансовими потоками. Така політика призводить до непродуктивного використання бюджетних коштів і є соціально несправедливою.

5. Слабкий контроль за цільовим використанням коштів. Інформація щодо нецільового використання коштів регулярно з'являється у відкритих джерелах та офіційних звітах Рахункової палати України. Проте контролюючі органи досить слабо реагують на зловживання, що свідчить про неефективність системи контролю за цільовим використанням коштів.

6. Відсутність обмежень щодо боргової політики уряду. Незважаючи на те, що Бюджетним кодексом встановлені номінальні обмеження щодо державного та місцевого боргів, у ньому відсутні обмеження стосовно напрямів використання боргових ресурсів. Наприклад, у Великобританії боргові ресурси можуть бути залучені лише на реалізацію тих проєктів, що матимуть результати, якими можуть скористатися майбутні покоління. У такому разі є справедливим, що майбутні покоління мають погашати частину запозичень, які були залучені для фінансування таких проєктів. В Україні ж значна частина боргових ресурсів спрямовується на покриття поточних видатків, тоді як нащадкам залишаються лише зобов'язання. Очевидно, що така політика є економічно необгрунтованою і матиме негативні наслідки для економіки у довгостроковій перспективі. Затверджена урядом Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011–2013 роки априорі не може створити обмежень для боргової політики, оскільки у будь-який час може бути переписаною самим же урядом для вирішення кон'юнктурних завдань.

7. Недостатня бюджетна децентралізація. Як довів аналіз Бюджетного кодексу, уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи. Передані місцевим бюджетам джерела все ще не є достатніми для фінансування навіть власних повноважень. Крім того, передаючи частину дохідних джерел, центральна влада передала на місцевий рівень і перелік зобов'язань, що раніше фінансувалися урядом. За таких умов процес бюджетної децентралізації можна вважати лише таким, що врешті-решт зрушив з місця, але все ще знаходиться на початковому етапі.

8. Дезінтегрованість системи соціально-економічного та бюджетного планування. На сьогодні існує досить слабкий взаємозв'язок між соціально-економічною та бюджетною політиками уряду. Згідно з чинним законодавством законопроект про державний бюджет та проект Державної програми економічного та соціального розвитку України на цей же бюджетний період подаються до парламенту одночасно. Крім того, зазначена Державна програма має бути не тільки узгоджена із законопроектом про державний бюджет, а й містити головні положення Програми діяльності Кабінету Міністрів, а також головні положення Послання Президента. Проте на практиці синхронізація соціально-економічного і бюджетного планування навіть на короткостроковий період є формальною, а окремі положення названих документів часто суперечать одне одному. За таких умов втрачається єдність і системність в питаннях соціально-економічної політики держави.

Теоретично комплекс зазначених проблем можна вирішити підзаконними нормативно-правовими актами або сподіватися на ефективну практику їх застосування. Водночас, як свідчить попередній досвід, відсутність чітких законодавчих механізмів в Україні є чинником викривлення бюджетної політики та зниження її ефективності.

8.2. Класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність

Питання видатків бюджету – одне з найскладніших як у теоретичному, так і у практичному розумінні. Структура та розмір видаткової частини бюджету країни є одним з основних інструментів у досягненні цілей державного регулювання, темпів та пропорцій структурної перебудови економіки України. Через механізм державних видатків можливим є вплив на діяльність окремих секторів економіки, на компоненти валового внутрішнього продукту країни та на економічну поведінку суб'єктів господарювання.

Як один з основних заходів державної регуляторної політики обсяг та структура державних видатків має визначатися залежно від задекларованих коротко- та середньотермінових напрямів економічного зростання. Перший напрям характеризується визнанням як пріоритетних екстенсивних факторів економічного приросту, а отже, не потребує значних капітальних вкладень в економічний розвиток країни. Другий потребує спрямування основної частини бюджетних коштів на інвестиційно-інноваційну діяльність держави, на цілеспрямований розвиток високотехнологічних підприємств і галузей для поступового зміцнення факторів економічного зростання.

У країнах із розвинутою ринковою економікою частка видатків бюджету змінюється у межах 35-56% до ВВП. Ця величина значно залежить від соціальних характеристик бюджету країни. Так, максимальний рівень державних видатків спостерігається у скандинавських країнах, передусім у Швеції, де державний бюджет акумулює при-

близно 60% ВВП. Пояснення полягає у визначенні принципів суспільно-економічної моделі розвитку цієї країни. Значні соціальні гарантії та активна участь держави у формуванні оптимальних соціальних пропорцій вимагають від суспільства і значних фінансових затрат [4, с. 290-297].

Розмір видаткової частини обов'язково має враховувати фінансові можливості країни, але і відповідати факторам економічного та особливо соціального характеру. В міру розширення бази оподаткування та формування необхідних неподаткових джерел надходжень, величина державних фінансових ресурсів може зростати.

Заходи та інструменти політики державних видатків в Україні значною мірою визначаються не спрямованістю бюджетного регулювання, а станом зведеного бюджету країни та розміром його дохідної частини. В умовах хронічного бюджетного дефіциту (за винятком 2000 р. та 2002 р.) одним з основних принципів бюджетно-податкового регулювання в Україні визначається формування збалансованого державного бюджету.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надмірно сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за [5, с. 41-49]:

- 1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

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

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету групує видатки та кредитування відповідно до різновиду функцій держави та витрат на їх фінансування. Цей тип класифікації дає змогу проаналізувати динаміку витрат, зробити прогнози щодо наступних видатків. Класифікація видатків та кредитування бюджету розроблена на основі класифікації функцій управління ООН та має такі рівні деталізації:

- ⇒ розділи (видатки та кредитування бюджету на здійснення функцій держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування);
- ⇒ підрозділи та групи (конкретизовані напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення функцій держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування).

Нумерація розділів відповідає нумерації загальних цілей державного управління, тоді як номери підрозділів та груп – це засоби досягнення та реалізації визначених цілей та напрямів (наприклад, розділ 0400 «Економічна діяльність», підрозділ 0430 «Паливно-енергетичний комплекс», група 0432 «Нафтогазова галузь»).

Зміст і характер бюджетних видатків полягає у забезпеченні виконання державою своїх функцій. Тому призначення бюджетних видатків передбачає, зокрема, задоволення найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки та економічної безпеки держави.

Видатки бюджетів, як правило, можуть мати кількісну і якісну характеристики. При цьому якісна характеристика дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, кількісна – його величину. Роль держави у регулюванні соціально-економічного розвитку значною мірою характеризується часткою видатків бюджетів (табл. 8.1) [6].

Фінансування видатків бюджету на економічну діяльність може здійснюватись у таких *формах*:

- ⇒ кошторисне фінансування;
- ⇒ фінансування інвестиційних проектів (бюджетні інвестиції);
- ⇒ державні субвенції, дотації (державні трансферти);
- ⇒ бюджетні кредити.

Таблиця 8.1.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність

Код	Найменування
0400	Економічна діяльність
0410	Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність
0411	Загальна економічна та торговельна діяльність
0412	Регулювання трудових відносин
0420	Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство
0421	Сільське господарство
0422	Лісове господарство та мисливство
0423	Рибне господарство
0430	Паливно-енергетичний комплекс
0431	Вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива
0432	Нафтогазова галузь
0433	Електроенергетична галузь
0434	Інші галузі паливно-енергетичного комплексу
0440	Інша промисловість та будівництво
0441	Промисловість з видобутку рудних та нерудних корисних копалин
0442	Обробна промисловість
0443	Будівництво
0444	Відтворення мінерально-сировинної бази
0450	Транспорт
0451	Автомобільний транспорт

Продовження таблиці 8.1.

0452	Водний транспорт
0453	Залізничний транспорт
0454	Повітряний транспорт
0455	Трубопровідний та інший транспорт
0456	Дорожнє господарство
0460	Зв'язок, телекомунікації та інформатика
0470	Інші галузі економіки
0471	Торговельне господарство та заклади громадського харчування
0472	Туризм та готельне господарство
0473	Багатоцільові проекти розвитку
0480	Дослідження і розробки в галузях економіки
0481	Дослідження і розробки у сфері економічної, торговельної та трудової діяльності
0482	Дослідження і розробки у сфері сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства
0483	Дослідження і розробки у сфері паливно-енергетичного комплексу
0484	Дослідження і розробки в інших галузях промисловості та будівництві
0485	Дослідження і розробки у сфері транспорту
0486	Дослідження і розробки у сфері зв'язку, телекомунікацій та інформатики
0487	Дослідження і розробки в інших галузях економіки
0490	Інша економічна діяльність

Кошторисне фінансування є основною формою, за допомогою якої здійснюються видатки бюджету. Воно включає забезпечення виробничої та соціальної інфраструктур і управління. За цієї форми бюджетні асигнування виділяються на підставі спеціального документа – **кошторису**. У ньому розраховується обсяг бюджетних асигнувань, їх розподіл за статтями витрат з поквартальною деталізацією. Обсяг бюджетного фінансування визначається на основі показників, які характеризують масштаби діяльності суб'єкта господарювання та встановлених (чи розрахованих) норм витрат. Норми витрат можуть бути постатейними та узагальненими, обов'язковими і факультативними. Норми витрат – основний елемент кошторисного фінансування, бо саме вони визначають обсяги видатків бюджету.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів характеризує виділення державних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу. Суть цієї форми полягає у тому, що держава виходячи зі своїх фінансових можливостей, здійснює конкурсний відбір найнеобхідніших та найефективніших проектів. Проекти, що не пройшли конкурсного відбору, можуть фінансуватись за рахунок банківських кредитів та інших залучених коштів (наприклад, цільових інвестиційних позик). Обсяг видатків встановлюється на основі спеціальних кошторисів, в яких визначається вартість спорудження відповідних об'єктів.

Дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його одержує. Цей трансферт є різновидом нецільових трансфертів. Він надається на безоплатній та безповоротній основі місцевим бюджетам з вищестоящих бюджетів у разі, коли у відповідного бюджету недостатньо доходів для фінансування певних видатків, тобто з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його одержує.

Бюджетний кодекс визначає *субвенції* як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Отже, на відміну від дотацій субвенція має цільовий характер і виділяється на конкретні цілі.

Бюджетні кредити являють собою форму надання державним підприємствам тимчасової фінансової допомоги на умовах поворотності. Це нехарактерна для бюджету форма його видатків, оскільки взаємовідносини держави з юридичними особами засновуються саме на безповоротній основі.

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, в яких функціонує бюджетний фонд держави. Із зміною конкретних умов господарювання поступово змінюються й самі форми бюджетного фінансування, а також межі їх застосування. На нинішньому етапі розвитку економіки у зв'язку з необхідністю вдосконалення всієї системи управління економічною і соціальними сферами постала потреба у вдосконаленні форм бюджетного фінансування.

При визначенні шляхів удосконалення діючих форм бюджетного фінансування має застосовуватись диференційований підхід, а перспективи розвитку кожної з форм мають пов'язуватись з тими цілями, досягнення яких вона має забезпечити. Цілі управління поділяються на загальні і спеціальні. Загальні цілі реалізуються через ті форми фінансування, які відповідають системі управління економікою в цілому. Такими формами є фінансування інвестиційних проектів та кошторисне фінансування, за допомогою якого формуються галузеві й територіальні пропорції, здійснюються структурні зміни в економіці. Спеціальні цілі пов'язані з особливими умовами господарювання, що визначаються економічною політикою держави на певному етапі її розвитку. Звідси виникає необхідність використання таких форм, як державні субвенції, дотації і бюджетні кредити.

Серед основних фінансово-податкових інструментів механізму державного регулювання економічного зростання необхідно виділити політику державних видатків. Збільшення величини державних видатків на розвиток економіки та вирішення питань соціального спрямування призводить до розширення обсягу виробництва. Це пов'язано з виникненням «мультиплікативного ефекту» [7].

Мультиплікатор державних видатків показує, як змінюється обсяг виробництва в країні при зростанні цих видатків на одну одиницю. Величина мультиплікатора залежить від граничної схильності до споживання, частки податків, що держава вилучає з доходів, схильності економічних суб'єктів частину своїх видатків спрямовувати на закупівлю імпортованих товарів та інших показників. Збільшення граничної схильності до споживання відображає зростання бажання економічних агентів спрямовувати більшу частку своїх доходів на споживання товарів і послуг, що, своєю чергою, стимулює збільшення їх виробництва.

Такі чинники, як частка податків у доходах та гранична схильність до придбання імпортованих товарів, спричиняють протилежний ефект розвитку товарного ринку країни. Їх зростання зменшує величину мультиплікативного ефекту, що виникає при збільшенні державних видатків на розвиток економіки.

Теоретичне відображення величини мультиплікатора є наступним:

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - ГСС \times (1 - t) + ГСІ} \quad (8.1)$$

$$M_{дв} = \frac{1}{ГСЗ \times (1 - t) + t + ГСІ} \quad (8.2)$$

де $M_{дв}$ – величина мультиплікатора державних видатків;

$ГСС$ – гранична схильність до споживання;

$ГСЗ$ – гранична схильність до заощаджень;

t – ставка податків в доходах;

$ГСІ$ – гранична схильність до імпортування.

Гранична схильність до споживання ($ГСС$) – це величина додаткового споживання, яку спричиняє одна додаткова гривня доходу. Можна також зазначити, що $ГСС$ – це відношення будь-якої зміни в споживанні до тієї зміни у доході, яка зумовила цю зміну в споживанні.

Істотно впливає на сукупне споживання та зумовлює зміну мультиплікатора державних витрат податкова політика. Тому при його розрахунку необхідно враховувати частку податків в ВВП країни (t), яка визначається відношенням величини податкових надходжень до ВВП.

Враховуючи граничну схильність до споживання та податкові надходження у % до ВВП, можна визначити мультиплікатор державних витрат у закритій економіці. Україна ж не є закритою державою і має відповідні торговельно-економічні відносини з іншими країнами. Тому необхідно враховувати на скільки одиниць зміняться витрати на імпорт при зміні ВВП на одну одиницю, тобто визначити граничну схильність до імпортування ($ГСІ$).

Отже, для розрахунку мультиплікатора державних витрат необхідні такі показники розвитку економіки, як: ВВП, споживчі витрати, видатки зведеного бюджету, імпорт товарів і послуг, курс гривні до долара США, обсяг податкових надходжень, їх динаміка та динаміка $ГСС$, $ГСІ$ (табл. 8.2)

Таблиця 8.2.

Динаміка показників розвитку економіки України у 2005-2012 рр.

Показники	Роки							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП, млрд. грн.	441,5	544,2	720,7	949,9	914,7	1083,1	1316,6	1408,8
Видатки зведеного бюджету, у % до ВВП	32,2	32,3	31,6	32,6	33,6	34,9	32,0	35,2
Видатки зведеного бюджету, млрд. грн.	142,0	175,5	227,6	312,0	307,4	377,8	416,8	492,4
Імпорт товарів та послуг, млрд. дол. США	36,1	45,0	60,7	85,5	45,4	73,2	99,0	104,5
Курс гривні до дол. США на кінець періоду	5,05	5,05	5,05	7,7	7,98	7,96	7,98	7,99
Податкові платежі, млрд. грн.	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	257,1	314,6	346,1
Податкові платежі у % до ВВП	22,2	23,1	22,4	23,9	22,8	23,7	23,9	24,5

Продовження таблиці 8.2.

Ставка податків у доходах (t)	0,22	0,23	0,22	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22
Споживчі витрати, млрд. грн.	252,6	319,4	423,2	582,5	581,7	686,0	865,8	986,5
Гранична схильність до споживання	0,74	0,65	0,58	0,69	-0,21	0,65	0,70	1,30
Гранична схильність до імпортування	0,32	0,41	0,44	0,62	2,75	0,71	0,88	0,48

Аналіз впливу заходів політики державних видатків на динаміку економічного зростання країни здійснюється в такій послідовності:

1. Визначення величини мультиплікатора державних видатків та чинників, що на нього впливають.

2. Визначення залежності між динамікою частки державних видатків у ВВП країни та темпами економічного зростання.

3. Аналіз структури державних видатків за функціональним призначенням та її впливом на зміну основних макроекономічних показників розвитку країни.

Держава, виділяючи бюджетні кошти, завжди визначає: пріоритети витрат; загальний обсяг фінансування; цільове використання коштів.

Фінансування здійснюється на підставі наступних *принципів* [8]:

- 1) плановості;
- 2) безоплатності і безповоротності;
- 3) цільового спрямування коштів;
- 4) ефективності використання;
- 5) фінансування в міру виконання плану;
- 6) оптимального поєднання власних, бюджетних і кредитних джерел;
- 7) здійснення контролю за використанням коштів;
- 8) звітності й врахування раніше використаних коштів.

Фінансова діяльність держави забезпечується *принципом плановості*, оскільки всі витрати з централізованих фондів коштів мають обов'язково відображатися у фінансових планах. Об'єктивною необхідністю планування за нинішніх умов є посилення соціальної спрямованості фінансових планів, відмова від залишкового методу фінансування соціальної сфери. Об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси.

Фінансове планування здійснюється шляхом укладання фінансових планів – індивідуальних і зведених. Індивідуальні фінансові плани включають баланси доходів та видатків підприємств, кошториси бюджетних установ тощо. Зведені фінансові плани поділяються на загальнодержавні (зведений бюджет, державний бюджет, баланс доходів і витрат населення), територіальні (місцеві бюджети, зведені фінансові баланси територій, плани фінансових інститутів) та галузеві (фінансові плани міністерств, відомств, корпорацій, об'єднань тощо). Усі фінансові плани пов'язані між собою внаслідок юридичної та економічної природи бюджету.

Характерною рисою видаткових правовідносин є їх безоплатний характер, оскільки кошти з бюджету виділяють на виконання певних завдань і функцій уповноважених органів або фінансування загальнодержавних чи місцевих програм та не вимагають повернення.

Принцип безповоротності та безоплатності фінансування державних видатків означає виділення коштів без прямого їх повернення державі та без внесення до державних фондів коштів будь-якої платні за отримання цих коштів. Водночас економічна вигода держави у видатковій політиці полягає в тому, що непряме (опосередковане) повернення отриманих від держави коштів реалізується у матеріальному прирості основних фондів у державній та комунальній виробничій і невиробничій сферах, збільшенні прибутків державних та комунальних підприємств, підготовці кваліфікованих кадрів для суспільства тощо.

Принцип цільового спрямування фінансування державних витрат полягає у необхідності суворого дотримання під час здійснення видатків цілей та заходів, які фінансуються відповідно до затверджених фінансових планів. Якщо кошторисом бюджетної установи передбачено певну суму, що має спрямовуватися на фінансування поточних видатків протягом звітного періоду, така сума може відпускатися саме на фінансування поточних видатків (наприклад, виплату заробітної плати працівників або фінансування відряджень). Кошти мають виділятися та використовуватися у межах затверджених фінансових планів на підставі чітко визначених нормативів.

Чинне законодавство чітко обмежує можливість використання коштів не за цільовим призначенням, оскільки є загроза недофінансування планових видатків. Для дотримання принципів ефективності та збалансованості бюджетів відповідного рівня бюджетним установам заборонено здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України. Таким чином законодавець намагається уникнути можливості відповідати за рахунок бюджетних коштів у разі неможливості виконання бюджетною установою своїх зобов'язань за цивільно-правовими угодами, як і втратити бюджетні ресурси у зв'язку з неповерненням запозичених коштів третіми особами.

На підтвердження реалізації цього принципу в Україні 14 вересня 2002 р. було затверджено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Метою його запровадження було встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі спрямоване, зокрема, на забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.

Ефективність використання коштів має на меті отримання суспільно необхідного або бажаного результату за мінімальних витрат трудових і матеріальних ресурсів. Реалізація цього принципу на практиці означає вдосконалення форм і методів оперативного управління виробничою та фінансовою діяльністю держави, розробку додаткових важелів і стимулів, спрямованих на скорочення матеріальних витрат і непродуктивних витрат, інтенсифікацію виробництва та використання науково-технічного прогресу, використання високих комп'ютерних технологій та ноу-хау.

Принцип фінансування в міру виконання планів означає, що кошти виділяються не автоматично, а відповідно до фактичного виконання робіт, кількісних та якісних показників, що зумовлюють обсяги витрат на конкретні цілі в момент виникнення

реальної потреби у наданні коштів. Завдяки цьому принципу грошові ресурси можуть перебувати у постійному обігу. Виконання цього принципу можна простежити під час фінансування капіталовкладень і капітальних ремонтів, де в разі невиконання планів засвоєння коштів невикористані грошові ресурси враховуються при наданні бюджетних коштів на наступний період.

Принцип оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів полягає в тому, що під час визначення обсягу фінансування на всіх рівнях спочатку враховується наявність та можливість використання власних коштів або скорочення власних видатків, а потім – можливість отримання банківських кредитів, і лише за об'єктивної неможливості покрити видатки з вищезазначених джерел вирішується питання про виділення бюджетного або відомчого фінансування. Цей принцип застосовується на стадії планування, розподілу та використання державних ресурсів під час покриття поточних видатків та капіталовкладень. Цей принцип досить складно реалізується повною мірою на практиці, оскільки кредитно-фінансові установи неохоче йдуть на фінансування підприємств та установ, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, особливо враховуючи останні зміни бюджетного законодавства щодо заборони бюджетним установам здійснювати запозичення.

Принцип додержання режиму економії застосовується на стадії фактичного використання коштів і проявляється у раціональному використанні трудових та матеріальних ресурсів, новітніх ресурсозберігаючих технологій, підвищенні норм виробітку сировини та природних ресурсів тощо. Зокрема, чинне законодавство, що визначає правові засади кошторисно-бюджетного фінансування, встановлює, що 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 включатися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких зумовлена характером діяльності установи.

8.3. Характеристика видатків бюджету на науку

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України важлива роль належить складовій соціально-культурних закладів і заходів, направлених на функціонування і розвиток науки як інтелектуального і духовного результату діяльності суспільства. Наука виступає головною умовою розвитку науково-технічного прогресу, засобом зростання ефективності суспільного виробництва і забезпечення виробництва конкурентоспроможної продукції.

Більшість країн світу формує свою політику, виходячи із визначальної ролі освіти і науки в економічному та соціальному розвитку держави. Потреби, цілі функціонування й розвитку вітчизняної системи освіти та науки не можуть бути осмислені без розуміння перспектив розвитку України. Освіта й наука розглядаються як головний фактор соціально-економічного розвитку. Причина такої пильної уваги полягає в тому, що основною цінністю у сучасному суспільстві стає людина, яка здатна до пошуку та засвоєння нових знань, до прийняття ефективних рішень в управлінні державою [9, с. 2-4].

За багато років в розвинутих країнах світу дійшли висновку, що конкурентні змагання держав на міжнародній арені зводяться до змагання в *галузі науки й техніки*. Результат таких змагань великою мірою залежить від професійної підготовки громадян, що забезпечує освітня галузь. При цьому успіх стратегії в галузях освіти та науки залежить від спадкоємності державної політики й національної єдності в розумінні цілей і функцій вищої школи. Водночас успіх економічних і політичних перетворень значною мірою залежить від того, чи вдасться найближчим часом належним чином реформувати систему освіти та науки, що готує фахівців для всіх галузей господарства.

Розвиток освіти та науки великою мірою залежить від проведення державної політики України в сучасних умовах. Держава має відігравати ключову роль у всебічному розвитку системи освіти та науки через фінансування видатків, адже саме це дасть змогу спрямувати необхідний обсяг коштів на розвиток освіти та науки, віднайти ефективні механізми управління ними. Інтерес до правового регулювання видатків на освіту та науку викликаний тим, що статус освітньої й наукової установи перебуває в тісному зв'язку і взаємодією з роллю, завданнями та перспективами розвитку вітчизняної вищої школи. Тому видатки держави на освіту та науку мають бути в центрі уваги при визначенні ефективності управління як ними, так і всіма процесами в державі.

Важливе місце в управлінні освітою та наукою посідає правове регулювання видатків освітніх і наукових установ. Виконуючи свою регулюючу функцію, фінанси покликані активно впливати на всі процеси; саме від стану фінансів залежить виконання соціально-економічних завдань освітніми та науковими установами. Реформування сфери освіти й науки, яке проводиться сьогодні, висуває ряд нових вимог до освітніх і наукових установ, що знаходить своє безпосереднє відображення в змісті й формах фінансової діяльності, правовідносинах, які виникають у зв'язку з нею.

Проблема розробки та упорядкування сучасної системи правових норм на цей момент стала однією з пріоритетних для освітньої та наукової галузей, оскільки нині діюча схема фінансування наукових і закладів освіти не дає змоги розв'язувати проблеми їх діяльності у межах чинного законодавства.

Правове регулювання видатків на освіту та науку безпосередньо пов'язане з проведенням на сучасному етапі розвитку держави гармонізації національного законодавства з відповідними міжнародними нормами. Для України це стане одним із кроків, який наблизить її не тільки до повномасштабної інтеграції до Європейського Союзу, а й до створення належної законодавчої бази, що слугуватиме існуючим демократичним засадам у державі, в тому числі утвердженню та реалізації принципу верховенства права. Для цього Україна має побудувати ефективну систему державного управління на наукових засадах, зокрема глибокому аналізу й прогнозах сучасних процесів суспільного розвитку. Одним з елементів такого процесу є бюджетна реформа.

В Україні діє широка мережа наукових установ з її координуючим центром – Національною академією наук України. Всі науково-дослідні організації загальнонаукового профілю перебувають у віданні Національної академії наук України і здійснюють розробку теоретичних проблем, що мають загальнодержавне значення. Вони включають науково-дослідні, конструкторські, проектно-конструкторські та технологічні організації, підпорядковані різним міністерствам і відомствам, що здійснюють розробку

проблем прикладного характеру. За рахунок бюджетних коштів в Україні фінансується майже третина наукових і науково-технічних робіт.

До наукових досліджень і розробок належать: фундаментальні дослідження, прикладні дослідження та науково-технічні розробки.

Фундаментальні дослідження – експериментальні або теоретичні дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку. Результатом їх виконання є гіпотези, теорії, методи тощо. Фундаментальні дослідження можуть закінчуватися рекомендаціями щодо проведення прикладних досліджень для визначення можливостей практичного використання одержаних наукових результатів, науковими публікаціями та ін.

Прикладні дослідження – оригінальні дослідження, що здійснюються для отримання нових знань, але призначені, головним чином, для здійснення конкретної практичної мети чи завдання. Прикладні дослідження визначають можливі шляхи використання результатів фундаментальних досліджень, нові методи розв'язання проблем, сформульованих раніше.

Науково-технічні розробки – систематичні роботи, що базуються на існуючих знаннях, отриманих у результаті досліджень і/чи практичного досвіду, і направлені на створення нових матеріалів, продуктів, процесів, пристроїв, послуг, систем або методів. Ці роботи можуть бути також спрямовані на значне вдосконалення об'єктів, що вже існують.

Види діяльності, що належать до науково-технічних розробок: розробка певної конструкції інженерного об'єкта чи технічної системи (конструкторські роботи); розробка ідеї та варіантів нового об'єкта, у тому числі нетехнічного, на рівні креслення чи іншої системи знакових засобів (проектні роботи); розробка технологічних процесів, тобто способів об'єднання фізичних, хімічних, технологічних та інших процесів із трудовими у цілісну систему, що виробляє певний корисний результат (технологічні роботи).

До складу розробок також входять: створення дослідних зразків (оригінальних моделей, яким притаманні принципові особливості створюваного нововведення); їх випробовування протягом часу, необхідне для отримання даних та накопичення досвіду, що має надалі знайти відображення у технічній документації; підготовка робочих інструкцій, рекомендацій та ін. щодо застосування нововведень; інженерна діяльність, необхідна для доведення продукту чи процесу в їх відповідності до функціональних та економічних вимог та готовності до передання у виробництво, у тому числі підготовка креслень, специфікацій, інструкцій, рекомендацій, які використовуються при переданні нововведень у виробництво.

Бюджетне фінансування науково-технічних досліджень здійснюється за такими трьома напрямками:

а) шляхом базового фінансування у формі підтримки фундаментальних досліджень, що виконують наукові установи і вищі навчальні заклади;

б) цільове фінансування науково-технічних програм та наукових розробок і досліджень з пріоритетних напрямків науки і техніки;

в) фінансування окремих наукових досліджень і розробок на основі контрактів, що пройшли конкурсний відбір.

Суб'єктами фінансових правовідносин в галузі видатків бюджету на освіту та науку є [9, с. 14]:

- ⇒ фінансовий орган, який складає розпис видатків бюджету, відкриває фінансування, має право відкликання їх та здійснює постійний контроль за використанням бюджетних асигнувань;
- ⇒ установа, в якій відкриті єдиний казначейський рахунок і реєстраційний рахунок вищого навчального закладу й наукової установи та яка отримує бюджетні асигнування й бере участь у контролі за дотриманням фінансової дисципліни;
- ⇒ розпорядник бюджетних коштів (Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України, галузеві академії наук, вищі навчальні заклади, які фінансуються з Державного або місцевих бюджетів).

Окремі видатки державного бюджету на основні наукові та освітні напрямки представлено у табл. 8.3.

Таблиця 8.3.

Склад видатків державного бюджету на окремі наукові та освітні напрямки (млн. грн.)

Стаття видатків	Рік		
	2011	2012	2013
1	2	3	4
Міністерство освіти і науки України	20121,9	21755,0	25230,9
Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, виконання міжнародних наукових та науково-технічних програм і проектів вищими навчальними закладами та науковими установами, фінансова підтримка наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, амбулаторне медичне обслуговування працівників Кримської астрофізичної обсерваторії	378,1	564,3	448,3
Державні премії, стипендії та гранти в галузі освіти, науки і техніки	12,8	13,8	14,6
Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики	11644,9	14506,6	16315,3
Фінансова підтримка розвитку інфраструктури науково-технічної, інноваційної діяльності та інформатизації, наукової преси, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень	1,9	39,4	38,3
Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва	3,6	79,6	63,4
Національна академія наук України	2811,1	3035,8	3250,5
Наукова і організаційна діяльність президії Національної академії наук України	70,6	77,7	77,8

Продовження таблиці 8.3.

Дослідження, наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання	2493,6	2810,8	3086,3
Підвищення кваліфікації з пріоритетних напрямів науки та підготовка до державної атестації наукових кадрів Національної академії наук України	5,2	5,4	6,3
Національна академія педагогічних наук України	153,8	192,9	191,7
Національна академія медичних наук України	1617,5	2244,9	2488,6
Національна академія мистецтв України	17,4	19,8	20,0
Національна академія правових наук України	37,2	41,6	45,2
Національна академія аграрних наук України	608,9	697,5	707,3

Оскільки бюджетні кошти, що спрямовуються на розвиток науки, є досить обмеженими, то держава застосовує фінансово-кредитні важелі стимулювання для суб'єктів науково-технічної діяльності. Це, зокрема, створення інноваційних фондів, сприяння організації і комерційній діяльності комерційних банків, заснованих на різних формах власності, а також здійснення пільгового оподаткування і кредитування, запровадження прискореної амортизації основних засобів суб'єктів господарювання, що здійснюють роботи з пріоритетних напрямків науково-технічного прогресу. Обсяг витрат для кожного наукового закладу визначається планами науково-дослідних робіт і відображається у кошторисі за категоріями видатків згідно з економічною класифікацією. Значну частку за кошторисами у більшості науково-дослідних організацій становлять витрати на оплату праці. Фонд заробітної плати розраховують, виходячи із структури штату, затвердженої керівником, типових штатів для даної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів.

Науково-дослідні організації, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, складають кошторис доходів і видатків за встановленою формою. Величина бюджетних асигнувань залежить від обсягів робіт, виробничих показників науково-технічних досліджень, бюджетних норм, нормативів, тарифів тощо. Витрати для кожного наукового закладу формуються залежно від плану науково-дослідних робіт і знаходять своє відображення в кошторисі за категоріями видатків бюджетної класифікації.

Отже, фінансування науки за рахунок державного бюджету буде тільки тоді ефективним, коли кошти, призначені державою на фінансування будуть виділятися в достатніх обсягах і на стабільній, об'єктивній та пропорційній основі.

Особлива роль у розвитку науки та фінансуванні науково-дослідних розробок належить Міністерству освіти і науки України, зокрема на нього покладено виконання наступних завдань:

- ⇒ визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку, зокрема з питань науки та інновацій;
- ⇒ забезпечення інтеграції вітчизняної освіти і науки із неухильним дотриманням принципів збереження і захисту національних інтересів;
- ⇒ затвердження порядку проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних та регіональних програм, екс-

пертизи проектів технологічних та наукових програм, державної експертизи договорів з трансферу технологій;

- ⇒ координація діяльності органів виконавчої влади щодо розроблення державних цільових наукових та науково-технічних програм, наукової складової інших державних цільових програм і контроль за їх виконанням;
- ⇒ подання на розгляд Кабінету Міністрів України в установленому порядку пропозиції щодо створення та реорганізації державних наукових установ, які повністю або частково фінансуються з державного бюджету, та подання пропозицій щодо віднесення наукових об'єктів до таких, що становлять національне надбання;
- ⇒ забезпечення розвитку загальнодержавної системи науково-технічної інформації, національної інноваційної системи, системи наукової і науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних та регіональних програм;
- ⇒ формування щороку пропозицій щодо державного замовлення на науково-технічну продукцію на основі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції;
- ⇒ забезпечення реалізації державної політики у сфері трансферу (передачі) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Назвіть функції держави у економічній сфері.
2. Які рівні деталізації має функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність?
3. У яких формах може здійснюватись фінансування видатків бюджету на економічну діяльність?
4. У чому полягає сутність кошторисного фінансування?
5. Які особливості притаманні бюджетному фінансуванню інвестиційних проектів?
6. Які існують види міжбюджетних трансфертів?
7. Що характеризує мультиплікатор державних видатків?
8. На основі яких принципів здійснюється фінансування економічної діяльності?
9. За якими напрямками здійснюється бюджетне фінансування науково-технічних досліджень?
10. Хто виступає суб'єктами фінансових правовідносин в галузі видатків бюджету на освіту та науку?

ТЕСТИ

1. До функцій держави у економічній сфері належать:

- 1) інфраструктурна та захист конкуренції;
- 2) вживання протекціоністських заходів;
- 3) результативна та продуктивна.

2. Видатки бюджету – це:

- 1) витрати зведеного бюджету здійснення програм та заходів економічного зростання;
- 2) передбачені відповідним бюджетом кошти, що спрямовуються у пріоритетні напрями;
- 3) кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

3. До видатків бюджету не належать:

- 1) погашення кредитів;
- 2) розміщення коштів на депозитах;
- 3) повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

4. Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету групує видатки та кредитування відповідно до:

- 1) різновиду функцій держави та витрат на їх фінансування;
- 2) головних розпорядників бюджетних коштів;
- 3) бюджетних призначень за бюджетними програмами.

5. Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету на економічну діяльність включає наступні підрозділи:

- 1) загальна економічна, торговельна та трудова діяльність, сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство;
- 2) переробна промисловість, прикладні дослідження у економіці;
- 3) автомобільний транспорт, водний транспорт, залізничний транспорт, повітряний транспорт.

6. Дотація вирівнювання – це:

- 1) трансферт, який надається на оплатній та поворотній основі місцевим бюджетам з вищестоячих бюджетів у разі, коли у відповідного бюджету недостатньо доходів для фінансування певних видатків;
- 2) міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його одержує;
- 3) трансферт, що є різновидом цільових трансфертів.

7. Субвенції як міжбюджетні трансферти використовуються на:

- 1) фінансування нецільових бюджетних програм;
- 2) фінансування програм на безоплатній та безповоротній основі місцевим бюджетам з вищестоячих бюджетів;
- 3) певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

8. Мультиплікатор державних видатків показує:

- 1) які зміни відбуваються у обсягах виробництва підприємств при бюджетному фінансуванні;
- 2) як змінюється обсяг виробництва в країні при зростанні видатків на одну одиницю;

3) залежність бюджетних видатків від рівня валового внутрішнього продукту.

9. В Україні координуючим центром мережі наукових установ є:

- 1) Національна академія наук України;
- 2) Міністерство освіти і науки України;
- 3) Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України.

10. Суб'єктами фінансових правовідносин в галузі видатків бюджету на освіту та науку є:

- 1) господарський орган, який складає розпис видатків бюджету та має право відкликання їх, здійснює постійний контроль за використанням бюджетних асигнувань;
- 2) установа, в якій відкриті єдиний казначейський рахунок і рестраційний рахунок вищого навчального закладу й наукової установи та яка отримує бюджетні асигнування й бере участь у контролі за дотриманням фінансової дисципліни;
- 3) Кабінет Міністрів України як орган, який складає програмний розпис видатків бюджету.

ГЛОСАРІЙ

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Економічна діяльність – процес виробництва продукції (товарів, послуг), який здійснюється з використанням певних ресурсів: сировини, матеріалів, устаткування, робочої сили, технологічних процесів тощо.

Економічний ефект – результат від впровадження розробки, визначений в абсолютних показниках (людино-годин, грн., одиниць, тон, тощо).

Наукова та науково-технічна діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки та технологій, до якої належать: наукові дослідження і розробки; науково-технічні послуги; науково-технічна освіта та навчання.

Наукові дослідження і розробки – творча діяльність, що здійснюється на систематичній основі з метою збільшення обсягу наукових знань, у тому числі про людину, природу та суспільство, а також пошук нових сфер застосування цих знань. Критерієм, який дає змогу відрізнити наукові дослідження і розробки від супутніх видів діяльності, є наявність у дослідженнях і розробках значного елемента новизни. Відповідно до цього критерію конкретний проект залежно від мети проекту належить чи не належить до наукових досліджень і розробок.

Наукові та науково-технічні роботи – наукові дослідження і розробки та науко-

во-технічні послуги.

Науково-технічні розробки – систематичні роботи, що базуються на існуючих знаннях, отриманих у результаті досліджень і/чи практичного досвіду, і направлені на створення нових матеріалів, продуктів, процесів, пристроїв, послуг, систем або методів. Ці роботи можуть бути також спрямовані на значне вдосконалення об'єктів, що вже існують.

Прикладні дослідження – оригінальні дослідження, що здійснюються для отримання нових знань, але призначені, головним чином, для здійснення конкретної практичної мети чи завдання. Прикладні дослідження визначають можливі шляхи використання результатів фундаментальних досліджень, нові методи розв'язання проблем, сформульованих раніше.

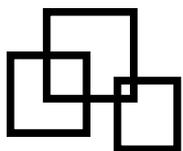
Фундаментальні дослідження – експериментальні або теоретичні дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку. Результатом їх виконання є гіпотези, теорії, методи тощо. Фундаментальні дослідження можуть закінчуватися рекомендаціями щодо проведення прикладних досліджень для визначення можливостей практичного використання одержаних наукових результатів, науковими публікаціями та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основи економічної теорії: політ економічний аспект : Підручник / Г. Н. Климко, В. П. Несторенко, Л. О. Каніщенко та ін; За ред. Г. Н. Климка, В. П. Несторенка. – 2-ге вид., перероб і допов. – К.: Вища шк.. – Знання, 1997. – 743 с.
2. Молдован, О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.
3. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» : Закон України від 14.06.2011 р. № 3491-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – С. 13. – Ст. 1900.
4. Свінцов О. М., Коцупей В. М., Скірка Н. Я., Сельський А. А. Бюджетні інструменти регулювання та оптимізації структурних зрушень в національній економіці // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.8. – С. 290-297.
5. Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар : станом на 1 берез. 2011 р. / за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенька. – Х. : Право, 2011. – 608 с.
6. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. – №11 — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Г. Лопушняк. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України // Демократичне врядування. – Науковий вісник (Електронне видання). – 2010. – Вип. 6.
8. Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посіб. / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький; За ред. В. К. Шкарупи. – К. : Знання, 2011. – 815 с.
9. Монаєнко А.О. Правове регулювання видатків на освіту та науку: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Монаєнко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 36 с.
10. Бюджетний кодекс України, від 08.07.2010 р. – № 2456-VI // Голос України від 04.07.2010 – №143.

11. Конституція України // Закони України: ВПТ, – К.: Ін-т законодавства, 1997. – ТЮ, – С. 3–41.
12. Про Державний бюджет на 2012 р. : Закон України від 22.12.2011 р. – № 4282-17. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів : Наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012. – №687. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
14. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012. – №318. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

ТЕМА 9



ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ

9.1. Характеристика видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення

9.2. Пенсійне забезпечення як основна форма соціального захисту

9.3. Видатки на освіту, охорону здоров'я та на утримання закладів культури і мистецтва

9.1. Характеристика видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення

Розвиток соціальної інфраструктури підвищує якість життя населення, що є, в кінцевому рахунку, основою зростання національної економіки, а також зміцнення соціальної стабільності в суспільстві. Ці проблеми дуже актуальні для всіх країн світу. Традиційно соціальна сфера має бюджетне фінансування, що тягне за собою безліч проблем, особливо в перехідний період.

Нинішньому етапу розвитку суспільства та економіки притаманні протиріччя між необхідністю побудови сучасної соціальної системи і відсутністю належних соціально-економічних умов; між потребами в значних фінансових ресурсах та реальними можливостями держави і територій щодо фінансування соціальної сфери; між старими організаційними формами, новими завданнями економічної реформи і негативними явищами у суспільстві. Своєчасне вирішення всіх цих проблем має стати запорукою успішного розвитку країни в майбутньому.

Соціальна політика являє собою систему дій органів державного управління та місцевого самоврядування, які забезпечують вирішення ключового завдання держави – підвищення рівня і якості життя громадян, у тому числі за рахунок ефективного використання громадських (державних і муніципальних) фінансів.

Метою соціального захисту має бути допомога найбіднішим, аби вони не втрачали соціальної повноцінності, не втягувалися до «пастки бідності» та не йшли на кримінальні злочини від відчаю. У розвинених країнах із ринковою економікою соціальний захист є невід'ємною частиною загальної системи стимулів. Для повноцінного розвитку країни необхідна прозора конкуренція, яка піднімає наверх найбільш працьовитих і здібних. Однак злиденність і відчай не можуть бути єдиною альтернативою успіху, а тому всі цивілізовані країни створили своєрідні «запобіжні механізми», які підтримують людей із тимчасовими матеріальними чи іншими труднощами.

При цьому вимога повернення до активного життя (для уникнення утриманства) завжди є основною вимогою підтримки громадським коштом.

Поза тим в Україні сучасна система соціального захисту є своєрідним гібридом, який складається зі старої системи стимулів радянської номенклатури (пільг) та надбудови, створеної вже за часів незалежності для захисту дійсно нужденних громадян від негативу перехідного процесу (адресна соціальна допомога).

Як засвідчує практика, у кожній державі складові соціального захисту можуть суттєво відрізнятись за складом та обсягом соціальних виплат, трансфертів, субвенцій. Ці характеристики відрізняються також в тій самій державі у різні періоди. Тобто соціальний захист – категорія надзвичайно динамічна і рухлива. Вона безпосередньо пов'язана із соціальною політикою держави. Водночас, не зважаючи на те, що у європейських країнах склалися різні системи соціального захисту, вони цілком співвідносні за рівнем свого розвитку.

У таких країнах як Ірландія, Великобританія, Скандинавські країни, Португалія застосовується універсальний підхід, за якого системи соціального захисту включають в себе усі організаційно-правові форми надання соціальних виплат та послуг населенню. В ці системи входить не лише соціальне страхування у всіх його видах, а й програми по забезпеченню мінімального доходу, які забезпечують задоволення базових потреб найбільш вразливих верств населення. Такі допомоги не вимагають від людини попередньої сплати внесків, а виконуються місцевими органами влади за рахунок податків, або трансфертів з централізованих бюджетів

Системи соціального захисту у країнах ЄС мають довгу історію і сформувалися у сучасному вигляді досить давно. На нинішньому етапі найважливіше завдання у галузі розвитку систем соціального захисту полягає в необхідності пристосування її до змін та потреб сучасного суспільства. Одним із напрямків є організація захисту від нових ризиків, що виникають на ринку праці, пов'язані з демографічними процесами, соціальною інтеграцією/деінтеграцією й зайнятістю. Майже в усіх країнах надаються соціальні допомоги в зв'язку з бідністю, які зазвичай об'єднують спільна назва «програма щодо забезпечення мінімального доходу». При цьому функціонують різні програми, як загальні й додаткові, так і спеціальні. Наприклад, у Німеччині Закон про соціальну допомогу передбачає два її види: допомогу на прожиття і допомогу з соціальних мотивів. Приклади розвитку програм по забезпеченню мінімального доходу наочно показують, що справа полягає не лише в тому, щоб виплачувати соціальні допомоги, а й у тому, щоб допомогти людям інтегруватися у суспільство .

Слід також зауважити, що при організації соціальної допомоги, як правило, застосовується багаторівневий принцип, коли частина допомог передбачена національними стандартами, а частина – має додатковий характер. Так, наприклад, до таких додаткових допомог, які забезпечують мінімальний дохід, відносяться: в Австрії – житлова допомога і медичне страхування; у Бельгії – відшкодування необхідних витрат, пов'язаних з оплатою житла та комунальних послуг, медичним обслуговуванням, також застосовуються разові виплати; У Данії – житлова допомога, стипендія для студентів; у Фінляндії – житлова допомога, високооплатні послуги з охорони здоров'я, відшкодування витрат, пов'язаних з перебуванням дітей у денних дитячих установах; у Франції – житлова допомога, безоплатна медична допомога; в Німеччині

– житлова допомога, медичне страхування і відшкодування інших витрат, пов'язаних із хворобами, допомога на освіту, допомога в екстренних випадках; в Ірландії – житлова допомога, допомога на одяг і взуття для школярів, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом; в Люксембурзі та в Нідерландах – житлова допомога, безоплатне медичне страхування; в Португалії – житлова допомога, оплата медичних послуг для деяких категорій громадян, гранти на навчання, субсидії на проїзд на громадському транспорті; в Іспанії – екстренна соціальна допомога (оплата житла, меблів, предметів домашнього вжитку і побутової техніки); у Швеції – житлова допомога, допомога для батьків-одинаків; у Великобританії – житлова допомога, безоплатна стоматологія, субсидії на окуляри, забезпечення молоком і вітамінами дітей молодше 5 років і вагітних жінок, безоплатне шкільне харчування, допомога в оплаті послуг на поховання, відшкодування оплати опалення пенсіонерам, інвалідам та сім'ям з дитиною до 5 років, місцеві податкові допомоги.

Аналіз застосування терміну «соціальний захист» свідчить, що він застосовується в широкому, вузькому, спеціальному і додатковому значеннях.

У широкому розумінні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і являє собою систему економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі. В такому разі йдеться про всі заходи держави, спрямовані на забезпечення її соціальної функції. В цьому аспекті елементи соціального захисту притаманні різним сферам суспільних відносин, у яких реалізуються соціальні права громадян, – сферам застосування праці, соціального страхування, соціальної допомоги, охорони здоров'я, освіти, житлової політики.

У вузькому сенсі розуміння соціального захисту являє собою власне соціально-захищальну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків.

Зокрема, в літературі система соціального захисту населення визнається системою більш високого порядку, що включає в себе у якості складової частини систему соціального забезпечення, а державне соціальне забезпечення розглядається як гарантія соціального захисту населення.

У Конституції України соціальний захист розуміється як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. Саме такий зміст закладено у статтю 46, де встановлено «право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом». За змістом статті та з огляду на соціальні ризики, забезпечення котрих передбачено у ній, право на соціальний захист подібне до права на соціальне забезпечення. Однак та організаційно-правова система, яка створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за своїм складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до неї термін «соціальне забезпечення».

В Україні закладено правові та інституційні основи нової системи соціального захисту. Ця система характеризується наступними рисами.

По-перше, у Конституції України проголошено право громадян на соціальний захист і встановлено державні гарантії його здійснення.

По-друге, створено чисельне соціально-захисне законодавство (термін «законодавство» в даному разі застосовується нами в найширшому значенні), яким передбачається юридичний механізм надання населенню соціальних грошових виплат і соціальних послуг саме у певних випадках, які за міжнародно-правовою практикою отримали назву «соціальних ризиків».

По-третє, хоча в цій системі поки що не має єдиного правового акту, котрий закріпив би загальні засади саме соціального захисту, все ж наявний системний характер актів, що врегульовують відносини у сфері соціального захисту, та їх функціональне згрупування, спрямоване на захист населення від негативних наслідків настання соціальних ризиків.

По-четверте, в інституційному плані національна система соціального захисту включає в себе: 1) всі організаційно-фінансово-правові форми, через які безпосередньо здійснюються соціальні виплати і надаються соціальні послуги окремим громадянам у разі настання соціальних ризиків, це – соціальне страхування, фінансування за рахунок податків, державна соціальна допомога, недержавне соціальне забезпечення; 2) непрямі (опосередковані) заходи соціального захисту, які набувають дедалі ширшого застосування.

По-п'яте, в Україні створено таку структуру соціального захисту:

А. Державний соціальний захист

I. Загальна система соціального захисту:

- 1) загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- 2) державна соціальна допомога.

II. Спеціальний соціальний захист.

III. Додатковий соціальний захист.

Б. Недержавне соціальне забезпечення

- 1) недержавне пенсійне забезпечення;
- 2) недержавні соціальні послуги.

Таким чином, *соціальний захист* можливо визначити як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів та заходів в державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

Узагальнюючи, слід підкреслити два основних положення стосовно системи соціального захисту: *по-перше*, роль держави як головного організатора системи соціального захисту населення; *по-друге*, – феномен соціального ризику як підставу, що виокремлює соціальний захист від інших способів матеріального забезпечення громадян.

Нині здійснення права на соціальний захист в Україні організовано у декількох формах, які розрізняються за такими ознаками як 1) коло осіб, що підлягають забезпеченню; 2) джерела і способи фінансування; 3) види, умови та розміри забезпечення; 4) органи, що надають забезпечення.

Організаційно-правова форма соціального захисту – це об'єднана спільними принципами та методами здійснення сукупність юридичних, фінансових, організаційних засобів соціального захисту окремих категорій населення.

Соціальний захист – це державна підтримка верств населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, з метою забезпечення відповідного жит-

тевого рівня, тобто заходи, що включають надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення; комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим життєвим факторам (інфляція, спад виробництва, економічна криза, безробіття тощо).

Основні елементи системи соціального захисту:

- ⇒ встановлення допустимих параметрів життя;
- ⇒ захист населення від зростання цін і товарного дефіциту;
- ⇒ вирішення проблеми безробіття і забезпечення ефективної зайнятості, перепідготовка кадрів;
- ⇒ пенсійне забезпечення;
- ⇒ утримання дитячих будинків, інтернатів, будинків для людей похилого віку тощо;
- ⇒ соціальні трансферти;
- ⇒ соціальне обслуговування;
- ⇒ надання необхідної медичної допомоги тощо.

Основною організаційно-правовою формою у системі соціального захисту виступає *загальнообов'язкове державне соціальне страхування* – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавець), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Соціальний захист включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також по старості та в інших випадках, передбачених законом [1].

Якщо порівнювати соціальний захист із соціальним забезпеченням, то соціальний захист є більш широким поняттям. Схематично співвідношення між соціальним захистом, соціальним забезпеченням і соціальною допомогою зображено на рис.9.1.

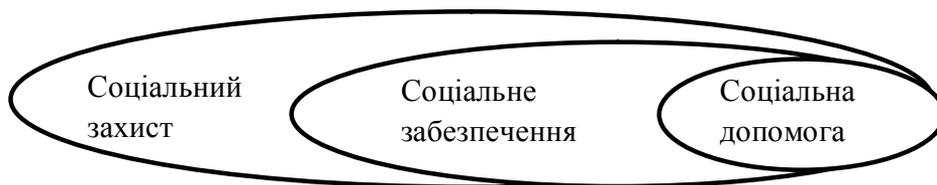


Рис.9.1. Складові соціальної політики [5, 91]

Таким чином, існує єдність трьох головних складових соціальної політики:

- 1) соціальна допомога гарантує громадянам, які опинилися за межами бідності і неспроможні через різні причини забезпечити собі життєвий мінімум;
- 2) соціальне забезпечення гарантує нормальний рівень існування людини і від-

шкодування втрат регулярного прибутку, компенсація додаткових втрат у зв'язку з інфляційними процесами;

3) соціальний захист забезпечує високий рівень трудової активності, участі в громадському житті.

Соціальний захист містить як пасивні, так і активні заходи підтримки доходів [4, 65]. До активних належить соціальна допомога, яка полягає в тому, щоб допомогти людям, які потрапили в скрутну життєву ситуацію, вберегтися від зубожіння, щоб не опинитися на узбіччі суспільства. Пасивні заходи включають: соціальне страхування, лікування та профілактику хвороб, підвищення рівня освіти та кваліфікації, які спрямовані на запобігання ситуаціям, що загрожують добробуту людини.

В останні десятиріччя при оцінці рівня розвитку національної економіки на перший план стали виходити соціальні індикатори: рівень зайнятості і безробіття, динаміка реальної заробітної плати, рівень життя населення. Соціальний клімат стає визначальним при створенні економічної атмосфери. Взагалі, формування соціально-орієнтованої економіки – мета будь-яких трансформацій, і в тому числі на регіональному та місцевому рівнях. Тому фінансування соціальних заходів – головна стаття витрат бюджетів будь-якої країни, коли ще не встановлено стабільних структурних економічних пропорцій і сфера фінансування соціальних видатків є найбільш нерегульованою, а також у період загострення кризових явищ у соціально-економічній сфері.

Витрати на соціальну сферу становлять в Україні близько 18 % ВВП, однак основна вага соціальних витрат лежить сьогодні на бюджетах регіонів та їх місцевих структур, з яких фінансується приблизно 80 % усієї соціальної сфери.[3]

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) виплата 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; сплата до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплата доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом;

б) 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);

в) державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) державна підтримка молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

е) забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

є) інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністром України;

Видатки на соціальний захист населення та соціальне забезпечення охоплюють:

державні спеціальні пенсійні програми (пенсії військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їхніх сімей, пенсії військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, пенсії, призначені за іншими пенсійними програмами);

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 України соціального захисту інвалідів; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до Фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресивних позовів шахтарів);

⇒ державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

⇒ державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

⇒ державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

⇒ державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян.

Здійснення місцевих програм соціального захисту населення відбувається на основі рішень органів місцевого самоврядування. Їх фінансування проводиться за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Щодо видатків на соціальну сферу можна сказати наступне: вони займають провідне місце у видатках бюджетів України усіх рівнів. З усіх видатків на соціально-культурні заходи близько третини займають витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Взагалі, соціальний захист та соціальне забезпечення – найбільша видаткова стаття Державного бюджету України, яка за обсягом випереджає охорону здоров'я, освіту та видатки на економічну діяльність. Впродовж 2009-2012

років обсяг річних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення становив у середньому 58454 млн. грн. або 28,6% загальної суми видатків Державного бюджету України. Якщо аналізувати динаміку видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення державного бюджету в абсолютному виразі, то спостерігається їх зростання у 2010-2011році. Обсяг видатків Державного бюджету України на соціальний захист становив у 2010 році 63311 млн. грн. що на 11794млн. грн. більше порівняно з 2009 роком, у 2011 році – 63540 млн. грн., що більше на 12023 млн. грн. порівняно з 2009 роком, та 229 млн. грн. ніж у 2010 році. Зменшення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення відбулося у 2012 році порівняно з 2011 роком на 8092 млн. грн., але порівняно з 2009 роком зросли на 3931 млн. грн. (рис. 9.2).

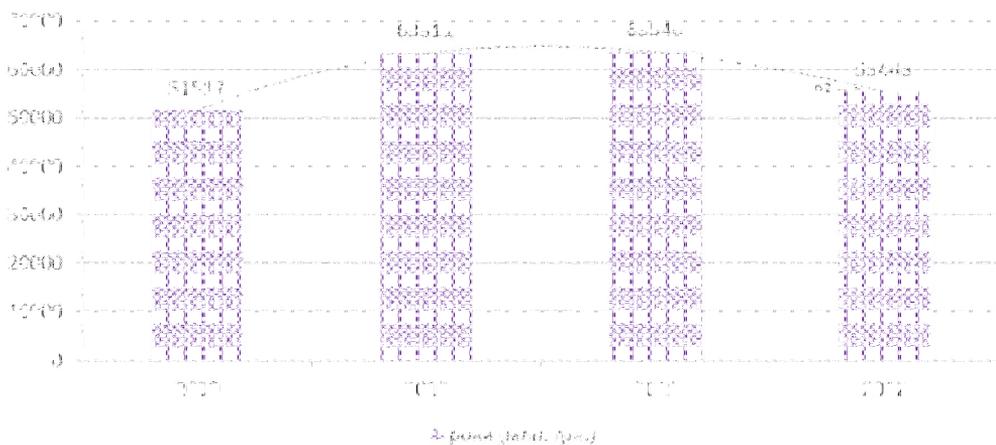


Рис. 9.2. Динаміка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення з Державного бюджету України

Однак, попри значний обсяг соціальних видатків, якість соціальних послуг та інших заходів соціального захисту в Україні досі залишається відносно низькою у порівнянні з іншими країнами, а соціальні потреби найбільш вразливих категорій населення не задовольняються достатньою мірою.

Серед основних проблем у сфері соціального захисту населення України, які вимагають негайного вирішення, можна виділити наступні:

- ⇒ надзвичайно високий рівень участі держави у сфері соціального захисту, надзвичайно слабка участь в її функціонуванні населення;
- ⇒ надзвичайно стрімке зростання вартості послуг, які надають заклади охорони здоров'я, освіти, культури, що не відповідає їх якості;
- ⇒ неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами;
- ⇒ недостатність коштів для фінансування заходів у сфері соціального захисту населення.

З метою вирішення розглянутих проблем, розроблена Загальнодержавна програма подолання та запобігання бідності на 2010-2015 роки, яка передбачає:

- ⇒ запровадження системи раннього виявлення осіб та сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- ⇒ модернізацію системи соціального обслуговування;
- ⇒ надання пільги в обсязі, достатньому для забезпечення нормальної життєдіяльності особи (сім'ї);
- ⇒ сприяння розвитку молодіжних ініціатив у трудовій сфері, перепідготовки та підвищення кваліфікації молоді, її профорієнтації, запобігання негативним проявам у молодіжному середовищі;
- ⇒ створення правових, економічних та соціальних умов для функціонування і зміцнення сім'ї, покращення демографічної ситуації, забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок в українському суспільстві.

Основними пріоритетними напрямками реформування й удосконалення механізму системи управління соціальним захистом населення в Україні є:

- ⇒ впровадження комплексу заходів щодо радикальної модернізації діючої пенсійної системи, забезпечення переходу від бюджетного до страхового принципу фінансування значної частини видатків на соціальний захист;
- ⇒ перегляд системи критеріїв та підстав, за якими громадянам надають пільги та призначають соціальні виплати;
- ⇒ підвищення ефективності виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері вдосконалення державної системи соціального захисту;
- ⇒ забезпечення прозорості і координації під час фінансування усіх державних програм соціального спрямування.

Отже, в умовах соціально-ринкової трансформації держава має виступити соціальним амортизатором перетворень і одночасно проводити активну соціальну політику на нових, адекватних ринковим вимогам засадах, враховуючи позитивні і негативні моменти впровадження тих чи інших елементів соціальної політики в розвинутих країнах загального добробуту.

Стабільний економічний розвиток країни неможливий без формування соціально забезпеченого суспільства. Поєднання проблем розвитку ринкових відносин з посиленням уваги до соціальних питань створює необхідні передумови для економічного оздоровлення, стабільного становища людини впродовж усієї трудової діяльності й після її завершення. Зрештою, економічне зростання і підвищення народного добробуту – взаємопов'язані процеси.

9.2. Пенсійне забезпечення як основна форма соціального захисту

Правове регулювання пенсійного забезпечення в Україні відбувається відповідно до вимог нормативно-правових актів України, серед яких близько двох десятків законів. Одним із перших базових законів, якими регулювались пенсійні відносини в Україні, став Закон «Про пенсійне забезпечення» [11]. В преамбулі до даного закону визначається, що всім працездатним громадянам України гарантується право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Слід зазначити, що нині пенсіонерам сплачуються лише трудові пенсії, бо соціальні пенсії скасовано, замість них сплачуються соціальні допомоги [12]. Пенсії розглядаються як один з шляхів (способів) матеріального за-

безпечення непрацездатних громадян за рахунок суспільних фондів споживання, при якому має враховуватись їх суспільно-корисна праця, встановлюватись єдність умов і норм пенсійного забезпечення всіх категорій працюючих. При цьому, встановлюється гарантія соціальної захищеності пенсіонерів шляхом встановлення пенсій на рівні, орієнтованому на прожитковий мінімум, а також регулярного перегляду їх розмірів у зв'язку із збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету і підвищенням ефективності економіки країни. Згідно із ст. 2 Закону «Про пенсійне забезпечення» виділяють наступні види трудових пенсій (повних або неповних) : пенсії за віком; пенсії за вислугою років; пенсії з інвалідності; пенсії в разі втрати годувальника.

Однак, із прийняттям Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» дещо змінилися акценти в розумінні поняття, змісту та ознак пенсій [13]. Головним серед них є визначення страхового характеру більшості пенсій, встановлення залежності їх призначення та отримання від факту участі громадян в системі соціального страхування, від тривалості страхового стажу та сум страхових внесків. Тепер вже недостатньо визначити трудові пенсії; необхідно виділити ті пенсії, які формуються за рахунок коштів пенсійного страхування, інших видів соціального страхування (трудові страхові пенсії), та ті, які формуються за рахунок виплат з Державного бюджету та місцевих бюджетів (трудові державні або нестрахові пенсії).

Згідно із ст. 1 вищезгаданого Закону під пенсією розуміють щомісячну пенсійну виплату в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого законодавством пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених законодавством. Крім того, згідно з ст.4 даного закону пенсії разом з довічними пенсіями та одноразовими виплатами відносяться до категорії пенсійних виплат системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Використання терміну «пенсія» для позначення окремого виду страхових пенсій, що сплачуються за рахунок коштів системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, не є вдалою практикою. Адже пенсії за способом акумуляції, перерозподілу коштів (за формою пенсійного забезпечення) поділяються як на страхові, так і на державні (не страхові) пенсії. Прикладом останніх є пенсії за вислугу років певним категоріям працівників і службовців, які не є суб'єктами пенсійного страхування й отримують пенсії за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів (військовослужбовці, співробітники органів внутрішніх справ, державні службовці, судді, прокурорські працівники та інші).

Крім того, навіть якщо пенсії є страховими виплатами, – це не означає, що вони мають сплачуватись виключно за рахунок коштів солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Вони можуть сплачуватись також за рахунок коштів накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також за рахунок коштів недержавного добровільного пенсійного страхування. Є пенсії, які сплачуються як страхові виплати в системі загальнообов'язкового соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності працівників. Окрім того, є ще й так звані додаткові пенсії, які сплачуються окремим категоріям громадян додатково до основної державної пенсії, що є додатковою гарантією їх со-

ціального захисту. Такими є додаткові пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Враховуючи вищезазначене, під *пенсійним забезпеченням* слід розуміти вид соціального забезпечення населення, який пов'язаний з виплатою щомісячних і, як правило, довічних грошових виплат – пенсій – непрацездатним громадянам в зв'язку з настанням певних найбільш несприятливих соціальних обставин – старості, інвалідності, втрати годувальника та інших, передбачених чинним законодавством.

Для характеристики пенсійного забезпечення, пенсій, визначення їх поняття, правової природи, відмітних ознак слід врахувати наступні моменти.

По-перше, видом соціального забезпечення має виступати пенсійне забезпечення, а не пенсія, адже пенсія – це лише певне матеріальне благо, яке надається непрацездатним громадянам в межах пенсійного забезпечення. Змістом пенсійного забезпечення є надання непрацездатним громадянам грошових виплат – пенсій. При цьому, терміни «пенсійне забезпечення» і «пенсія» мають співвідноситись як філософські категорії «форма» й «зміст».

По-друге, пенсійне забезпечення виступає одним з основних видів соціального забезпечення непрацездатних громадян, єдиним або головним джерелом засобів для їх існування. Хоча для працюючих пенсіонерів, які отримують грошове забезпечення у вигляді заробітної плати, іншого доходу, пенсійне забезпечення може бути додатковим джерелом засобів до існування.

Виключна важливість пенсійного забезпечення для забезпечення непрацездатних громадян підкріплюється такими обставинами :

Пенсії призначаються тоді, коли непрацездатні громадяни опинились в найбільш складних соціальних обставинах і найбільше потребують допомоги від держави, суспільства (старість, інвалідність, втрата годувальника та ін.). В усіх інших випадках можуть сплачуватись інші види соціальних виплат – допомоги (трудова, сімейні, соціальні) або компенсації.

Вони дійсно є єдиним або основним джерелом засобів для існування пенсіонерів, які на момент виходу на пенсію або протягом певного часу після нього набувають часткової або повної непрацездатності. Зрозуміло, що до пенсій додатково можуть сплачуватись й інші соціальні виплати – допомоги, надбавки, доплати, матеріальна допомога, компенсації. Розміри пенсій перевищують розміри інших соціальних виплат і, як правило, залежать від тривалості трудового (страхового) стажу та розміру заробітків пенсіонера протягом його попередньої трудової діяльності.

По-третє, на відміну від інших видів грошового забезпечення пенсійне забезпечення має регулярний характер, тобто сплачується щомісячно. Інші види грошового забезпечення – допомоги, компенсації – можуть мати щомісячний, регулярний (однак, не щомісячний) або одноразовий характер сплати. Крім того, пенсії сплачуються протягом тривалого терміну або, навіть, довічно. Так, зокрема, довічний характер мають пенсії за віком, пенсії за вислугою років, а за певних обставин – й пенсії з інвалідності та пенсії в разі втрати годувальника (ст. 34, ст. 38 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

По-четверте, пенсійне забезпечення непрацездатних громадян передбачає, як правило, виплату лише однієї пенсії, серед тих на які мають право непрацездатні грома-

дяни. Винятком з цього правила є призначення окремим категоріям непрацездатних громадян, окрім основної, ще й додаткової пенсії (громадяни, постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи). Однак, це не виключає можливість отримання інших видів матеріального забезпечення та обслуговування.

Слід зазначити, що із запровадженням системи недержавного пенсійного страхування громадяни України зможуть отримувати, крім основної державної пенсії із системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, ще й додаткову пенсію.

По-п'яте, достатній рівень пенсійного забезпечення є одним з мінімальних державних соціальних стандартів, який забезпечується за рахунок коштів системи загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування, а також за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів. В подальшому, становлення й розвиток системи пенсійного забезпечення громадян неможливе без продовження реформи пенсійного забезпечення й впровадження всіх рівнів пенсійного страхування.

Соціально-економічні реформи, що здійснюються в Україні, викликали радикальні зміни в житті суспільства, які позначилися на його соціальній структурі. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, змінюються соціальні умови життя.

Стан економіки в умовах перехідного періоду зумовлений рядом об'єктивних факторів, пов'язаних із зниженням ефективності господарювання та спадом виробництва, високою інфляцією на початку економічних реформ, внаслідок чого відбулося істотне зниження реальної заробітної плати, пенсій, рівня життя значної частини населення.

У таких економічних умовах вживалися заходи, спрямовані на пом'якшення негативних наслідків спаду рівня життя пенсіонерів і на часткову компенсацію втрат найменш забезпеченим верствам населення. Були створені механізми захисту доходів пенсіонерів, інвалідів, одиноких громадян похилого віку.

Разом з тим у пенсійному забезпеченні громадян України ще є ряд проблем, зокрема:

- ⇒ низький рівень пенсійного забезпечення;
- ⇒ майже відсутня диференціація розмірів пенсій;
- ⇒ наявність значних переваг та пільг у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників при однаковому рівні відрахувань на пенсійне забезпечення;
- ⇒ несвоєчасна сплата страхового збору (внесків) до Пенсійного фонду України, що зумовило заборгованість з виплати пенсій.

У пенсійному забезпеченні принцип страхування реалізується не повною мірою і по суті носить адміністративно-розподільчий характер, не забезпечує залежності розміру пенсії від розміру сплачених зборів (внесків). За рахунок страхових зборів (внесків) проводяться окремі види виплат, які не пов'язані з трудовим вкладом, не залежать від участі у фінансуванні пенсійного забезпечення і сприяють утвердженню утриманських настроїв.

Не забезпечується взаємозв'язок між трудовою діяльністю працівника і розміром його пенсії, а також відсутня заінтересованість працівника у формуванні пенсійного бюджету.

На стан пенсійного забезпечення громадян України негативно впливають:

- ⇒ демографічні процеси (старіння населення, зменшення працездатного насе-

лення), наслідками яких є збільшення чисельності отримувачів пенсій та зменшення платників страхових внесків;

- ⇒ зменшення чисельності зайнятого населення;
- ⇒ несприятливе співвідношення тривалості періоду сплати внесків на пенсійне забезпечення і періоду, протягом якого виплачується пенсія;
- ⇒ зростання різного роду пільгових і прирівняних до них категорій пенсіонерів.

Внаслідок низького рівня народжуваності в 1997 році на 1000 осіб працездатного віку було майже 400 осіб пенсійного віку.

За прогнозними розрахунками до 2026 року ситуація значно погіршиться: в 2016 році на 1000 осіб працездатного віку припадатиме 446, а в 2026 році – 561 особа пенсійного віку.

Усі ці фактори зумовили необхідність проведення в Україні глибокого реформування пенсійного забезпечення, що ґрунтуватиметься на положеннях Конституції України

Основними завданнями реформування пенсійного забезпечення є:

- ⇒ реалізація конституційних прав громадян на соціальний захист;
- ⇒ запровадження дійової системи пенсійного страхування, що дасть можливість застрахованим громадянам після виходу на пенсію мати гарантований рівень доходів, що забезпечував би сталий рівень життя;
- ⇒ впровадження принципу заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні при виході на пенсію;
- ⇒ врахування результатів трудової діяльності кожного працівника при визначенні розміру пенсії шляхом встановлення залежності розміру пенсії від трудового вкладу та страхового стажу;
- ⇒ зменшення демографічного навантаження на фінансову основу пенсійного забезпечення;
- ⇒ запровадження недержавного пенсійного забезпечення;
- ⇒ переведення державного пільгового пенсійного забезпечення на професійно-галузевий рівень.

Реалізація основних завдань реформування пенсійного забезпечення дасть змогу перейти до більш високих стандартів матеріального забезпечення пенсіонерів.

Джерелами фінансування пенсійного забезпечення передбачаються:

- ⇒ страхові збори (внески) в рамках загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – для виплати трудових пенсій;
- ⇒ кошти Державного бюджету України – для виплати державних пенсій військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, державним службовцям, надбавок до пенсій та їх підвищень окремим категоріям громадян – ветеранам війни, жителям гірських населених пунктів, соціальних пенсій, державних дотацій при зарахуванні до трудового стажу періодів догляду за малолітніми дітьми, періодів проходження строкової військової служби тощо;
- ⇒ кошти місцевих бюджетів – для виплати соціальних пенсій;
- ⇒ кошти Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобиль-

ської катастрофи та соціального захисту населення – для виплати пенсій по інвалідності, на випадок втрати годувальника, за віком (до досягнення загальноновстановленого пенсійного віку), додаткових пенсій і надбавок до пенсій, які призначаються відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (796-12) особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- ⇒ кошти Фонду сприяння зайнятості населення – для виплати пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» (803-12) за період до настання пенсійного віку;
- ⇒ добровільні збори (внески), а у випадках, передбачених законодавством, і обов'язкові збори (внески) фізичних та юридичних осіб до недержавних пенсійних фондів, доходи цих фондів – для виплати пенсій в межах накопичувальної системи загальнообов'язкового державного та додаткового недержавного пенсійного страхування.

Збори (внески) на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування сплачуюватимуться працівниками і роботодавцями в частках, визначених Верховною Радою України. Розміри пенсійних страхових внесків встановлюватимуться Верховною Радою України щорічно.

Встановлення відповідальності за несплату обов'язкових платежів на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, обмеження розміру, доходу (заробітку), з якого справляються обов'язкові страхові збори (внески) до системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, а також пільги щодо оподаткування певної частини доходу (заробітку), спрямованої до накопичувальної системи обов'язкового та додаткового недержавного пенсійного страхування, запровадження персоналізованого обліку цих платежів, залежність розміру пенсії від розмірів сплачених зборів (внесків) і тривалості періоду їх сплати сприятимуть збільшенню надходження коштів, легалізації доходів, скороченню неформальної зайнятості населення.

Управління пенсійним забезпеченням здійснюватиметься Пенсійним фондом України.

Контроль за цільовим використанням коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюватиметься Наглядною радою, яка функціонуватиме на засадах соціального партнерства. Державний нагляд у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюватиме спеціально уповноважений Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади.

На першому етапі реформування пенсійного забезпечення залишається діючою система органів, що призначають і виплачують пенсії. Після запровадження персоналізованого обліку платежів на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування передбачається передати функції призначення і виплати трудових (страхових) пенсій Пенсійному фонду України.

Призначення і виплату пенсій окремим категоріям громадян (військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ т іншим) здійснюватимуть відповідні державні органи.

Передбачається створити чітку систему державного нагляду та контролю за діяль-

ністю недержавних пенсійних фондів.

Для покриття дефіциту Пенсійного фонду за рахунок коштів державного бюджету у 2012 році було надано 808,7 млн. грн., що в 6,8 раза нижче за показник 2011 року.

9.3. Видатки на освіту, охорону здоров'я та на утримання закладів культури та мистецтва

Освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [1].

Видатки на науку, освіту, охорону здоров'я, культуру належать до поточних видатків бюджету. Названі галузі практично не мають доходів і свою діяльність провадять на основі видатків відповідних бюджетів. Розміри видатків на їх утримання визначаються спеціальними документами – кошторисами.

Кошторис – це основний документ, який визначає обсяг, цільове спрямування і щоквартальний розподіл бюджетних коштів на утримання установ. Усі установи, які фінансуються в кошторисному порядку, належать до бюджетних.

Бюджетний тягар уряд переклав на вищі навчальні заклади через так званий спеціальний фонд, тобто те, що заробляли самі навчальні заклади. Як відомо, спеціальний фонд формується за рахунок надання послуг, оренди, виконання науково-прикладних розробок, ведення господарчих робіт, отримання плати за навчання.

Державне фінансування вищої освіти та науки в Україні є вкрай незадовільним. Відповідно держава втрачає передові позиції щодо рівня освіченості громадян, скорочуються масштаби та рівень якості підготовки науково-педагогічних кадрів, помітно погіршуються умови для творчої роботи вчених та викладачів. Реальне бюджетне фінансування на вищу освіту і науку не відповідає вимогам і нормам Законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту».

Закони України про освіту і науково-технічну діяльність чітко визначають відсоток ВВП на освіту і науку. Ці показники, відповідно, дорівнюють 10 і 1,7 %. Сьогодні досить складно назвати цифри рівня фінансування освіти і науки, але за даними у 2009 р. на освіту витрачено 6 % (13 млрд. грн.), а на науку – до 0,5 % від ВВП [4].

Видатки на освіту з держбюджету складають:

а) загальну середню освіту:

спеціалізовані школи (у тому числі школи-інтернати) державної власності;
загальноосвітні школи соціальної реабілітації;

б) професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності);

в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності);

г) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності);

г) позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

д) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

Розвиток людини є основною метою і критерієм суспільного прогресу. Основні цілі розвитку при цьому охоплюють три напрями: можливість прожити довге і здорове життя, отримати належну освіту та підтримувати гідний рівень життя, що відповідає стандартам суспільства. Головним інструментом забезпечення та підтримки людського розвитку в країні залишаються соціальні інвестиції, що охоплюють вкладення держави, комерційних підприємств, домогосподарств та неурядових організацій на соціальні цілі.

Концепція людського розвитку визнає наступні підходи до оптимізації зв'язку між людським розвитком та розміром і структурою соціальних інвестицій: 1) нарощення видатків на освіту, охорону здоров'я, професійну підготовку з метою розвитку здібностей людей, сприяння їх активній участі у виробництві та розподілі суспільних благ; 2) сприяння зменшенню нерівності в суспільстві та захист соціально вразливих верств населення; 3) підтримка балансу між соціальними та економічними інвестиціями з метою забезпечення належної економічної бази для розвитку соціальної сфери. В цілому, хоча значення приватних соціальних інвестицій в Україні зростає, провідна роль у фінансуванні людського розвитку залишається за державою та реалізується за рахунок бюджетних ресурсів та коштів позабюджетних цільових фондів.

Фінансування соціальних послуг, які безпосередньо споживає населення, та які є визначальними для підтримки людського розвитку, здебільшого здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. Так, в місцевих бюджетах зосереджено понад 60% видатків на освіту (зокрема, фінансове забезпечення освітніх закладів нижчих рівнів – дошкільної та середньої освіти) та до 80% видатків на охорону здоров'я (фінансування закладів первинної та вторинної лікувально-профілактичної допомоги). Хоча основна частина видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету, з місцевих бюджетів здійснюється фінансування державних програм соціального забезпечення, які наближені до споживачів на місцях (притулків для неповнолітніх; територіальних центрів і відділень соціальної допомоги на дому) та соціальний захист окремих категорій населення, що фінансується за рахунок субвенцій державного бюджету (пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян).

Видатки на освіту, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування:

а) дошкільної освіти;

б) загальної середньої освіти (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – першого ступеню).

Видатки на освіту, що здійснюються з районних бюджетів та міських бюджетів міст республіканського АР Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування:

- а) дошкільної освіти (у містах республіканського АР Крим і обласного значення);
- б) загальної середньої освіти: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі загальноосвітні навчальні заклади всіх ступенів, спеціалізованих шкіл, ліцеїв, гімназій, колегіумів, вечірніх шкіл); навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;
- в) навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів, дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей;
- г) інших державних освітніх програм;
- д) вищої освіти (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності);
- е) позашкільної освіти (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми).

Видатки на освіту, що здійснюються з Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування:

- а) загальної середньої освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, загальноосвітніх санаторних шкіл-інтернатів; загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів;
- б) професійно-технічної освіти (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності);
- в) вищої освіти (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та 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);
- г) післядипломної освіти (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у навчальних закладах та комунальної власності);
- д) позашкільної освіти (заходів республіканського АР Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);
- е) інших державних освітніх програм.

Видатки місцевих бюджетів на освіту, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування позашкільної освіти.

Джерела фінансування: – кошти державного та місцевих бюджетів; – кошти юри-

дичних та фізичних осіб; – додаткові кошти; – кошти, одержані за підготовку кадрів; – плата за надання додаткових освітніх послуг; – кошти, одержані за науково-дослідні роботи; – доходи, одержані від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; – кошти, одержані від здачі в оренду приміщень, споруд, обладнання; – кредити і позики банків; – добровільні внески.

Основні джерела фінансування розвитку освіти – державний та місцеві бюджети, можуть доповнюватися джерелами, віднесеними до категорії додаткових. Серед них варто назвати такі:

- ⇒ кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів згідно з укладеними договорами;
- ⇒ плата за надання додаткових освітніх послуг;
- ⇒ кошти, одержані за науково-дослідні роботи та послуги, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;
- ⇒ доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;
- ⇒ дотації місцевих бюджетів;
- ⇒ кредити банків;
- ⇒ добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян;
- ⇒ інші кошти.

У разі одержання коштів з інших джерел бюджетні асигнування навчально-виховних закладів, установ та заходів системи освіти не зменшуються. Бюджетні асигнування на освіту та позабюджетні кошти не підлягають вилученню.

Входження країни в європейський освітній простір, а також зумовлені цим процесом зміни у вітчизняній системі освіти актуалізували вдосконалення фінансового забезпечення розвитку вищої освіти. Достатній обсяг фінансування вищої освіти можна забезпечити через розширення переліку традиційних і використання нових джерел фінансових ресурсів.

Зокрема, до дозволених джерел фінансування вищої освіти останніми роками включено такі: державні стипендії високообдарованим дітям, стипендії та гранти різних громадських, у тому числі міжнародних, фондів та організацій, кредити комерційних банків та інших кредитних установ, а також державні чи муніципальні безвідсоткові кредити на навчання.

Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством¹.

Бюджетне фінансування забезпечує рівний доступ до медичної допомоги, можливість оптимізації системи охорони здоров'я в національному масштабі, відносну простоту технологій фінансування й оплати праці в цій сфері.

Заклади охорони здоров'я поряд із державним фінансуванням розвивають інші джерела фінансових надходжень, серед яких – страхові благодійні платежі, надходження від лікарняних кас, надання платних послуг, компенсаторні оплати, а також застосовують дозволені госпрозрахункові механізми. Крім того, в загальній структу-

рі фінансування охорони здоров'я розвивається приватний сектор надання медичних послуг.

Згідно з бюджетною класифікацією витрати на утримання установ охорони здоров'я плануються за розділом «Охорона здоров'я», що включає всі заклади та заходи у сфері охорони здоров'я.

Видатки на охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, ле-прозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) 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 згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);

г) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

До видатків, які здійснюються з Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу [лікарні республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення];

б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медико-санітарного забезпечення республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи).

До видатків на охорону здоров'я, які здійснюються з районних бюджетів, міських бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, належать видатки на:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої невідкладної медичної допомоги, поліклініки та амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи

санітарної освіти).

До видатків, які здійснюються з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань, належать видатки на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти).

З огляду на зарубіжний досвід формування і використання фінансових ресурсів медичної галузі та особливості української системи надання медичної допомоги концепція модернізації фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я України має включати комплекс таких заходів:

- ⇒ визначення базового пакета гарантованого державою обсягу безоплатних медичних послуг і забезпечення адекватного розміру фінансових ресурсів для організації їх надання;
- ⇒ введення права співучасті населення в оплаті медичних послуг (послуги підвищеної комфортності, витрати на госпіталізацію понад установлені нормативами термін лікування);
- ⇒ надання управлінської та фінансової автономії закладам охорони здоров'я через перетворення їх на некомерційні підприємства;
- ⇒ розширення переліку платних послуг, які можуть надавати безпосередньо заклади охорони здоров'я, розроблення методики визначення їх вартості;
- ⇒ відмову від принципу фінансування витрат (утримання) закладів охорони здоров'я та перехід до контрольних закупівель медичних послуг за моделлю блок-контракту;
- ⇒ відмову від кошторисного методу фінансування закладів охорони здоров'я та запровадження: подушного фінансування за моделлю часткового фонду дотримання – для оплати медичних послуг амбулаторно-поліклінічних закладів та фінансування за методом глобального бюджету – для лікарняних закладів;
- ⇒ формування багатоканальної моделі фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я із залученням бюджетних коштів як основного джерела фінансових ресурсів, коштів від медичного страхування, надання платних медичних і немедичних послуг, благодійних внесків, кредиту, лізингу та інших джерел, не заборонених законодавством;
- ⇒ перенесення пріоритету на фінансування закладів охорони здоров'я, які забезпечують надання первинної медико-санітарної та амбулаторно-поліклінічної допомоги;
- ⇒ упровадження стаціонарозамінних та ресурсощадних технологій, оптимізація потужності медичних закладів, підвищення ефективності капіталовкладень.

Культура – це галузь, сфера діяльності людей, де утверджуються норми моралі та гуманістичні ідеї, моральні засади в суспільному житті, виховуються глибокі і тверді переконання людей, їх віра в людську гідність, високе призначення, де удосконалюються погляди на істину, формуються відносини між людьми в умовах оновлення суспільного життя.

Верховна Рада України прийняла основні законодавчі акти, в яких визначені правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури та її спрямованість на такі цілі:

- ⇒ реалізацію суверенних прав України у сфері культури;
- ⇒ відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України;
- ⇒ забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості;
- ⇒ реалізація прав громадян на доступ до культурних цінностей;
- ⇒ соціальний захист працівників культури;
- ⇒ створення матеріальних і фінансових умов для розвитку культури.

Згідно з функціональною структурою видатків на культуру та мистецтво їх включено до розділу «Духовний та фізичний розвиток» (код 0800) та підрозділу «Культура та мистецтво» (код 0821).

У фінансуванні культури головними розпорядниками бюджетних коштів є міністр культури України, міністри і керівники державних комітетів та відомств України й Автономної Республіки Крим (АРК), у підпорядкуванні яких перебувають підприємства, організації та заклади культури. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є керівники відповідних закладів, підприємств та організацій.

Фінансування з Державного бюджету України здійснюється Міністерством фінансів України через надання головним розпорядникам бюджетних призначень у межах, установлених поточним актом про бюджет асигнувань. З Республіканського бюджету АР Крим, обласних, міських (крім міст районного підпорядкування) та районних бюджетів фінансування здійснюється відповідно Міністерством фінансів АР Крим, місцевими фінансовими відділами через перерахування коштів із рахунків відповідних бюджетів на реєстраційні рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкритих у відповідних територіальних органах Державної казначейської служби України. Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники в установленому порядку перераховують кошти на реєстраційні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів культури.

Із бюджетів міст районного підпорядкування, сільських рад, сіл та селищ фінансування здійснюється відповідними виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Отже, в бюджетному фінансуванні видатків на культуру та мистецтво беруть участь усі ланки бюджетної системи України.

Видатки з держбюджету на культуру і мистецтво:

- а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);
- б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);
- в) державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;
- г) державні програми розвитку кінематографії;
- г) державну архівну справу;

Кожне окреме підприємство, організація або заклад культури отримує асигнування лише з одного бюджету. Розподіл установ культури та мистецтва на ті, що фінан-

суються з державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значимості та підпорядкування.

Отже, фінансування культурно-освітніх закладів здійснюється на основі як кошторисного фінансування, так і комерційного розрахунку.

Кошторисному фінансуванню підлягають ті заклади, які не мають реальних можливостей самостійно заробляти гроші і послуги яких мають бути доступними: бібліотеки, музеї, виставки, заповідники, палаци й будинки культури, школи естетичного виховання дітей.

Комерційний розрахунок у культурно-освітніх закладах передбачає повне або часткове покриття витрат за рахунок надання платних послуг.

Установи культури, які фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів, складають кошторис, який затверджує вища організація.

За основу фінансування музеїв береться норматив музейних фондів на одного працівника. Клуби, палаци і будинки культури фінансуються в змішаному порядку як за рахунок бюджету, так і за рахунок доходів, отриманих від платних послуг.

Державні навчально-виховні заклади, установи системи освіти, діяльність яких повністю або частково фінансується з бюджету або коштів галузі, звільняються від оподаткування прибутку (доходу) без обмеження рівня рентабельності. Прибутки (доходи) підприємства, організації, установ, громадян у частині, що використовуються на розвиток освіти, звільняються від оподаткування у встановленому порядку (в межах до 4 % балансового прибутку підприємств).

Бюджетні асигнування на освіту та позабюджетні кошти не підлягають вилученню.

Особливість фінансування витрат на пресу, телебачення і радіомовлення полягає в тому, що з переходом до ринкових відносин дедалі більша їх частина працює на змішаних джерелах фінансування, серед яких основним стає самоокупність та доходи від діяльності, заснованої на приватній власності. Державні програми телебачення і радіомовлення та преси, які одержують бюджетні асигнування, також фінансують значну частину своїх видатків за рахунок власних коштів, отриманих переважно від надання рекламних послуг. У свою чергу, редакції газет та журналів, що належать органам місцевого самоврядування, частково фінансуються з місцевих бюджетів. Зокрема, право місцевих органів на заснування власних засобів масової інформації, призначення і звільнення їх керівників закріплено в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас лівова частка бюджетного фінансування сьогодні припадає на оплату праці та на комунальні платежі закладів, тобто на видатки споживання. Натомість частка видатків розвитку зменшується. Тому при формуванні як державного, так і місцевих бюджетів на наступний рік важливим є питання недопущення подальшого зниження видатків розвитку в загальному бюджетному фінансуванні культури.

При фінансуванні витрат на культуру і мистецтво необхідно враховувати і специфіку галузі культури. В умовах класичного ринкового господарювання значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковою, але суспільно необхідною. З цього випливає, що суспільство (держава), яке зацікавлене в існуванні та розвитку культури, має створити такий правовий простір, у якому культура може існувати, залишаючись економічно неприбутковою, навіть за умов ринкової еконо-

міки. За функціональною класифікацією видатків до них належать витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, преси, книговидання тощо, а також дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Відсутність чітких державних кроків з відродження української культури призвела до помітного занепаду суспільної моралі, втрати моральних цінностей, зміни світогляду від первинних основ духовного розвитку до безвідповідального споживання матеріальних благ, посилення соціальної байдужості, апатії, агресії.

Подібний стан багато в чому зумовлений слабким державним фінансуванням галузі культури, яка самостійно не може протистояти загрозливим тенденціям до її утисків, байдужості до історичних традицій та моральних цінностей, популяризації культури сили, багатства та влади. Через брак державних коштів закриваються музеї, мистецькі центри, книгарні та театри, приміщення яких потім незаконно приватизуються. Не краща ситуація спостерігається й у вітчизняному книгодрукуванні. Систематично скорочується випуск українських книжок, а нечисленні, хоча й, безумовно, успішні спроби популяризації та відродження української книги не мають державної підтримки і часто здійснюються за кошти приватних осіб.

Водночас поруч із мережею закладів, підприємств та організацій культури державної й комунальної власності в Україні розвиваються тисячі недержавних культурно-мистецьких організацій. Нині вони вже становлять помітну і важливу частку сфери культури, а в деяких галузях навіть переважають частку державного сектору. Однак недостатньою залишається державна підтримка недержавного сектору в культурі, створення для нього сприятливих умов діяльності.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Розкрийте економічну сутність соціальної політики та мету соціального захисту.
2. Охарактеризуйте поняття «соціальний захист».
3. Основні елементи системи соціального захисту.
4. Поясніть основні складові соціальної політики.
5. Перерахуйте видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення.
6. Розкрийте, основні пріоритетні напрямками реформування й удосконалення механізму системи управління соціальним захистом населення в Україні.
7. Які Ви знаєте основні ознаки пенсійного забезпечення?
8. Основні завдання реформування пенсійного забезпечення.
9. Які джерела фінансування пенсійного забезпечення Ви знаєте?
10. Що включають видатки на освіту з держбюджету?
11. Перерахуйте видатки на освіту та розкрийте джерела їх нарахувань.
12. Розкрийте джерела фінансування розвитку освіти.
13. Хто фінансує видатки на охорону здоров'я?
14. Фінансування культурно-освітніх закладів.
15. Що Ви розумієте під кошторисним фінансуванням?
16. Особливість фінансування витрат на пресу, телебачення і радіомовлення.

ТЕСТИ

1. Виберіть джерела формування грошових фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування:

- а) страхові внески;*
- б) кошти з бюджету;*
- в) інші кошти.*

2. Основними видами загальнообов'язкового державного соціального страхування є:

- а) пенсійне страхування;*
- б) медичне страхування;*
- в) страхування на випадок безробіття;*
- г) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;*
- д) страхування від нещасних випадків на виробництві та від професійного захворювання;*
- е) недержавне соціальне страхування;*
- є) інші види страхування, визначені законами України.*

3. Кошти цільових страхових фондів:

- а) входять до складу Державного бюджету України;*
- б) не входять до складу Державного бюджету України;*
- в) використовуються тільки за цільовим призначенням.*

4. Державні цільові фонди поділяють на:

- а) спеціальні;*
- б) економічні;*
- в) соціальні;*
- г) політичні.*

5. Джерелами фінансування соціальної сфери є:

- а) державний бюджет;*
- б) страхові фонди;*
- в) місцеві бюджети;*
- г) власні доходи організацій та установ соціальної сфери (самофінансування).*

6. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг, здійснюється:

- а) центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики і його територіальними органами, а також органами з питань фінансового контролю відповідно до їх повноважень;*
- б) центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також органами з питань фінансового контролю відповідно до їх повноважень;*
- в) центральним органом виконавчої влади у сфері фінансів і його територіальними органами.*

7. Соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг:

- а) за місцем проживання особи (вдома);*
- б) в організаціях, що займаються медичною допомогою;*
- в) у стаціонарних інтернатних установах та закладах;*
- г) у реабілітаційних установах та закладах;*

8. Страхування від нещасного випадку на виробництві здійснюється в формі:

- а) особовій;*
- б) безособовій.*

9. Назвіть джерела фінансування соціальних гарантій:

- а) Державний бюджет;*
- б) кошти місцевих бюджетів;*
- в) страхові фонди;*
- г) кошти підприємств, об'єднань й організацій, що перебувають на господарському розрахунку;*

10. Забороняється використовувати кошти Пенсійного фонду.

- а) не за цільовим призначенням;*
- б) на придбання державних цінних паперів у разі відсутності заборгованості з виплати пенсій;*
- в) на кредитні операції;*
- г) на надання позик.*

ГЛОСАРІЙ

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавець), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Кошторис – це основний документ, який визначає обсяг, цільове спрямування і щоквартальний розподіл бюджетних коштів на утримання установ. Усі установи, які фінансуються в кошторисному порядку, належать до бюджетних.

Культура – це галузь, сфера діяльності людей, де утверджуються норми моралі та гуманістичні ідеї, моральні засади в суспільному житті, виховуються глибокі і тверді переконання людей, їх віра в людську гідність, високе призначення, де удосконалюються погляди на істину, формуються відносини між людьми в умовах оновлення суспільного життя.

Під пенсійним забезпеченням слід розуміти вид соціального забезпечення населення, який пов'язаний з виплатою щомісячних і, як правило, довічних грошових

виплат – пенсій – непрацездатним громадянам в зв'язку з настанням певних найбільш несприятливих соціальних обставин – старості, інвалідності, втрати годувальника та інших, передбачених чинним законодавством.

Соціальна політика являє собою систему дій органів державного управління та місцевого самоврядування, які забезпечують вирішення ключового завдання держави – підвищення рівня і якості життя громадян, у тому числі за рахунок ефективного використання громадських (державних і муніципальних) фінансів.

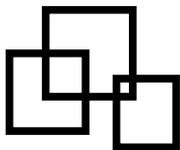
Соціальний захист – це державна підтримка верств населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, з метою забезпечення відповідного життєвого рівня, тобто заходи, що включають надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення; комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим життєвим факторам (інфляція, спад виробництва, економічна криза, безробіття тощо).

Соціальний захист можна визначити як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів та заходів в державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871с.
2. Бюджетний кодекс України №2456-VI від 8 липня 2010 р.// Голос України. – №143. – 4 серпня 2010 р.
3. Демчак Р.С. Соціально-економічний захист населення: теоретичний аспект / Р.С. Демчак // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – Вип.25. – С.144-150.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. – К.: Офіційне видавництво Верховної Ради України, 1996. – 115с.
5. Лопушняк Г. Економіко-організаційні аспекти забезпечення реалізації права на соціальний захист в Україні / Г.Лопушняк // Галицький економічний вісник. – 2011. – №2(31). – С.10-15.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [сайт <http://treasury.gov.ua>].
7. Офіційний сайт Федерації професійних спілок [сайт <http://www.fpsu.org.ua>].
8. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2010. – 104с.
9. Устинов А.С. Співвідношення термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» в законодавстві України / А.С. Устинов // Юридична наука і практика. – 2011. – №2. – С.90-94.
10. Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В.Б. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2008. – 440 с. -Мова укр.

ТЕМА 10



ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБОРОНУ ТА УПРАВЛІННЯ

10.1. Видатки державного бюджету України на національну оборону

10.2. Оборонний бюджет

10.3. Видатки на державне управління та судову владу

10.1 Видатки державного бюджету України на національну оборону

Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності визначає Закон України «Про основи національної безпеки України».

Враховуючи значення оборони для функціонування суверенної і недоторканої держави, цілком виправданим є здійснення фінансування її потреб виключно за рахунок Державного бюджету України, що визначається як Бюджетним кодексом України (ст. 87), так і спеціальним законодавством. Чинне законодавство також визначає мінімальну суму коштів, які мають бути спрямовані на фінансування потреб національної оборони - не менше 3 % запланованого обсягу ВВП (ст. 2 Закону України «Про оборону України»).

Функціональна структура видатків на національну оборону включає видатки на військову оборону, цивільну оборону, військову допомогу зарубіжним країнам, військову освіту, дослідження і розробки, іншу діяльність у сфері оборони.

Витрати Міністерства оборони України на виконання завдань, до яких можуть залучатися з'єднання, частини і підрозділи Збройних сил України, фінансуються Кабінетом Міністрів України за рахунок коштів, що виділяються у встановленому законодавством порядку на виконання цих завдань, або додаткових коштів (надходжень).

Так, за рахунок коштів державного бюджету утримуються органи військового управління - Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних силах України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями,

які належать до сфери управління зазначених центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань загального військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України. У межах встановлених повноважень Міністерство оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне управління Збройними силами України, а також всебічно забезпечує життєдіяльність Збройних сил України, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань та застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних сил України у межах коштів, передбачених державним бюджетом, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організує виконання робіт в інтересах Збройних сил України і надання послуг.

Збройні сили України, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, мають таку загальну структуру:

1. Генеральний штаб Збройних сил України як основний орган військового управління;
2. Види Збройних сил України - Сухопутні війська, Військово-Повітряні сили, Війська Протиповітряної оборони, Військово-Морські сили;
3. Об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів Збройних сил України.

Керівництво Збройними силами України в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України.

Видатки на оборону поділяються на три групи: **прямі, непрямі та приховані.**

До **прямих оборонних видатків** відносять видатки оборонних міністерств та відомств, зокрема видатки на утримання та навчання особового складу збройних сил, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, воєнну допомогу іноземним державам тощо. Прямі видатки становлять основну частину оборонних видатків. У свою чергу, прямі оборонні видатки поділяються на поточні й капітальні (інвестиційні). До **поточних видатків** належать видатки, пов'язані з підтримкою бойової могутності збройних сил на досягнутому рівні: грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата цивільного вільнонайманого персоналу, видатки на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом військової техніки. До **капітальних** належать видатки на матеріально-технічне переоснащення збройних сил, розвиток військових науково-дослідних робіт, купівлю озброєння та техніки, на військове будівництво та розвиток інфраструктури.

Непрямі оборонні видатки - це бюджетні затрати, пов'язані з утриманням збройних сил, гонкою озброєнь, ліквідацією наслідків війн (проценти та погашення дер-

жавного боргу, пенсії й допомога ветеранам війни, інвалідам, сім'ям загиблих, затрати щодо відбудови руйнувань, спричинених війною, виплати репарацій тощо).

Приховані оборонні видатки за своїм характером та значущістю належать до оборонних видатків, але проходять за кошторисами цивільних міністерств і відомств.

Вищезазначені видатки проводяться відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Державного казначейства України від 25 листопада 2008 р. № 495 (zareєстрованого в Міністерстві юстиції 27 січня 2009 р. за № 79/16095) [6].

Зазначеною інструкцією передбачено також окремий код економічної класифікації видатків бюджету - код 1150 «Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт і заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення», який передбачає придбання, утримання та ремонт військовими формуваннями товарів військового призначення, військової техніки, військове будівництво (крім житла для військовослужбовців, гуртожитків, казарм, будівництва об'єктів соціально-культурного та побутового призначення).

Важливим показником обороноздатності держави є рівень видатків на національну оборону у відсотках до ВВП (табл.10.1).

Таблиця 10.1.

Видатки на оборону в окремих країнах

	Країна	Оборонні витрати (в USD)	Інформація за рік
—	В цілому НАТО	849 875 309 000	
1	 США	549,900,000,000	2013
—	В цілому по Європейському союзу	300 745 000 000	
2	 Китай	114,200,000,000	2013
3	 Росія	71,200,780,000	2013
4	 Великобританія	58,985,000,000	2013
5	 Франція	58,244,330,000	2011
6	 Японія	56,907,569,000	2012
7	 Німеччина	45,200,000,000	2010
8	 Саудовська Аравія	45,050,000,000	2010
9	 Індія	36,000,000,000	2013
10	 Італія	34,730,000,000	2012
47	 Україна	1,867,695,000	2013

Франція включає в свої витрати на оборону зміст жандармерії, пенсійне утримання, Великобританія - зміст внутрішньої поліції. Наприклад, точно невідомий військовий бюджет США оскільки військові розробки часто маскуються під науково-дослідні, як наприклад це робиться в NASA і загальна сума давно вже перевищує 700 млрд. доларів, крім того в США оборонний бюджет складається з 2 частин, з урахуванням витрат на закордонні військові кампанії і без їх урахування. Тому достовірних відомостей про їх військові бюджети немає.

Проаналізувавши дану таблицю, стає зрозумілим, що видатки державного бюджету на національну оборону України є незначними, якщо порівнювати їх з видатками інших країн. Абсолютним лідером такого типу видатків є США.

Фінансування оборони залежить від прийнятої воєнної доктрини.

Існують три основні підходи до її формування:

- ⇒ повна відмова від військових видатків;
- ⇒ створення могутньої військової супердержави;
- ⇒ фінансування оборони за принципом мінімальної достатності.

Фінансування видатків на оборону в Україні здійснюється відповідно до третього підходу. Видатки Міністерства оборони України на виконання визначених йому завдань фінансуються Кабінетом Міністрів України за рахунок виділених на ці завдання коштів або додаткових коштів.

Чинне законодавство передбачає, що Збройні сили України можуть здійснювати господарську діяльність. Так, земля, вода, інші природні ресурси, а також майно, закріплені за військовими навчальними закладами, установами та організаціями Збройних сил України, є державною власністю, що належить їм на праві оперативного управління, та звільняється від сплати всіх видів податків. Отже, законодавство передбачає можливість національних збройних сил отримувати доходи від господарської діяльності, що витратимуться на їх власні потреби.

Фінансування оборони - це забезпечення фінансовими ресурсами Збройних сил України згідно з кошторисом Міністерства оборони України на рік. Видатки здійснюються в межах сум, затверджених у Державному бюджеті України через систему головних розпорядників бюджетних коштів.

Утримання армійських частин здійснюється на основі кошторису. Основні статті видатків - грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата вільнонайманих.

Фінансування на придбання озброєння та військової техніки визначає потреби, пов'язані з постійною заміною техніки й озброєння у зв'язку з закінченням термінів їх експлуатації та моральним старінням.

У Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 р. зазначено, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Обсяг фінансування визначається щорічно Законом про Державний бюджет України. Він має забезпечувати належне виконання завдань, що стоять перед національною обороною, і бути не меншим ніж 3 % від запланованого обсягу ВВП.

Фінансування видатків на оборону, передбачених Державним бюджетом України, здійснюється через Державну казначейську службу України. Для цього розпорядником бюджетних коштів у органі Державної казначейської служби України відкриваються особові та реєстраційні рахунки.

На території України є військові навчальні заклади, які готують спеціалістів у військовій сфері. А саме: Військова академія м. Одеса; Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського; Українська військово-медична академія; Харківський університет Повітряних сил імені Івана Кожедуба; Севастопольська Академія Військово-морських сил імені П.С.Нахімова; Полтавський військовий ін-

ститут зв'язку; Житомирський військовий орденів Жовтневої Революції і Червоного Прапора інститут радіоелектроніки імені С. П. Корольова; Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»; Академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного; Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Харківський гвардійський ордена Червоної Зірки інститут танкових військ імені Верховної Ради України Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»; Військово-інженерний інститут Подільської державної агротехнічної академії; Національна академія державної прикордонної служби ім. Богдана Хмельницького (м. Хмельницький).

Отже, кошти, які виділялися Міністерству оборони України з державного бюджету, переважно використовувалися на утримання особового складу (у 2010 р. - 87,9 % від загального обсягу виділених з бюджету коштів). Як наслідок, рівень бойової підготовки збройних сил та наявні озброєння й військова техніка не відповідають сучасним вимогам. Така ситуація пояснюється відсутністю державної політики в питаннях матеріального та фінансового забезпечення Збройних сил України. Зокрема, Міністерство фінансів України при формуванні бюджету Міністерства оборони України не враховувало вимог Державної програми розвитку Збройних сил України. Кошти державного бюджету в основному планувалися на утримання неререформованої системи Збройних сил України без відповідного їх розвитку.

Аналіз структури військових видатків України за даними Міністерства оборони свідчить про те, що сьогодні частка видатків на утримання збройних сил країни перевищує майже втричі граничний показник, а частка видатків, спрямованих на розвиток озброєнь, військової техніки та інфраструктури, становить менше чверті від мінімального граничного показника, при цьому планові показники фактично не виконувалися.

Крім зазначеного, великою проблемою в Україні є нерівномірне фінансування заходів розвитку озброєнь, військової техніки та інфраструктури упродовж року. Так, за даними Міністерства оборони України, Міністерство фінансів України в помісячних розписах асигнувань основну суму коштів виділяє, як правило, в IV кварталі. Це унеможливує використання призначених коштів у повному обсязі, порушує послідовність та повноту виконання заходів із розроблення та закупівлі озброєння, не дає можливості ефективно спланувати фінансування заходів, призводить до ситуації, коли Міністерство оборони України змушене здійснювати авансування виконання заходів із розвитку озброєнь, військової техніки та інфраструктури, що, у свою чергу, призводить до збільшення дебіторської заборгованості.

10.2. Оборонний бюджет

Забезпечення необхідного рівня військової безпеки України передбачає формування оборонного бюджету. *Оборонний бюджет України* становить частину ВВП, що в результаті його перерозподілу набуває форми централізованого цільового фонду фінансових ресурсів з подальшим використанням на потреби оборони країни. Оборонний бюджет складається з планових і позапланових видатків. Планові видатки спрямовані на утримання військових формувань і становлять основну частку оборонного бюджету. Позапланові видатки пов'язані з необхідністю ліквідації наслідків над-

звичайних ситуацій, що можуть виникнути під час проведення військових навчань, зруйнування складів і сховищ вибухових, радіоактивних і токсичних речовин і відходів та інших непередбачених подій.

Оборонний бюджет специфічний за своєю структурою і є важливою складовою державного бюджету.

Планування видатків на національну оборону й правоохоронну діяльність є невід'ємною частиною планування видатків державного бюджету на наступний фінансовий рік і здійснюється відповідно до бюджетної класифікації видатків.

Оборонний бюджет України становить частину ВВП, що в результаті його перерозподілу набуває форми централізованого цільового фонду фінансових ресурсів з подальшим використанням на потреби оборони країни.

Військово-економічною й нормативно-правовою основою формування оборонного бюджету України є закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради й Кабінету Міністрів України з питань оборони; накази й директиви Міністерства оборони України та інших відповідних міністерств з фінансово-економічних питань тощо.

Основним завданням у процесі фінансового планування є правильне визначення потреби в коштах на утримання Збройних сил України, здійснення контролю щодо ефективного витрачання бюджетних коштів.

Фінансове планування та фінансування Збройних сил України здійснюється через:

- ⇒ визначення потреби в коштах Міністерства оборони на плановий рік, складання плану розподілу коштів за видами Збройних сил України, військовими частинами та установами;
- ⇒ своєчасне отримання бюджетних асигнувань на фінансування потреб Міністерства оборони України, а також своєчасне переказування коштів видам Збройних сил України, оперативним командуванням, військовим частинам та установам;
- ⇒ систематичне уточнення потреби в коштах протягом року і своєчасне коригування планів фінансування й анулювання залишкових сум;
- ⇒ здійснення оперативного обліку і контролю за використанням коштів, за станом фінансування.

Оборонний бюджет складається з планових і позапланових видатків. Планові видатки спрямовані на утримання військових формувань і становлять основну частку оборонного бюджету. Позапланові видатки пов'язані з необхідністю ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що можуть виникнути під час проведення військових навчань, руйнування складів і сховищ вибухових, радіоактивних і токсичних речовин і відходів та інших непередбачених подій.

Забезпечувальні управління в установлений термін подають до Головного фінансово-економічного управління Міністерства оборони України кошториси витрат за видатками, які перебувають у їх віданні, а також кошториси витрат на оплату службових відряджень, видавничу діяльність та перепідготовку фахівців у цивільних вищих навчальних закладах.

Посадові особи Головного фінансово-економічного управління після перевірки обґрунтованості поданих від забезпечувальних управлінь ЦАМО кошторисів визна-

чають загальну потребу в коштах на плановий рік, складають зведений кошторис Міністерства оборони України та бюджетний запит.

Через обмеженість коштів Збройні сили України в кілька разів зменшили інтенсивність оперативної та бойової підготовки військ і відмовилися від проведення міжвидових навчань на полігонах. Вважаємо, що такі обсяги фінансування руйнують основу складову воєнної організації держави, для відновлення якої знадобиться не один рік, навіть за умови значного збільшення оборонного бюджету країни.

Перехід до середньострокового й довгострокового планування бюджетних коштів на оборону дає можливість, якщо її реалізувати, погоджувати річні й перспективні плани реформування армії з чітким визначенням функцій розпорядників бюджетних коштів, цілей програм і критеріїв їх оцінювання.

Реформа української армії, започаткована на початку нового тисячоліття, через проблеми з фінансуванням не проведена. Реальна практика свідчить, що впродовж 2000-2010 рр. українська армія відійшла від стандартів функціонування, закладених ще в Радянському Союзі, а розроблену на стандартах військових операцій ООН та НАТО нову модель через проблеми з фінансуванням запровадити неможливо, що призводить до втрати раніше отриманих результатів.

Крім того, в Україні спостерігається масове звільнення молодих освічених офіцерів, котрі закінчували тренінги НАТО, масово продається найцінніше обладнання, а також значно зменшуються кошти на практичне навчання військових, що дуже послаблює армію.

Виходячи із спрямованості військової доктрини, особливістю видатків на національну оборону і безпеку є те, що вони не пов'язані з проведенням агресії, війн, з участю у міжнародних конфліктах тощо. Головне завдання, яке стоїть перед Збройними силами України, це захист державного суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Україна виступає на світовій арені за послідовне втілення принципу неподільності та гарантування безпеки усіх держав за безпеки кожної, а також за право всіх держав обирати ті засоби безпеки, які вони вважають за доцільне. З метою посилення гарантій національної безпеки Україна провадить політику інтеграції до європейських та євроатлантичних політичних та економічних організацій та структур безпеки.

Планування видатків на національну оборону й правоохоронну діяльність є невід'ємною частиною планування видатків державного бюджету на наступний фінансовий рік і здійснюється відповідно до бюджетної класифікації видатків. В Україні частка видатків на оборону в національному продукті недостатня для підтримання на належному сучасному рівні обороноздатності країни, але поступово ця частка зростає.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України»: **національна безпека** - захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у всіх сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам;

правоохоронні органи - це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій.

Законодавство України не містить чіткого переліку державних органів, які є правоохоронними. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» дає неповний перелік органів, які для цілей цього Закону вважаються правоохоронними. У Законах України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» розкриваються тільки основні ознаки правоохоронних органів. Ряд підзаконних нормативно-правових актів містять невичерпні переліки таких органів.

Отже, правоохоронними органами в Україні можна вважати наступні державні органи, або їх підрозділи, що здійснюють правоохоронні функції:

- ⇒ суд;
- ⇒ органи прокуратури;
- ⇒ органи внутрішніх справ;
- ⇒ органи служби безпеки;
- ⇒ Військова служба правопорядку у Збройних Силах України;
- ⇒ Служба зовнішньої розвідки України;
- ⇒ митні органи;
- ⇒ органи охорони державного кордону;
- ⇒ органи Державної податкової служби (у тому числі підрозділи податкової міліції органів Державної податкової служби);
- ⇒ органи і установи виконання покарань;
- ⇒ інші органи, які здійснюють правоохоронну діяльність в Україні.

Основними принципами забезпечення національної безпеки, згідно з ЗУ «Про основи національної безпеки» (стаття 5) є: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

Видатки бюджету - кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Видатки на правоохоронну діяльність та гарантію безпеки держави зумовлені необхідністю захисту її зовнішніх та внутрішніх інтересів. Фінансування правоохоронної діяльності і гарантування безпеки держави здійснюється в межах обсягу грошових коштів, затверджених у Державному бюджеті через систему головних розпорядників бюджетних коштів. Всі ці видатки фінансуються з Державного бюджету

за винятком видатків на утримання підрозділів міліції, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Відповідно до функціональної класифікації видатки бюджету на правоохоронну діяльність та гарантію безпеки держави включають такі витрати:

- ⇒ видатки на утримання органів внутрішніх справ, до яких належить матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів державно-патрульної служби та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників;
- ⇒ видатки на поточне утримання внутрішніх військ МВС України;
- ⇒ видатки на утримання прокуратури, які включають видатки на поточне утримання Генеральної прокуратури України та місцевих органів прокуратури;
- ⇒ видатки на кримінально-виправну систему: установи і підприємства України з виконання покарань;
- ⇒ видатки на Прикордонні війська України, до яких належать видатки на утримання Прикордонних військ України та комплексну програму розбудови державного кордону України;
- ⇒ видатки на Службу безпеки України, які включають видатки на поточне утримання Служби безпеки України, антитерористичного центру Служби безпеки України та матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю;
- ⇒ видатки на пожежну охорону, які включають державну пожежну охорону та професійну пожежну охорону;
- ⇒ видатки на утримання Головного управління урядового зв'язку;
- ⇒ видатки на утримання інших правоохоронних органів, які включають витрати управлінь державної охорони та спеціалізованих монтажно-експлуатаційних підрозділів;
- ⇒ видатки на утримання розвідувальних органів;
- ⇒ витрати, пов'язані із зміцненням правопорядку за рахунок реалізації конфіскованого митними органами майна, товарів та інших предметів, конфіскованих правоохоронними й іншими уповноваженими органами, а також конфіскованої валюти;
- ⇒ видатки на утримання Національного бюро розслідувань.

Планування видатків на правоохоронну діяльність та створення безпеки держави здійснюється за програмно-цільовим методом. **Програмно-цільовий метод** - метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. До найважливіших програм належать: «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку», «Охорона та оборона особливо важливих державних об'єктів і супроводження перевезення ядерних матеріалів по території України», «Участь внутрішніх військ в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, конвоювання арештованих і засуджених та охорона підсудних під час

судових процесів», «Розвиток фізичної культури і спорту серед працівників і військово-службовців правоохоронних органів» та інші.

В *табл. 10.2* наведені більш головні видатки на правоохоронну діяльність та безпеку держави у 2011 – 2013 роках.

Таблиця 10.2.

Видатки на правоохоронну діяльність та безпеку держави (тис. грн.)

Напрямок видатків	2011	2012	2013
Усього	35 501 007,4	39 903 052,8	41 124 028,6
в тому числі на:			
Генеральну прокуратуру України	2 271 142,3	2 651 532,8	3 201 659,2
Міністерство внутрішніх справ України	13 858 393,6	14 569 183,1	16 059 713,5
Міністерство оборони України	13 688 821,3	16 387 515,9	15 315 079,5
Державну інспекцію ядерного регулювання України	21 525,6	23 688,5	24 255,0
Адміністрацію Державної прикордонної служби України	2 208 151,0	2 562 336,3	2 605 952,5
Головне управління розвідки Міністерства оборони України	430 665,8	451 817,7	464 840,6
Службу безпеки України	3 022 307,8	3 256 978,5	3 452 528,3

*Джерела: ЗУ «Про державний бюджет» за 2011, 2012 та 2013 рр. - [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Загалом структура видаткової частини на правоохоронну діяльність та безпеку держави є досить зростаючою. Частина коштів, які витрачалися протягом 2011-2013 роках на утримання Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної інспекції ядерного регулювання України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Міністерства оборони України досить зросли. Однак, у 2013 р. видатки на Міністерство оборони України зменшилися, порівняно з 2012 роком. Так, видатки на Міністерство оборони України у 2013 р. проти 2012 р. зменшились на 6,5 % або 1 072 436,4 тис. грн..

Аналіз динаміки досліджуваних видатків виявив, що за 2011-2013 рр. спостерігається щорічний ріст видатків: ріст у 2013 році проти 2011 р. складав 115,8 %, в абсолютній сумі зростання відбулося з 35 501 007,4 тис. грн. у 2011 р. до 41 124 028,6 тис. грн. у 2013 р. (або на 5 623 021,2 тис. грн.).

Найбільша частина грошей з бюджету виділяється на Міністерство внутрішніх справ України і у 2013 році склала 16 059 713,5 тис. грн., що складає 39,1 % від загальної суми видатків на правоохоронну діяльність та безпеку держави. Ця сума зросла у 2013 році порівняно з 2012 роком на 1 490 530,4 тис. грн. або на 10,2 %, а порівняно з 2011 – на 2 201 319,9 тис. грн. або на 15,9 %.

Також досить значна частина коштів виділяється на утримання Міністерства оборони України та його складових і ця частина становила у 2013 році 15 315 079,5 тис. грн. Ця сума зросла порівняно з 2011 роком на 1 626 258,2 тис. грн. (10,6 %), але зменшилась порівняно з 2012 роком на 1 072 436,4 тис. грн. (7%).

Видатки на утримання Служби безпеки України характеризуються досить стабільним зростанням за аналізовані роки: у 2013 році видатки на утримання СБУ становили 3 452 528,3 тис. грн. Ця сума перевищує показник за 2012 рік на 6 %, а показник 2011 року – на 14,2 %.

Не дуже відстає від вище наведених видатків сума грошей, яка виділена на утримання Генеральної прокуратури України та її підрозділів. У 2013 році видатки на цей орган становили 3 201 659,2 тис. грн. У 2012 році видатки на цей же напрям становили 2 651 532,8 тис. грн., тобто були на 20,7 % менші ніж у 2013 році. Порівняно з 2011 роком видатки на утримання Генеральної прокуратури України у 2013 році зросли на 18,1 % або на 930 516,9 тис. грн.

Також у 2013 році зросли видатки на утримання Адміністрації Державної прикордонної служби України на 43 616,2 тис. грн., порівняно з 2012 роком та на 397 801,5 порівняно з 2011 роком.

Найменшу питому вагу у видатках на правоохоронну діяльність та безпеку держави у 2013 році склали видатки на утримання Головного управління розвідки Міністерства України і склали 1,1 % та видатки на утримання Державної інспекції ядерного регулювання України, що становлять 0,06%.

Висновок: в цілому з 2011 по 2013 рік відбулося збільшення видатків на правоохоронну діяльність та безпеку держави з бюджету України. З одного боку це є добре для діяльності правоохоронних органів, тому що вони зможуть більш якісно та ефективно виконувати свої завдання та функції. З іншого боку згідно з додатком 1 Закону України «Про державний бюджет» у 2013 році порівняно з 2012 спостерігається зменшення доходу держави на 11 130 092,1 тис грн., тому зростання витрат з державного бюджету не є позитивним явищем для економіки країни.

10.3. Видатки на державне управління та судову владу

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Саме через зазначені органи й відбувається переважно практична реалізація основних функцій держави, яка потребує постійного фінансування.

За рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються видатки на державне управління, у тому числі на законодавчу і виконавчу владу та Президента України; судову владу; правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави; проведення виборів та референдумів тощо. Згідно з функціональною класифікацією видатків фінансування зазначених органів та заходів підпадає під розділ «Загальнодержавні функції» (код 0100). На кошторисно-бюджетному фінансуванні перебувають вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування (код 0111). З державної скарбниці фінансується утримання апаратів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України, Державного управління справами та органів, що входять до його системи; апарату Верховної Ради АРК. З державного бюджету фінансується діяльність народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; забезпечується здійснення загальнодержавних повноважень Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Враховуючи те, що згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в

областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, на яких покладається здійснення загальнодержавних функцій та завдань на місцях, держава бере на себе фінансування видатків на утримання зазначених місцевих адміністрацій.

Діяльність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів фінансується за рахунок місцевих бюджетів, крім виконання тих функцій, які делегуються їм з загальнодержавного рівня: органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України). У цьому разі держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, також компенсуються державою.

Органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень затверджують плани й програми економічного та соціального розвитку відповідної території, місцеві екологічні програми, плани приватизації об'єктів комунальної власності. Витрати на утримання апарату органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів також визначаються кошторисами витрат.

Відповідно до функціональної класифікації видатків (код 0112) відбувається фінансування фінансової та фіскальної діяльності, зокрема утримуються апарати Рахункової палати України, Рахункової палати Верховної Ради АРК, а також органи зі спеціальною фінансовою компетенцією. Витрати на утримання судової влади також проводяться за рахунок державного бюджету відповідно до правил кошторисно-бюджетного фінансування. Зокрема, на бюджетному фінансуванні перебувають Конституційний Суд України, Верховний Суд України, апеляційні суди, Вищий господарський суд України, господарські суди, військові суди, Вища рада юстиції. Водночас фінансування, що передбачається з державного бюджету в останні роки, не покриває мінімальних потреб судової влади, до того ж, запланованих показників не дотримуються.

Видатки на державне управління – одну із основних функцій держави – фінансуються з бюджетів різних рівнів.

Видатки на державне управління включають такі витрати:

- ⇒ на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів, апарату Рахункової палати Верховної Ради України, інші видатки);
- ⇒ на функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, апарату Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування);
- ⇒ на утримання Президента України та його апарату;
- ⇒ на утримання фінансових і фіскальних органів;
- ⇒ на загальне планування і статистичні служби (проведення статистичних досліджень і переписів, інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення орденів, медалей, документів до них; виготовлення та перевезення на-

ціональної валюти, придбання устаткування для виробництва цінних паперів і монет; виробництво бланків цінних паперів і документів суворого обліку; утримання Пробірної палати України, утримання центру правових реформ і законопроектних робіт.

До складу видатків на судову владу належать видатки на утримання: Конституційного та Верховного суду України, обласних, районних (міських) судів, Вищого арбітражного суду, арбітражних та військових судів. На утримання органів влади й управління спрямовуються кошти бюджетів всіх рівнів. З Державного бюджету України фінансуються видатки на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, загальне планування і статистичні служби. З республіканського бюджету Автономної Республіки Крим (АРК) утримуються органи влади Автономної Республіки Крим. З обласних, районних і місцевих бюджетів здійснюються видатки на утримання відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Планування видатків на утримання органів державної влади здійснюється у формі складання індивідуальних і зведених кошторисів. Індивідуальні кошториси – єдині кошториси доходів і видатків складаються в розрізі окремих бюджетних організацій та установ. Разом з єдиним кошторисом доходів і видатків (ЕКДВ) затверджується і штатний розклад, в якому вказується кількість штатних одиниць в розрізі підрозділів, посадові оклади і місячний фонд оплати праці на кожну посаду. На рівні міністерств складаються зведені кошториси, які включають доходи та видатки індивідуальних кошторисів підпорядкованих установ. У доходній частині єдиного кошторису доходів та видатків органів державної влади зазначаються планові обсяги бюджетних асигнувань, що надаються на їх утримання, а також надходження з інших джерел, одержання яких передбачено відповідними нормативно-правовими актами.

У видатковій частині кошторису зазначається загальна сума витрат з розподілом їх за категоріями видатків економічної класифікації:

- ⇒ оплата праці адміністративно-управлінського персоналу;
- ⇒ нарахування на заробітну плату;
- ⇒ придбання предметів та матеріалів для управлінсько-адміністративних цілей;
- ⇒ видатки на відрядження;
- ⇒ оплата комунальних, транспортних та інших послуг;
- ⇒ придбання обладнання та предметів довгострокового користування;
- ⇒ капітальне будівництво;
- ⇒ капітальний ремонт та інше

Отже, можна сказати що державні видатки – це сукупність грошових відносин, які складаються в процесі розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових ресурсів для фінансування основних витрат суспільства. Відповідно видатки на державне управління та судову владу спрямовані на фінансування державного управління та судової влади.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Які форми фінансування включають видатки бюджету на національну оборону?
2. Які витрати бюджету належать до операційних витрат?
3. Охарактеризуйте видатки на національну оборону.
4. Як фінансуються видатки на управління в Україні?
5. За рахунок яких коштів фінансуються видатки на державне управління?
6. На яких засадах здійснюється Державна влада в Україні?
7. Які органи державного управління перебувають на кошторисно-бюджетному фінансуванні?
8. Перерахуйте витрати, які включаються до видатків на державне управління.
9. З яких видатків складається оборонний бюджет?
10. Чи можуть Збройні сили України можуть здійснювати господарську діяльність?

ТЕСТИ

1. Фінансування оборони здійснюється за рахунок:

- а) місцевих бюджетів та бюджету АПК;
- б) державного бюджету України;
- в) місцевих бюджетів;
- г) власних коштів.

2. Функціональна структура видатків на національну оборону включає:

- а) видатки на військову оборону;
- б) цивільну оборону;
- в) військову допомогу зарубіжним країнам;
- г) військову освіту, дослідження і розробки.

3. Витрати Міністерства оборони України на виконання завдань, до яких можуть залучатися з'єднання, частини і підрозділи Збройних Сил України, фінансуються:

- а) Верховною Радою;
- б) Кабінетом Міністрів;
- в) Президентом України;
- г) Міністерством оборони.

4. У підпорядкуванні якого органу перебувають Збройні Сили України?

- а) Генерального штабу Збройних сил України;
- б) Кабінету Міністрів;
- в) Президента України;
- г) Міністерства оборони України.

- 5. Керівництво Збройними силами України в межах, передбачених Конституцією України, здійснює:**
- Міністр оборони;
 - Президент України;
 - Начальник Генерального штабу Збройних сил;
 - Командувач Сухопутних військ Збройних сил України;
- 6. Забезпечення фінансовими ресурсами Збройних сил України згідно з кошторисом Міністерства оборони України на рік це -**
- фінансування оборони;
 - утримання військових частин;
 - грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата вільнонайманих;
- 7. Фінансування видатків на оборону, передбачених Державним бюджетом України, здійснюється через:**
- Міністерство фінансів;
 - Кабінет Міністрів;
 - Міністерство доходів и зборів;
 - Державну казначейську службу України.
- 8. Військово-економічною й нормативно-правовою основою формування оборонного бюджету України є:**
- Закони України;
 - Укази Президента України;
 - Постанови Верховної Ради й Кабінету Міністрів України з питань оборони;
 - Накази й директиви Міністерства оборони України.
- 9. Видатки оборонного бюджету, спрямовані на утримання військових формувань і становлять основну частку оборонного бюджету, є-**
- плановими;
 - позаплановими;
 - поточними;
 - капітальними.
- 10. Основними принципами гарантії національної безпеки, згідно з ЗУ «Про основи національної безпеки» (стаття 5) є:**
- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
 - чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки;
 - використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки;
 - своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;

11. Витрати на утримання судової влади проводяться за рахунок:

- а) державного бюджету;
- б) місцевих бюджетів;
- в) спеціалізованих фондів;
- г) з бюджетів різних рівнів;

12. До складу видатків на судову владу належать:

- а) видатки на утримання Конституційного та Верховного суду України;
- б) видатки на утримання районних (міських) судів;
- в) видатки на утримання Вищого адміністративного суду України;
- г) усі відповіді правильні.

ГЛОСАРІЙ

Оборона України - система політичних, економічних, соціальних, військових, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту;

Видатки на оборону – це спрямування фінансових ресурсів на оборону держави для утримання збройних сил, розвитку оборонної промисловості, проведення військових досліджень та ліквідації їх наслідків. Вони включають прямі, побічні і непрямі витрати.

Прямі витрати на оборону – це видатки, що включають витрати на міністерства і відомства оборони держави. Вони складаються із витрат на утримання та навчання особового складу збройних сил, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, військову допомогу іноземним державам та інші витрати. Вони поділяються на поточні і капітальні.

Поточні витрати на оборону – це видатки, що пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності збройних сил на досягнутому рівні.

Капітальні витрати на оборону - пов'язані з відображенням матеріально-технічного переоснащення збройних сил та розвиток оборонної промисловості. Вони включають витрати на військові наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, закупівлі озброєння та військової техніки, військове будівництво тощо.

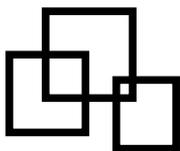
Непрямими оборонні видатки – це видатки, що за своїм характером значною мірою відносяться до оборонних, але включені до кошторисів витрат цивільних міністерств і відомств.

Побічні видатки на оборону – це видатки, що зумовлені утриманням збройних сил, ліквідацією наслідків війни, переозброєнням тощо. Вони включають виплати пенсій і допомоги ветеранам війни, інвалідам та сім'ям загиблих, витрати з відбудови руйнувань, спричинених війною, відшкодування збитків, завданих воєнними діями тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 17 травня 2013 р.: (Офіц. текст). – К.: ЦУЛ, 2013.
2. Бюджетна система України та Євросоюзу : [монографія] / [Булгакова С. О., Барановський О. І., Кучер Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. - К. : КНТЕУ, 2010. - 396 с.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 №964-IV/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Закону України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Зведені матеріали наукових досліджень «Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України». - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції // Державне казначейство, Мінфін України; Наказ, Інструкція від 25.11.2008 № 495.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Федосов В.М. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрій. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.

ТЕМА 11



ВИДАТКИ ДЕРЖАВИ НА ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

11.1. Сутність державного боргу

11.2. Класифікація державного боргу

11.3. Управління державним боргом

11.1. Сутність державного боргу

В умовах фінансової глобалізації розвиток міжнародної фінансової системи характеризується значним зростанням обсягів зовнішньої державної заборгованості країн світу. На сьогодні необхідно констатувати, що державний борг є органічною складовою фінансових систем переважної більшості країн світу, дієвим інститутом у механізмі макроекономічного регулювання та інструментом реалізації економічної стратегії держави. Від характеру врегулювання боргової проблеми залежить бюджетна дієздатність України, стан її валютних резервів, а отже стабільність національної валюти, рівень відсоткових ставок, інвестиційний клімат, характер поведження всіх сегментів вітчизняного фінансового ринку.

Державний борг - загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [2].

В економічній літературі немає однастайності щодо визначення державного боргу як економічної категорії (табл. 11.1).

Таблиця 11.1.

Погляди науковців щодо сутності державного боргу

Автор	Визначення поняття
1	2
Вавілов В.Я. [3, с. 15]	Державний борг – результат взаємозв'язків виконавчих органів державної влади з фізичними і юридичними особами–виконавчими органами інших держав і міжнародними фінансовими організаціями в частині формування фонду запозичених ресурсів для задоволення державних потреб
Василик Д.О. [4, с. 225]	Державний борг – складне явище, зумовлене низкою факторів, яке в умовах кожної держави може мати свою специфіку

Продовження таблиці 11.1.

1	2
Вахненко Т.П. [5, с. 16]	Державний борг – заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав
Верхолаз В.В. [6, с. 5]	Державний борг – особливі кредитно-фінансові відносини, у яких держава виступає позичальником, а сума запозичених ресурсів становить величину державного боргу
Дубницька Н.І. [8, с. 107]	Державний борг – сукупні зобов'язання центрального уряду, місцевих органів влади, державних підприємств та організацій
Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. [9, с. 52]	Державний борг – загальна сума заборгованості держави внаслідок непогашення позик та невиплати за ними процентів
Кучерявенко М.П. [13, с. 34]	Державний борг – заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав
Мальтус Т.Р. [16, с. 72]	Великий державний борг – це ракова пухлина, яка роздирає життя народу і його добробут
Опарін В.М. [15, с. 24]	Державний борг – сума заборгованості держави своїм кредиторам
Орлюк О.П. [16, с. 24]	Державний борг – це загальний розмір накопиченої заборгованості уряду власних цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків
Романенко О.Р. [18, с. 243]	Державний борг – це сума заборгованості за всіма борговими зобов'язаннями держави, відсотки за нею і невиконані фінансові зобов'язання держави перед суб'єктами економіки
Руденко Ю.М. [19, с. 168]	Державний борг – це сума заборгованості з випущених і непогашених державних позик центрального чи місцевого уряду й автономних урядових установ
Самуельсон П.А. [21, с. 372]	Державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань уряду у формі облігацій і короткострокових позик
Сей Ж.-Б. [16, с. 74]	Порівнював державний борг із новою зброєю, страшнішою за порох, зброєю, якою держава повинна користуватися лише в крайньому разі
Хайхадаєва О.Д. [22, с. 45]	Державний борг – результат кредитних відносин, що виникають у зв'язку із трансформацією капіталу з національного приватного сектору або з-за кордону в державний бюджет на підставі принципів запозичення

Таким чином, категорію «державний борг» доцільно трактувати у широкому та вузькому розуміннях.

У вузькому розумінні, *державний борг* – це сукупність відносин, за якими виника-

ють боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або гаранта погашення позик іншими позичальниками.

У широкому розумінні, *державний борг* – це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень із наданих державою гарантій чи із зобов'язань третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи в неповному розмірі; суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу юридичним та фізичним особам тощо. У вузькому розумінні державний борг – окрема фінансово-правова категорія, тоді як у широкому розумінні державний борг – це загальнотеоретична, фундаментальна, державотворча дефініція.

Економічна сутність державного боргу виявляється через такі його функції:

- ⇒ фіскальну – залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків;
- ⇒ регулюючу – коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів Національним банком України [10].

Борг є важливим елементом кругообігу «доходи–витрати». Коли в економіці зростають доходи, то зростають і заощадження, які мають бути використані домашніми господарствами, фірмами й урядом. Створення боргу – це механізм, за допомогою якого заощадження передаються економічним агентам, що здійснюють витрати. Якщо домогосподарства та фірми не схильні до запозичень, то приватна заборгованість зростає недостатньо швидко, аби поглинути зростаючий обсяг заощаджень. Отже, щоб економіка не відійшла від стану повної зайнятості ресурсів, ці заощадження мають бути використані державою шляхом приросту державного боргу.

Головними причинами виникнення і збільшення державного боргу є [14, С. 287]: хронічний дефіцит Державного бюджету; перевищення темпів зростання державних видатків над темпами зростання державних доходів; дискреційна фіскальна політика, спрямована на зменшення податкового навантаження без відповідного скорочення державних витрат; розширення економічної функції держави; дія автоматичних стабілізаторів (циклічне зменшення податкових надходжень та збільшення соціальних трансфертів під час економічної кризи); залучення коштів нерезидентів з метою підтримки стабільності національної валюти; вплив політичних бізнес-циклів (надмірне збільшення державних видатків напередодні виборів з метою завоювання популярності у виборців).

Варто наголосити, що виникнення і стала динаміка зростання державного боргу – явище поширене і притаманне для багатьох країн. Проте цей процес в кожній країні має характерні специфічні риси. Державний борг України формувався поетапно (табл. 11.2) [17, С. 276].

Таблиця 11.2.

Етапи формування державного боргу України

Етап	Часовий період	Характеристика
I	1991-1994 рр.	Кредитна експансія НБУ для покриття державних витрат, спрямованих на підтримку окремих галузей промисловості, сільського господарства, на покриття дефіциту держбюджету
II	1995-1996 рр.	Розпочато випуск облігацій внутрішньої державної позики та поступове заміщення ними прямих кредитів НБУ
III	1997 р. – перша половина 1998 р.	Відбувається збільшення сум запозичень як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках
IV	1998-2000 рр.	Здійснено реструктуризацію певної частини державного боргу України, оскільки виникла ситуація, в якій важко було залучати нові запозичення та погашати ті, за якими вже наступав термін. Процес реструктуризації відбувався шляхом заміни облігацій та продовження строку виплати за запозиченнями
V	2001-2007 рр.	Виважена боргова політика. Вона полягала в ефективному управлінні державним боргом, його поступовим погашенням та реструктуризацією, що дало можливість до 2006 року зменшувати величину державного боргу
VI	2008 – по сьогоднішній день	Характеризується стрімким збільшенням величини державного боргу через політичну нестабільність

Факторами, що позитивно впливають на економіку країни внаслідок зростання державного боргу, є:

- ⇒ прискорення темпів економічного зростання;
- ⇒ позики, залучені суб'єктами господарювання, зазвичай, мають інвестиційне спрямування;
- ⇒ реалізація програм довготермінового кредитування банками фізичних і юридичних осіб тощо.

До негативних явищ, пов'язаних із збільшенням державного боргу, доцільно віднести такі:

- ⇒ нестабільність валютних курсів, яка може вплинути на можливості виконання зобов'язань у визначені терміни;
- ⇒ невідповідність валюти запозичень і валюти основної частини активів суб'єкта господарювання;
- ⇒ неможливість виконання зобов'язання внаслідок ускладнень з доступом до джерел іноземної валюти;
- ⇒ низька ліквідність світових фінансових ринків може знизити можливості щодо реструктуризації заборгованості.

Основними структурними елементами державного боргу України є:

- ⇒ сума всіх розміщених і непогашених державних боргових цінних паперів (як внутрішньої, так і зовнішньої позики);
- ⇒ загальна вартість кредитів, які залучено державними органами управління (КМУ і НБУ) з метою фінансування дефіциту державного бюджету, платіжного балансу, створення державних резервів та забезпечення цільових програм. Такі кредити можуть залучатись як на внутрішньому, так і на зовнішніх фінансових ринках;
- ⇒ гарантії за кредити, які надає уряд державним підприємствам, місцевим органам влади, недержавним підприємствам і установам. Гарантії можуть бути надані як національним, так і закордонним кредиторам;
- ⇒ заборгованість уряду, державних підприємств і установ з виплати заробітної плати, пенсій, допомоги, стипендій та інших платежів населенню;
- ⇒ заборгованість держави із погашення залишків вкладів у Ощадному банку України та виплати відповідних компенсацій;
- ⇒ інша заборгованість держави (з компенсації ПДВ, прострочених платежів бюджетних установ, заборгованості за газ тощо).

Граничний обсяг державного боргу визначається на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України.

Загальний обсяг державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП України.

У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргу у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу України [2].

Визначення обсягу державного боргу в чинному законодавстві можливе винятково у співвідношенні до конкретного критерію. Вважається, що виключно науково обґрунтовані й апробовані у практиці іноземних країн показники мають бути покладені в основу законодавчого регулювання державного боргу. До таких показників відносять [20, с. 73]:

- ⇒ коефіцієнт обслуговування і погашення державного боргу, що визначається як співвідношення суми заборгованості, яка погашається, та процентних платежів у відповідному періоді (обсяг поточного державного боргу) до ВВП;
- ⇒ коефіцієнт обслуговування і погашення державного боргу, що визначається як співвідношення суми заборгованості, що погашається, та процентних платежів у відповідному періоді (обсяг поточного державного боргу) до обсягу експорту товарів та послуг - верхній показник - 25%;
- ⇒ коефіцієнт обслуговування і погашення державного боргу, що визначається як співвідношення суми заборгованості, яка погашається, та процентних платежів у відповідному періоді (обсяг поточного державного боргу) до загальної суми кредитів, одержаних державою за цей період;
- ⇒ коефіцієнт обслуговування і погашення державного боргу, що визначається як співвідношення суми заборгованості, яка погашається, та процентних платежів у відповідному періоді (обсяг поточного державного боргу) до обсягу податкових надходжень цього періоду;
- ⇒ коефіцієнт обслуговування державного боргу (відсотки від суми бюджетних видатків), тобто сума процентних платежів з державного боргу відносно суми су-

- купних державних видатків;
- ⇒ коефіцієнт обслуговування державного боргу (відсотки від суми податкових надходжень), тобто сума процентних платежів з державного боргу стосовно суми податкових надходжень до бюджету.

11.2. Класифікація державного боргу

Здійснення ефективних економічних реформ в трансформаційній економіці України потребує значних капіталовкладень, мобілізація яких на сучасному етапі може бути здійснена лише за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень, що веде до утворення державного боргу.

Державний борг складається із:

1. **Прямого** - це загальна сума безумовних боргових зобов'язань країни за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), які з'являються в результаті державних запозичень.

2. **Гарантованого** - загальна сума боргових зобов'язань резидентів України за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), що з'являються унаслідок запозичень, забезпечених державними гарантіями.

Державний борг класифікується наступним чином:

1. Залежно від ступеню охоплення державних боргових зобов'язань державний борг поділяється на:

- ⇒ **поточний державний борг** - це сума витрат поточного періоду (як правило, фінансового року), спрямованих на погашення частини державного боргу, строк сплати якого настав, і на сплату щорічних відсотків для обслуговування капітального боргу, який переходить у майбутні періоди;
- ⇒ **капітальний державний борг** - це сукупність усіх раніше випущених і непогашених на даний момент боргових зобов'язань, у тому числі відсотків, які мають бути сплачені;
- ⇒ **чистий державний борг** - це сума зобов'язань без урахування відсотків за користування позиками.

2. Залежно від позиції уряду держави щодо накопичення державного боргу його поділяють на:

- ⇒ **активний державний борг** виникає внаслідок дискретних заходів уряду щодо залучення додаткових ресурсів. Він пов'язаний із формуванням активної форми бюджетного дефіциту. Активний дефіцит створюється внаслідок державного втручання у подолання кризи;
- ⇒ **пасивний державний борг** створюється автоматично з виникненням пасивного бюджетного дефіциту. Пасивний бюджетний дефіцит виникає внаслідок зменшення доходів економічних суб'єктів в умовах економічної кризи, а тому зменшуються й податкові надходження до бюджету.

3. Залежно від зобов'язань держави перед суб'єктами економіки:

- ⇒ **номінальний** - сукупність державних запозичень на кредитних і фондових ринках, що передбачає погашення основної суми боргу з виплатою процентів у визначений термін;
- ⇒ **реальний** - крім номінального боргу, включає невиконані фінансові зобов'язання

держави перед суб'єктами економіки: неоплачені державні замовлення, заборгованість по заробітній платі перед працівниками бюджетної сфери, невідшкодований податок на додану вартість тощо.

4. За формою залучення коштів державний борг поділяється на:

⇒ **державні запозичення** - залучення державою в особі Кабінету Міністрів України, який діє через Міністерство фінансів України, грошових коштів, іншого майна та майнових прав, яке передбачає прийняття зобов'язань щодо грошових коштів на умовах строковості, платності й повернення. В свою чергу, державні запозичення поділяються на:

державне внутрішнє запозичення - здійснюється шляхом укладання угод із резидентами України про позику й випуск державних цінних паперів, що розміщуються на внутрішньому ринку;

державне зовнішнє запозичення - здійснюється шляхом укладання з нерезидентами України угод про позику й випуск державних цінних паперів, що розміщуються на зовнішньому ринку.

⇒ **державна гарантія** - зобов'язання держави в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України, повністю або частково виконати платежі на користь кредитора в разі невиконання позичальником, іншим ніж Україна, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності. Формою надання державної гарантії є державна порука. При наданні державних гарантій виникає потенційний державний борг, котрий стає реальним за умови відшкодування кредитору суми зобов'язань позичальника, за якими держава була гарантом.

5. Залежно від джерел, із яких здійснюються запозичення, державний борг поділяється на:

⇒ **внутрішній** - заборгованість держави громадянам, юридичним особам і фірмам даної країни, які володіють цінними паперами, випущеними її урядом;

⇒ **зовнішній** - заборгованість держави перед іноземними громадянами, державами, банками та міжнародними фінансовими організаціями.

6. За валютою залучення державний борг поділяється на:

⇒ **борг у національній валюті** - для залучення коштів емітуються цінні папери, які розміщуються на внутрішньому фондовому ринку;

⇒ **борг у іноземній валюті** - виникає в результаті здійснення безпосереднього запозичення коштів в урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-кредитних організацій, іноземних банків, а також розміщення державних боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталів.

7. Залежно від терміну залучення коштів розрізняють:

⇒ **короткостроковий борг** (з терміном погашення до одного року),

⇒ **середньостроковий** (від одного до п'яти років),

⇒ **довгостроковий** (від п'яти років і більше).

Відповідно до ст. 12 Бюджетного кодексу України державний борг класифікується за наступними ознаками [2]:

1. За типом кредитора державний борг поділяється на:

⇒ **внутрішній борг** (заборгованість за позиками, отриманими з бюджетів різних

рівнів та державних фондів; заборгованість перед банківськими установами, іншими органами управління; внутрішня заборгованість, не віднесена до інших категорій; коригування);

⇒ **зовнішній борг** (заборгованість за позиками, отриманими від міжнародних організацій економічного розвитку, органів управління іноземних держав, іноземних комерційних банків, постачальників; зовнішня заборгованість, не віднесена до інших категорій; коригування).

2. За типом боргового зобов'язання виділяють:

⇒ **внутрішній борг** (довгострокові, середньострокові та короткострокові зобов'язання; заборгованість за іншими внутрішніми зобов'язаннями; коригування);

⇒ **зовнішній борг** (заборгованість за довгостроковими, середньостроковими, короткостроковими зобов'язаннями та векселями; заборгованість за іншими зовнішніми зобов'язаннями; коригування).

Порівняльна характеристика внутрішнього і зовнішнього боргів наведена в табл. 11.3 [17, С. 299].

Фактори, що впливають на виникнення та зростання зовнішнього державного боргу можна поділити на три групи:

- 1) фундаментальні;
- 2) локальні;
- 3) випадкові.

Таблиця 11.3.

Порівняльна характеристика підходів до розуміння зовнішнього і внутрішнього державного боргу

Порівняльна ознака	Зовнішній борг	Внутрішній борг
Інструмент державної політики	Фінансовий та політичний інструмент - створюються матеріальні блага, спрямовані на «укріплення держави» як учасника світових економічних процесів	Фінансовий інструмент - створюються матеріальні блага, спрямовані на забезпечення соціальних гарантій, задекларованих Конституцією України
Умови повернення	Обов'язково має бути погашений	Обов'язковість погашення тільки задекларована. Заборгованість підлягає реструктуризації та пролонгації на необмежений відрізок часу
Суб'єкти кредитування	Міжнародні фінансові організації, іноземні банки, МВФ, іноземні держави	Населення країни, нерезиденти як приватні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, фінансово-кредитні установи
Договірні умови	Для одержання кредиту держава зобов'язується виконувати відповідні умови кредиторів. Держава-боржник обмежена в можливості диктувати умови управління боргом	Держава-боржник одноосібно диктує умови отримання та погашення боргу. Держава самостійно керує внутрішньою заборгованістю, тим самим обмежуючи вплив кредиторів на внутрішній державний борг. Відбувається перерозподіл доходів всередині держави

Продовження таблиці 11.3.

Форма кредитування	Грошова, товарна	Грошова
Валюта позичання	Іноземна валюта боргу-долар, євро. При переведенні суми боргу в національну валюту держава ризикує завищити вартість обслуговування боргу (коливання валютних курсів), а з ним і збільшити борговий тягар	Національна валюта держави. Валютний ризик відсутній
Чинники регулювання	Регулювання зовнішніх боргових зобов'язань залежить від політичних домовленостей, мотивацій (політичних рішень з певним економічним забарвленням)	Реальне погашення даних позик відбувається за потреби самої держави (коли виникає певний «інтерес» політичного або фінансового характеру в погашенні цих боргів) та за рішенням суду
Відносно впливу на поведінкову модель держави-боржника	Певні обмеження в політичних та економічних рішеннях на світовому ринку. Лобіювання інтересів суб'єктів - позичальників	Не має впливу на незалежність держави на світовому ринку (в контексті ділової репутації країни)
Наслідки і ризики	Ризик соціальних і збройних конфліктів, економічні та політичні санкції	Ризик збройних конфліктів мінімальний, соціальна напруга
Вид забезпечення	Гарантія держави	Дохід і власність держави
Спрямованість кредитування	Використання позичених державою коштів має суспільний або державний характер і задовольняє громадський інтерес	Направляється на покриття бюджетного дефіциту, поповнення цільових фондів, погашення державних і муніципальних обов'язків
Регламентация розміру запозичення	Сума зовнішнього кредитування визначена програмою	Сума внутрішнього державного кредиту регламентується державою в законодавчому порядку відповідно до дефіциту бюджету (потреби)
Рівень компетенції	Загальнодержавний рівень компетенції	Місцевий рівень компетенції
Відносно впливу на соціально-економічний розвиток	Чим більший розмір зовнішнього державного боргу, тим менша економічна стійкість держави. Використання зовнішнього державного кредиту на соціальні заходи, а також на споживання веде до збільшення інфляції і підвищення вразливості фінансової системи країни до раптової девальвації обмінного курсу	Максимальний ринок внутрішнього кредитування зменшує залежність держави від зовнішніх кредиторів (нерезидентів), збільшуючи економічну стійкість. Знижує інфляційний тиск і ризик фінансової кризи
Критерій залучення	Кошти надходять на державні рахунки	Здійснення емісії державних облігацій, інвестування в цінні папери держави (залучення коштів) прямо пропорційне до рівня платоспроможності й іміджу держави

До першої групи факторів відносяться процеси та явища, що систематично впливають на всю сукупність фінансових потоків державного бюджету чи значну їх частину (стійкий бюджетний дисбаланс, зміни політичної ситуації в державі, динаміка ключових макроекономічних індикаторів).

До другої - явища, що систематично впливають на невелику групу фінансових потоків державного бюджету, як правило, взаємозалежних (динаміка цін на ключові експортовані товари, зміни податкових ставок, курсова політика держави тощо).

До третьої групи віднесено явища, характер впливу яких на фінансові потоки державного бюджету нестійкий і, найчастіше, непередбачений, а також явища, вплив яких на державний бюджет носить нерегулярний характер (рис. 11.1).

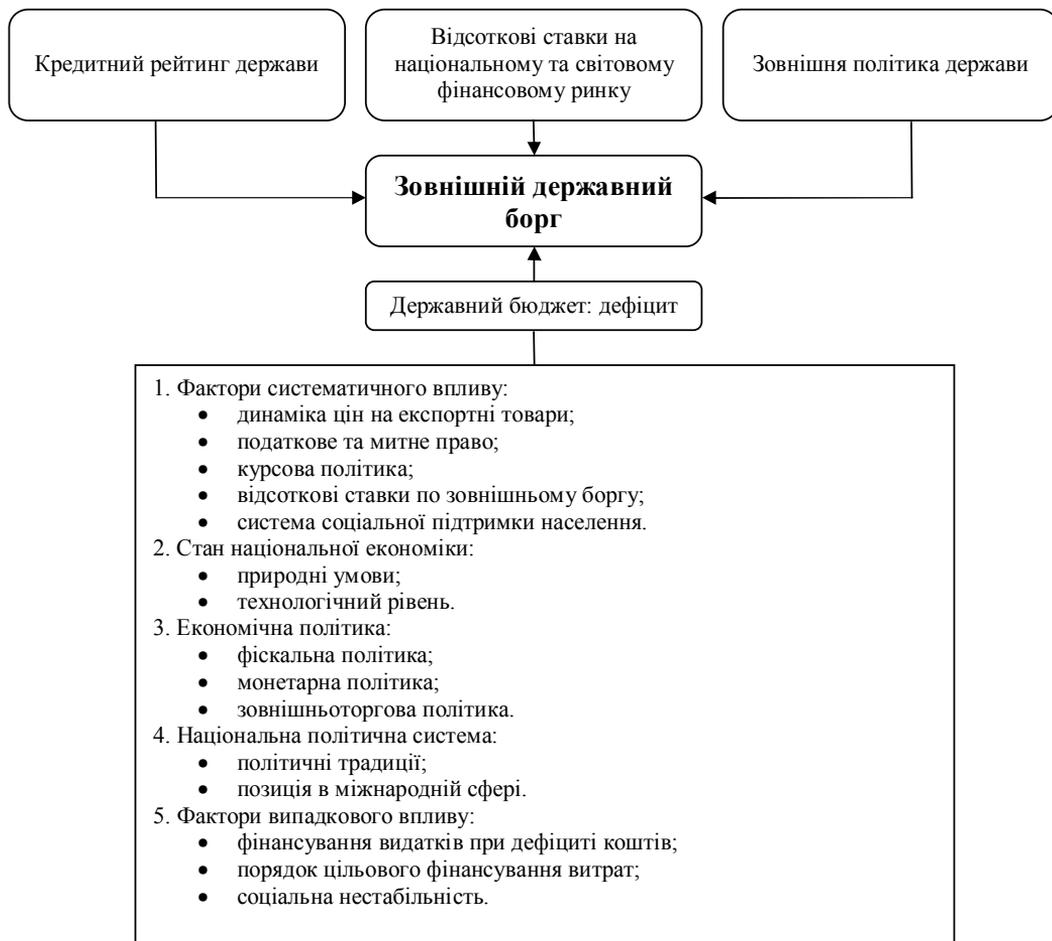


Рис. 11.1. Фактори, що впливають на величину та структуру зовнішнього державного боргу

Низка чинників, що впливають на виникнення та зростання внутрішнього державного боргу наведена на рис. 11.2 [17, С. 280].



Рис. 11.2. Фактори, що впливають на величину та структуру внутрішнього державного боргу

Таким чином, виявлення та класифікація основних фундаментальних факторів, що впливають на процеси формування державного боргу, дадуть змогу здійснювати більш ефективне управління зовнішнім та внутрішнім державним боргом України.

11.3. Управління державним боргом

Боргова стійкість є необхідною передумовою економічної стабільності і зростання кожної країни. Надмірний рівень заборгованості породжує зворотні стимули для приватних інвесторів і урядів, що підриває довгострокові основи для економічного зростання держави. Крім того країни з високим рівнем зовнішнього боргу є вразливими до припинення надходження чи зворотного руху іноземного капіталу. Саме тому проблеми управління державним боргом України та його обслуговування постають особливо гостро.

У широкому розумінні, *управління державним боргом* являє собою напрям фінансової політики держави, пов'язаний із її діяльністю як позичальника, безпосередньо залежить від органів державної влади і управління, є прерогативою законодавчих органів, включає в себе такі елементи: формування грошово-кредитної політики по відношенню до внутрішнього і зовнішнього боргу; встановлення загальної межі державної заборгованості, зокрема у визначенні обсягу бюджетного дефіциту і відповідного обсягу позик, необхідних для його фінансування; визначення напрямів впливу на мікро- і макроекономічні показники; визначення доцільності фінансування різноманітних програм за рахунок державного боргу тощо.

У вузькому розумінні *управління державним боргом* являє собою сукупність заходів, пов'язаних із підготовкою до випуску і розміщення довгострокових боргових

зобов'язань держави, операцій із обслуговування і рефінансування державного боргу, а також із регулювання ринку державних цінних паперів, надання кредитів і гарантій.

Метою управління державним боргом є: досягнення стабільного економічного розвитку, забезпечення необхідних темпів приросту ВВП та повної зайнятості, стримування інфляційних процесів, забезпечення фінансування соціальних програм, формування достатніх обсягів кредитних ресурсів для розвитку підприємницької діяльності, залучення необхідних обсягів (і відповідної структури) іноземних інвестицій та інше.

У процесі управління державним боргом вирішуються такі завдання:

- ⇒ пошук ефективних умов запозичення коштів з точки зору мінімізації вартості боргу;
- ⇒ недопущення неефективного та нецільового використання запозичених коштів;
- ⇒ забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків;
- ⇒ визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями за умови збереження фінансової рівноваги в країні;
- ⇒ забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни.

Важливим завданням управління державним боргом є забезпечення своєчасності та повноти платежів з обслуговування й погашення боргу. Статті видатків на обслуговування та погашення державного боргу в Україні є захищеними, тобто у разі секвестрування бюджету (зменшення видатків державного бюджету) вони не підлягають зменшенню. Видатки здійснюються відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні та місцеві боргові зобов'язання незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету Законом про Державний бюджет України.

Погашення та сплата боргу за державними зобов'язаннями гарантується доходами Державного бюджету України. Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 11) [2], якщо очікуваний обсяг видатків на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений Законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України повинно невідкладно інформувати про це Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України інформує про очікуване перевищення таких видатків Верховну Раду України й подає у двотижневий термін пропозиції про внесення змін до Закону про Державний бюджет України.

Видатки на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Виплата доходів і погашення державних облігацій України здійснюються грошима або державними облігаціями України інших видів за згодою сторін.

Для ефективного управління державним боргом потрібно дотримуватись таких принципів [12, 24]:

- ⇒ безумовності – забезпечення режиму безумовного виконання державою всіх зобов'язань перед інвесторами і кредиторами, які держава, як позичальник, прийняла на себе під час укладання договору позики;
- ⇒ єдності – врахування в процесі управління державним боргом всіх видів зобов'язань, емітованих як центральним урядом, так і місцевими радами;

- ⇒ зниження ризиків – розміщення і погашення позик таким чином, щоб максимально знизити вплив змін кон'юнктури світового ринку капіталів і спекулятивних тенденцій ринку цінних паперів на ринок державних зобов'язань;
- ⇒ оптимальності структури – підтримання оптимальної структури боргових зобов'язань за термінами обіговості та погашення;
- ⇒ зберігання фінансової незалежності – підтримка оптимальної структури боргових зобов'язань держави між інвесторами-резидентами й інвесторами-нерезидентами;
- ⇒ зниження вартості обслуговування державного боргу – здійснюється за рахунок дострокового викупу боргових зобов'язань держави;
- ⇒ прозорості – дотримання відкритості при випуску позик, забезпечення доступу міжнародних рейтингових агентств до достовірної інформації про економічний стан у державі для підтримки високої кредитної репутації і рейтингу держави-позичальника.

Процес управління державним боргом включає основні етапи:

- ⇒ залучення коштів;
- ⇒ розміщення запозичених коштів;
- ⇒ повернення боргу і виплата відсотків;
- ⇒ уточнення і зміни умов залучення, розміщення та погашення.

Останній етап передбачає застосування певних методів управління державним боргом.

У процесі управління державним боргом виділяють такі напрямки [1, с. 298-299]:

1) планування: визначення у вигляді щорічних директив цілей управління; запровадження в адміністративному порядку з врахуванням кон'юнктури світових фінансових ринків показників стану заборгованості; розміру відсоткових ставок і платежів; валютної структури боргу та його терміновості; співвідношення між боргом, утвореним на умовах фіксованої та плаваючої відсоткових ставок; обсягів залучення нових кредитів;

2) оцінка операцій: систематичне проведення фінансово-економічної оцінки фактичних результатів проведення кожної операції у сфері залучення кредитів і управління боргом, стану боргового портфеля. За кордоном використовують кілька методик оцінки: метод базових вартісних оцінок, аналіз розриву та дюрації, довершений попередній аналіз, моделювання за схемою «вартість проти ризику»;

3) відстеження кон'юнктури: постійне відстеження кон'юнктури на окремих кредитних ринках у розрізі контролю за зміненою валютних курсів та відсоткових ставок. При цьому можливе використання таких методик, як: складання кривих форвардних операцій і кривих прибутковості облігаційних позик; кореляція відсоткових ставок і валютних курсів. Правильне розуміння інвестиційного попиту, урахування показників розвитку світової економіки забезпечують ефективне управління борговим портфелем;

4) підтримка контактів з кредиторами: представлення реальної інформації про потреби країни в позикових коштах у контексті ухваленої стратегії розвитку економіки;

5) активне управління боргом: перехід від формального виконання зобов'язань за

кредитними угодами до активного управління борговим портфелем. Після визначення цілей та проведення аналізу стану фінансових ринків доцільне застосування методів цільового впливу на структуру та терміни боргового портфеля. Вибір позикових інструментів та часу здійснення емісії має бути орієнтований на використання оптимальних ринкових умов. При активному управлінні боргом нормою є застосування «попереджувальних» позик, забезпечення високої ліквідності позик, зворотний відкуп власних боргових зобов'язань;

6) управління ризиками: моніторинг кредитних ризиків є однією з обов'язкових умов ефективного управління боргом. Потрібна добре поставлена система оцінювання та управління ризиками, а також застосування жорстких вимог до рівня кредитних рейтингів інвесторів (кредиторів). Крім того, має бути розроблено юридичну процедуру нейтралізації таких ризиків;

7) формування еталонного боргового портфеля: оцінка ефективності проведених операцій щодо залучення нових позик і управління боргом. Найбільш поширений метод – це формування «еталонного» боргового портфеля, з яким має постійно порівнюватися наявний. Цей метод необхідно використовувати спільно з дотриманням принципу своєчасної та всеохоплюючої звітності. Крім оцінки власної діяльності бажано також систематично оцінювати і роботу партнерів;

8) розподіл відповідальності: прийняття на себе ризиків залучення позик і кредитів і подальший аналіз стану боргового портфеля в розрізі його підлягання ризикам, що може бути досягнуто шляхом зосередження цих операцій в уповноваженому банку за умови здійснення аналізу і контролю за ризиками з боку Міністерства фінансів;

9) кадрове і технічне забезпечення: підготовка кадрів, відповідне комп'ютерне і програмне забезпечення, рівень оплати праці персоналу – важливі складові успіху. Вважається, що інвестиції в систему управління державним боргом є одними з найбільш прибуткових, оскільки забезпечують істотне скорочення витрат щодо обслуговування заборгованості й зменшення ризиків;

10) мотивація: стимулювання новаторства серед персоналу з використанням для цього спеціально розроблених схем оплати праці, та банків – стратегічних партнерів уряду в здійсненні позик і управлінні зовнішнім боргом. У директивах, що затверджуються, мають бути положення, які допускають певний простір для помилок: в умовах нестабільності на фінансових ринках.

Основними методами управління державним боргом є [1, с. 301; 23]: конверсія; новація; консолідація; уніфікація; обмін за регресним співвідношенням; відстрочка погашення; анулювання; рефінансування; реструктуризація.

★ Конверсія боргу - це зміна дохідності позик, яка відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку (наприклад, рівня облікової ставки НБУ) чи погіршення фінансового стану держави. Дана операція не призводить до зміни структури зобов'язань чи отримання нових позик.

Конверсії бувають добровільні, обов'язкові, примусові.

Добровільна конверсія відбувається, коли уряд пропонує власникам добровільно обміняти старі облігації на нові (як правило з більш низьким доходом).

Обов'язкова конверсія відбувається, коли старі облігації обмінюються на нові або повертаються державі в обмін на гроші.

Примусова конверсія відбувається, коли нові облігації стримуються впродовж встановленого терміну. В разі порушення умови облігації анулюються.

За своїм функціональним спрямуванням конверсія поділяється на три види:

- ⇒ переведення боргу у місцеву валюту (борг/акції, борг/борг, борг/ресурси на цілі розвитку);
- ⇒ прямий обмін на активи (борг/несплачені боргові вимоги, борг/фінансова реструктуризація);
- ⇒ прямий обмін на товари (борг/товари, борг/експорт).

Обмін зобов'язань на нові неборгові активи є одним із сучасних методів реструктуризації боргу, і найчастіше застосовується у країнах, що розвиваються. Класична схема передбачає обмін на цінні папери, що сторони можуть конвертувати у фінансування проектів у сфері навколишнього середовища, розвитку, чи анулювати борг в обмін на певні законодавчі або політичні поступки.

Обмін боргу на акції країн-позичальників поділяється на дві категорії:

- 1) угода між приватним позичальником і приватним кредитором;
- 2) угода між приватним кредитором і юридичною особою державного сектора чи державою як позичальником.

Перевага даної операції полягає у можливості перетворити борг країни в акції через розміщення іноземних прямих чи портфельних інвестицій у національне підприємство. Таким чином, конверсія боргу виконує функції управління заборгованістю та стимулювання інвестицій. Боржник частково сплачує борг в місцевій валюті зі знижкою від повної вартості, а інвестор фінансує капіталовкладення за сприятливим курсом. Країна отримує вигоду за рахунок конвертації частини боргового тягара у нові виробничі активи. Конверсія надає можливість країні-боржнику скоротити обсяги чи зменшити темпи зростання зовнішнього боргу, залучити прямі іноземні інвестиції.

Конверсія боргу у борг являє собою перетворення існуючих боргових зобов'язань у нові боргові зобов'язання. Статус сторін боргової угоди може не змінюватися, а умови нового зобов'язання можуть суттєво відрізнитися від умов попереднього зобов'язання. Нове боргове зобов'язання може передбачати зменшену суму основного боргу, інші ставки чи графік оплати. Може бути змінена форма боргових зобов'язань зі зміною боргового інструмента.

Конверсія боргу в ресурси на цілі розвитку передбачає застосування двох схем конверсії:

- 1) на основі викупу боргу;
- 2) на основі пожертвувань.

Міжнародні благодійні організації чи уряди розвинутих країн викуповують зі знижкою комерційні борги на вторинному ринку. Іноді банки передають борг міжнародним благодійним організаціям з умовою погашення боргу в місцевій валюті за узгодженою програмою у сфері екології чи соціальної сфери. У викупі або безоплатній передачі боргу беруть участь наступні сторони: комерційний банк, міжнародна благодійна організація, уряд країни. Часто в такій операції присутній фінансовий посередник, що здійснює операції з боргом. Недоліками даної схеми конверсії є складність та значні витрати, пов'язані зі значною кількістю учасників та їх різними цілями.

Конверсія боргу на товари (експорт) передбачає, що країна-боржник пропонує погашення зобов'язань у формі отримання права на реалізацію товару за встановленою ціною. Визначена частина від суми реалізації повертається боржнику, а частина, що залишилася, належить кредитору в рахунок погашення заборгованості. Недоліком даної схеми є: вимога передоплати 2/3 вартості товару, що висуває боржник, до моменту реалізації товару. Позитивними наслідками застосування даної схеми конверсії є: скорочення зовнішніх зобов'язань, нарощення експортного потенціалу. Найбільш часто товарна схема погашення боргу використовується як можливість погашення боргу на двосторонній міждержавній основі.

Новація - це домовленість між позичальником і кредитором щодо заміни зобов'язання з певного фінансового кредиту іншим зобов'язанням.

Консолідація - це перенесення зобов'язань за раніше випущеною позицією на нову позицію з метою продовження строку позики, що проводиться у формі обміну облігацій попередніх позик.

Уніфікація - це об'єднання кількох позик в одну, що спрощує управління державним боргом.

Обмін за регресним співвідношенням — це обмін облігацій попередніх позик на нові, що проводиться з метою скорочення державного боргу, але не є оптимальним шляхом, оскільки означає часткову відмову держави від своїх боргів.

Відстрочка погашення боргу - це перенесення строків виплати заборгованості, при цьому у цей період виплата доходів не проводиться. Цей метод використовується в умовах, якщо подальший активний розвиток операцій з випуску нових запозичень стає недоцільним, адже не має фінансової ефективності для держави. Це відбувається, коли уряд зробив дуже багато запозичень й умови їх емісії не вигідні для держави, оскільки більша частина надходжень від нових запозичень спрямована на виплату процентів і погашень від раніше отриманих позик.

Анулювання боргу - це повна відмова держави від своїх зобов'язань. Прийняття рішення про анулювання (відмову від виплати) боргів проводиться або на підставі політичних мотивів, або у випадках фінансової неспроможності держави.

Рефінансування державного боргу - це погашення боргу по раніше отриманих позиках, новими позиками. Активно рефінансування застосовується під час виплати відсотків і погашення зовнішньої частини державного боргу. При рефінансуванні використовуються такі схеми: сплата процентних платежів за довгостроковими зобов'язаннями за рахунок емісії короткострокових інструментів; погашення короткострокових облігацій за рахунок емісії нового траншу довгострокових паперів з використанням суми, яка перевищує суму обслуговування довгострокового боргу на покриття дефіциту бюджету.

Реструктуризація державного боргу - це угода про прийняття нового плану погашення боргу. Даний метод може супроводжуватися частковим списанням боргу і/або конверсією в нові боргові інструменти. Реструктуризація надає короткостроковий ефект полегшення для боржника, збільшуючи виплати у майбутньому за рахунок додаткових процентів у новий період погашення.

Механізм проведення реструктуризації визначається залежно від резиденства кредиторів, типу боргу тощо. Реструктуризуються лише борги, строк погашення яких пе-

ревищує 1 рік, які виникли до настання «дати відліку», і за наявності відповідних кредитних угод між країною-боржником та МВФ. Строки погашення боргу мають припадати на період кредитування її МВФ.

Реструктуризація боргів може проводитися Паризьким або Лондонським клубами кредиторів, окремими кредиторами, що не входять до зазначених клубів (раніше входили до Токійського клубу), та іншими нечленими кредиторами.

Можуть застосовуватися наступні схеми реструктуризації: відстрочка по платежах на декілька років, з наступними пільговими періодами, а потім платежами у повному обсязі; доповнення існуючих угод новими кредитами; перетворення заборгованості за відсотками в основну суму боргу; обмін частини заборгованості за ринковим курсом на акції державних підприємств.

Існують наступні методи реструктуризації зовнішнього державного боргу:

1) «зовнішній борг/облігації» - переоформлення існуючого державного боргу у нові ринкові боргові інструменти - цінні папери. Найпоширенішим способом проведення подібних угод є так званий план Брейді.

У рамках плану Брейді може передбачатися: використання операцій зниження боргу та зменшення виплат в рахунок його обслуговування (DDSR) на ринковій основі; проведення цих операцій із використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій; достроковий викуп боргових зобов'язань позичальника за цінами вторинного ринку; застосування конверсійних схем обміну боргу на акціонерний капітал; реалізація позичальником середньострокової стабілізаційної програми.

За планом Брейді відбувається переоформлення заборгованості на ліквідні фінансові інструменти — «облігації Брейді» — цінні папери, які випускаються внаслідок обміну кредитних вимог комерційних банків на нові облігації, забезпечені заставою. Паритетні і дисконтні облігації є найбільш поширеними різновидами облігацій Брейді. Вони випускаються з терміном погашення 30 років і мають забезпечення у вигляді безризикових активів (в основному казначейських зобов'язань США) [7, с. 24].

Умови кожної з операцій плану Брейді визначаються шляхом переговорів між країною-позичальником і Консультативним комітетом банків. Умови реструктуризації боргу мають бути погоджені з критичною масою кредиторів, яким пропонуються різні варіанти для обміну їх боргових вимог. Підставою ж для реалізації такої схеми в тій чи іншій країні є узгодження урядом цієї держави програми економічних дій з МВФ;

2) «зовнішній борг-акції» – обмін боргових зобов'язань на акції в межах державної програми приватизації. Компанія-інвестор купує на вторинному ринку борговий інструмент, що підлягає конверсії, для наступного його обміну в центральному банку країни-боржника за місцеву валюту. Отримані кошти використовуються за чітким призначенням - здійснення прямих або портфельних інвестицій. Обмін боргів на валюту може відбуватися як за номіналом, так і зі знижкою, в тому числі на аукціонах, де виграє той, хто запропонує найбільшу знижку з номінальної вартості боргових зобов'язань, що обмінюються. При цьому регулюючі органи країни-боржника можуть стимулювати капіталовкладення в пріоритетні сфери через спеціальні квоти, преференції, податкові пільги. Особливість даної схеми - зміна якості структури активів інвесторів: відбувається заміна боргових зобов'язань на принципово новий фінансовий інструмент, який не передбачає надання фіксованого доходу інвестору. Перевагами даної схеми є: зменшення зовнішнього боргу, скорочення обсягу субсидювання державних підприємств, збільшення оподаткованої бази у майбутньому, сприяння

експорту, заміщення імпорту вітчизняним виробництвом. Недоліками зазначеної схеми реструктуризації є: скорочення податкових надходжень до державного бюджету, інфляція (обмін фінансових коштів при проведенні широкомасштабних операцій за даною схемою потребує супровідних компенсаційних грошово-кредитних операцій);

3) «сек'юритизація боргу» передбачає випуск позичальником нових боргових цінних паперів, які або підлягають продажу і виручка від їх реалізації спрямовується на викуп боргу, або безпосередньо обмінюються на поточні боргові зобов'язання. Якщо продаж нових цінних паперів відбувається за ціною, що перевищує курс існуючих зобов'язань, то загальна сума боргового тягара для позичальника знижується. Така схема може бути реалізована, якщо вдається забезпечити пріоритетність нових боргових зобов'язань відносно інших. Якщо ж нові цінні папери не мають ніяких переваг чи додаткових гарантій, вони можуть бути продані лише за тим же курсом, за яким котируються існуючі. У такому випадку проведення операції сек'юритизації втрачає сенс [7, с. 25];

4) «зовнішній борг/внутрішній борг» - випуск центральним банком облігацій із номіналом у місцевій валюті в обмін на зовнішні боргові зобов'язання. Недоліком даної схеми є: розміщення державних боргових зобов'язань на внутрішньому ринку створює конкуренцію ринку корпоративних облігацій, що обмежує можливості розвитку підприємств за рахунок залучених фінансових коштів;

5) «зовнішній борг–експорт» полягає у погашенні зобов'язань у формі отримання кредитором права на реалізацію вітчизняного товару за встановленою ціною, частина від якої повертається боржнику, інша (обумовлена) частина залишається у кредитора в рахунок погашення виставлених вимог.

Позитивний ефект для країни-боржника при застосуванні цієї схеми може бути досягнутий, якщо в зарахування зовнішнього боргу йдуть товари кінцевої переробки, що сприяє зміцненню вітчизняного, орієнтованого на експорт, виробництва, товари, які з тих чи інших причин зазнають дискримінації на зовнішніх ринках, а також якщо зарахування експортних товарів (навіть високоліквідних) відкриває нові ринки збуту [11, С. 52];

6) «зовнішній борг–програми розвитку» є механізмом реструктуризації країн, що розвиваються, при одночасному покращенні їх соціально-економічних умов.

Такі операції можуть набувати форми обміну боргових зобов'язань на екологічні програми та обміну боргових зобов'язань на програми технічної, гуманітарної допомоги.

Конверсія боргових зобов'язань на екологічні програми є варіантом полегшення боргового тягара країни за рахунок здійснення глобальних екологічних послуг світовому співтовариству. Застосування схеми «зовнішній борг–екологія» може здійснюватися тільки із офіційними кредиторами, тому що комерційні банки і фірми не мають потенціалу для фінансової підтримки екологічних проектів на безповоротній основі.

Конверсія боргових зобов'язань на програми технічної, гуманітарної допомоги здійснюється, як правило, через викуп донором чи спеціалізованою установою зовнішніх зобов'язань на вторинному ринку за погодженою ціною у національній валюті; отримані кошти згодом спрямовуються на фінансування програми розвитку, схваленої урядом-позичальником;

7) «викуп зовнішнього боргу» передбачає викуп боргових зобов'язань держави на вторинному ринку з дисконтом за іноземну валюту. Дана ринкова схема реструктуризації боргу передбачає два варіанти реалізації:

- регулюючий фінансовий орган держави звертається до тримача цінних паперів із пропозицією про викуп облігацій, що йому належать, за фіксованою ціною, при цьому торги даними паперами призупиняються на деякий час. Як правило, дана пропозиція супроводжує схему реструктуризації «зовнішній борг/облігації»;

- здійснення подібної до першого варіанта операції монетарної влади на відкритому ринку, коли регулюючі органи, користуючись сприятливою ринковою ситуацією, через певні структури купують облігації на вторинному ринку. При цьому вони можуть як фактично здійснювати дострокове погашення, так і використовувати їх у майбутньому з метою отримання торгового прибутку;

8) «списання зовнішнього боргу» передбачає безоплатне списання зовнішнього боргу країною-кредитором – частково чи цілком. Списання боргу є найгіршим варіантом розв'язання боргової проблеми – абсолютним дефолтом (повною відмовою боржника від своїх зобов'язань) – і найкращим для обох сторін (боржника і кредитора) - реструктуризацією, яка передбачає переоформлення боргу в тій чи іншій формі (нехай навіть з деякими втратами для кредитора). Подібна практика досить часто застосовується, наприклад, Паризьким клубом кредиторів до найбільш розвинених країн світу.

Показниками ефективності управління державним боргом є:

- ⇒ частка державного боргу у валовому внутрішньому продукті (Маастрихтський критерій - 60%, критерій економічної безпеки: частка внутрішнього боргу - 30%, зовнішнього - 25%);
- ⇒ середній строк обігу державних боргових зобов'язань;
- ⇒ середня ставка процента за державними зобов'язаннями;
- ⇒ показник частки зовнішніх запозичень у покритті дефіциту бюджету (найвища межа - 30%);
- ⇒ співвідношення чистої (приведеної) вартості зовнішнього боргу до обсягу експорту (межа - 250%).

Для вдосконалення управління державним боргом України доцільно здійснити наступні заходи: для збереження економічної безпеки держави, при виборі боргового джерела пріоритет має надаватися внутрішнім запозиченням; встановлення твердого контролю над часткою кредитів із плаваючою процентною ставкою, а також кредитів, залучених на термін до одного року в загальному обсязі зовнішнього боргового портфеля та встановлення лімітів за даними показниками; пріоритетним завданням управління структурою державного боргу є зменшення частки заборгованості, яку необхідно погасити в короткостроковому періоді. З цією метою доцільно здійснити рефінансування державного боргу за рахунок нових запозичень на більш прийнятних відсоткових умовах, що дозволить пролонгувати частину вітчизняної заборгованості, скоротивши боргове навантаження на бюджет у короткостроковій перспективі; використання «свопових» операцій – операції типу «борги в обмін на власність (акції) та інші».

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. У чому полягає сутність державного боргу?
2. Що є складовими державного боргу?
3. Охарактеризуйте етапи формування державного боргу України.
4. Які Ви знаєте показники оцінювання державного боргу?

5. За якими ознаками класифікується державний борг?
6. Назвіть фактори впливу на величину та структуру зовнішнього та внутрішнього державного боргу.
7. Визначте сутність терміну «управління державним боргом».
8. Які напрямки виділяють у процесі управління державним боргом?
9. Охарактеризуйте основні методи управління державним боргом.
10. Які існують показники ефективності управління державним боргом?

ТЕСТИ

1. Під державним боргом розуміють:

- а) зобов'язання держави своїм кредиторам;
- б) фінансові ресурси держави;
- в) резервні бюджетні фонди;
- г) розмір державного дефіциту.

2. Держава бере на себе відповідальність за погашення позик або виконання інших зобов'язань, взятих на себе фізичними чи юридичними особами, якщо вона виступає:

- а) позичальником;
- б) кредитором;
- в) гарантом;
- г) посередником.

3. До внутрішнього державного боргу відносять:

- а) заборгованість за позиками, отриманими від міжнародних організацій економічного розвитку;
- б) заборгованість перед банківськими установами;
- в) заборгованість іноземних комерційних банків;
- г) заборгованість іноземних постачальників.

4. Позитивними факторами впливу зростання державного боргу є:

- а) падіння виробничих інвестицій;
- б) ревальвація обмінного курсу національної валюти;
- в) зменшення валютних резервів та скорочення імпорту;
- г) регулювання податкового навантаження на суспільство.

5. Величина основної суми державного боргу має не перевищувати:

- а) 30% фактичного річного обсягу ВВП;
- б) 60% фактичного річного обсягу ВВП;
- в) 70% фактичного місячного обсягу ВВП;
- г) 95% фактичного місячного обсягу ВВП.

6. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх позик належить:

- а) державі в особі члена Верховної Ради України;
- б) державі в особі члена Міністерства фінансів України;

- в) державі в особі члена Кабінету Міністрів України;
- г) жодної правильної відповіді.

7. Заборгованість держави по зобов'язаннях, за якими настав термін платежу, - це:

- а) поточний державний борг;
- б) капітальний державний борг;
- в) чистий державний борг;
- г) номінальний державний борг.

8. Розрізняють наступні види державного боргу:

- а) емісійний і кредитний;
- б) внутрішній і зовнішній;
- в) забезпечений і незабезпечений;
- г) стандартний і нестандартний.

9. Загальна сума безумовних боргових зобов'язань країни за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), які з'являються в результаті державних запозичень - це:

- а) прямий державний борг;
- б) гарантований державний борг;
- в) номінальний державний борг;
- г) реальний державний борг.

10. Контроль за утворенням і погашенням державного внутрішнього боргу України здійснює:

- а) Міністерство фінансів України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Рахункова палата України;
- г) Верховна Рада України.

11. Фактори, що впливають на величину та структуру зовнішнього державного боргу:

- а) податкове та митне право;
- б) зовнішньоторгова політика;
- в) природні умови;
- г) усі відповіді правильні.

12. Фактори, що впливають на величину та структуру внутрішнього державного боргу:

- а) технологічний рівень;
- б) компетентність фахівців (професіоналізм);
- в) природні умови;
- г) зовнішньоторгова політика.

13. Управління державним внутрішнім боргом здійснюється:

- а) Міністерством фінансів України;

- б) Рахунковою палатою України;
- в) Кабінетом Міністрів України;
- г) Верховною Радою України.

14. Метою управління державним боргом є:

- а) досягнення стабільного економічного розвитку;
- б) забезпечення необхідних темпів приросту ВВП;
- в) стримування інфляційних процесів;
- г) усі відповіді правильні.

15. Анулювання державного боргу – це:

- а) повна відмова держави від своїх зобов'язань;
- б) об'єднання кількох позик в одну;
- в) зміна дохідності позик;
- г) перенесення строків виплати заборгованості.

16. Конверсія як спосіб управління державним боргом означає:

- а) об'єднання кількох позик в одну;
- б) продовження терміну погашення позик;
- в) зміна дохідності позик;
- г) перенесення строків виплати заборгованості.

17. Документ, у якому вказується розмір видатків на обслуговування державного боргу:

- а) Закон України «Про Державний бюджет України на поточний рік»;
- б) постанова Кабінету Міністрів України;
- в) фінансові плани підприємств;
- г) державній програмі економічного і соціального розвитку країни.

18. Джерелом покриття державного боргу є:

- а) державний кредит;
- б) кошти міжнародних фінансових установ;
- в) доходи бюджету;
- г) жодної правильної відповіді.

19. Процес управління державним боргом включає:

- а) залучення коштів;
- б) розміщення запозичених коштів;
- в) повернення боргу і виплата відсотків;
- г) усі відповіді правильні.

20. Збільшення строків дії випущеної позики називають:

- а) конверсією;
- б) консолідацією;
- в) уніфікацією;
- г) новацією.

ГЛОСАРІЙ

Анулювання боргу - це повна відмова держави від своїх зобов'язань.

Відстрочка погашення боргу - це перенесення строків виплати заборгованості, при цьому у цей період виплата доходів не проводиться.

Державний борг - загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Конверсія боргу - це зміна дохідності позик, яка відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку чи погіршення фінансового стану держави.

Консолідація - це перенесення зобов'язань за раніше випущеною позикою на нову позику з метою продовження строку позики, що проводиться у формі обміну облігацій попередніх позик.

Новація - це домовленість між позичальником і кредитором щодо заміни зобов'язання з певного фінансового кредиту іншим зобов'язанням.

Обмін за регресним співвідношенням - це обмін облігацій попередніх позик на нові, що проводиться з метою скорочення державного боргу, але не є оптимальним шляхом, оскільки означає часткову відмову держави від своїх боргів.

Реструктуризація державного боргу - це угода про прийняття нового плану погашення боргу.

Рефінансування державного боргу - це погашення боргу по раніше випущених позиках шляхом випуску нових позик.

Уніфікація - це об'єднання кількох позик в одну, що спрощує управління державним боргом.

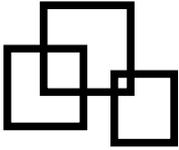
Управління державним боргом - це напрям фінансової політики держави, пов'язаний із її діяльністю як позичальника, безпосередньо залежить від органів державної влади і управління, є прерогативою законодавчих органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетна система України : [навч. посіб.] / Феценко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
2. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. №2456-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50-51. – ст. 572. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Вавилов В. В. Государственный долг / В. В. Вавилов. – МФА. : 1998. – 220 с.
4. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : ЦНЛ, 2003. – 425 с.
5. Вахненко Т. П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи / Т. П. Вахненко // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 14–28.
6. Верхолаз В. В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.10 / В. В. Верхолаз; Ин-т экономики РАН. – М.: 2002. – 25 с.
7. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підруч.] / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
8. Дубницька Н. І. Державний борг / Н. І. Дубницька // Перехідні економічні системи. – Львів, 2007. – Вип. 6. – С. 107–108.

9. Загородній А. Г. Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – К. : Знання, 2002. – 566 с.
10. Карлін М. І. Державні фінанси України : [навч. посіб.] / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 348 с.
11. Кириленко О. Історичний досвід, стан і перспективи розвитку місцевих заповичень в Україні / О. Кириленко // Ж-л європ. екон. – 2005. – № 1. – С. 82–104.
12. Кузьменко О. Організаційно-правові проблеми управління державним боргом України / О. Кузьменко // Право України. – 2005. – № 4. – С. 56–58.
13. Кучерявенко М. До питання про систему фінансового права / М. Кучерявенко // Право України. – 2007. – №4. – С. 33–36.
14. Макар О. П. Вдосконалення системи управління державним боргом як передумови економічного зростання / О. П. Макар // Науковий вісник НЛТУ України: Зб. наук.-техніч. праць «Економіка, планування та управління в галузях». – 2012. – Вип. 22.1. – С. 284–290.
15. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : [навч. посіб.] / В. М. Опарін. – 2-ге вид., доповн. і перероб. – К. : КНЕУ, 2004. – 157 с.
16. Орлюк О. П. Фінансове право. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
17. Перезозова І. В. Структуризація та аналіз спектру фінансово-аналітичної інформації щодо внутрішнього державного боргу / І. В. Перезозова, С. В. Рудейчук // Науковий вісник НЛТУ України : Зб. наук.-техніч. праць «Економіка, планування та управління в галузях». – 2012. – Вип. 22.5. – С. 274–280.
18. Романенко О. Р. Фінанси : навч.-метод. посіб. / [Романенко О. Р., Огородник С. Я., Зязюк М. С. та ін.]. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.
19. Руденко Ю. М. Вплив державного боргу на економічний розвиток України / Ю. М. Руденко // Формування ринкової економіки. – К. : – №8. – 2007. – С. 162–171.
20. Русяйкина А. М. Управление государственным долгом / А. М. Русяйкина. – Пенза : ИПК «Пензенская правда», 2001. – 107 с.
21. Самуэльсон П. А. Экономика : учеб. пособ. : пер. с англ. – 15-е изд. / под ред. Л. С. Тарасович, А. И. Леуссокого. – М. : Бинум: КноРус, 1997. – 799 с.
22. Хайхадаева О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты / О. Д. Хайхадаева. – СПб. : СПбГУЭФ, 2000. – 121 с.
23. Чала Н. Д. Бюджетна система : [навч. посіб.] / Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко. – К. : Знання, 2010. – 223 с.
24. Шпачук В. Напрями вдосконалення політики управління зовнішнім державним боргом України / В. Шпачук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 291–297.

ТЕМА 12



ДЕРЖАВНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ І ДЕРЖАВНИЙ БОРГ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ЄКР

12.1. Становлення і розвиток системи державних запозичень фактор стабілізації бюджету України

12.2. Кредитна історія України рецесивного періоду (1991 – 2000 рр.)

12.3. Державна кредитна історія періоду економічного піднесення національної економіки

12.4. Погашення існуючого загального боргу держави

12.1. Становлення і розвиток системи державних запозичень фактор стабілізації бюджету України.

Здійснення сучасних економічних реформ в Україні як об'єктивної необхідності у забезпеченні підвищення темпів соціально-економічного розвитку суспільства потребує значних капіталовкладень у модернізацію національної економіки на інноваційних засадах як запоруки зростання її продуктивності, адекватно до стратегічних завдань прогресивного поступу.

У зв'язку із цим досягнення максимально можливої результативності від запозичених коштів в системі фінансового менеджменту – управлінні державним боргом постає одним із пріоритетних завдань фінансової політики держави.

Становлення в Україні системи міжнародних кредитних відносин відбувалось під постійним тиском нестійкого стану фінансової системи держави та під впливом дії низки негативних чинників, серед яких найважливішим були такі: хронічні бюджетні дефіцити; залежність від імпорту енергоносіїв; необхідність нагромадження валютних резервів, достатніх для забезпечення стабільності національної грошової одиниці – гривні; потреби фінансових ресурсів для реструктуризації та технічного переозброєння національної економіки тощо. Ситуація ускладнювалась відсутністю в Україні досвіду в сфері міжнародних кредитних відносин, нормативно-правового їх забезпечення та кваліфікованих кадрів для належного функціонування цих відносин.

Таким чином, з набуттям Україною державної суверенності формування системи державних запозичень та управління державним боргом відбувалось фактично від нуля і становлення цієї важливої сфери державних фінансів було не легким. Лише згодом почала формуватись система боргового планування, обліку і контролю динаміки боргів, правового і кадрового управління боргом, нагромаджувався вітчизняний досвід.

У зв'язку із цим процес становлення і розвитку в Україні системи державних запозичень та управління державним боргом доцільно розділити на два періоди:

- ⇒ перший (1991 – 2000 рр.), що хронологічно охоплює роки безпосередньо після набуття Україною державної суверенності до завершення зтяжної кризи і трансформаційної рецесії національної економіки;
- ⇒ другий (2001 р. і до нині), що охоплює роки посткризового піднесення національної економіки та подолання негативного впливу двох світових фінансових криз (2004 і 2008 рр.)

Кожний із зазначених періодів характеризується проходженням специфічних етапів, відмінних пріоритетами стратегічних і тактичних завдань боргової політики, зумовлених реальними обставинами формування загально фінансової політики держави в процесі становлення ринкових механізмів функціонування національної економіки суверенної України.

12.2. Кредитна історія України рецесивного періоду (1991 – 2000 рр.)

Цей період – початковий, коли відбувалось трансформаційне перетворення державного ладу, становлення ринкових інститутів в умовах зтяжної рецесії національної економіки, формувались інститути державних фінансів.

Загальним змістом фінансової політики держави цього періоду є становлення національної фінансової системи, реалізація антикризових заходів у досягненні стабілізації економіки.

Найбільш важливими звершеннями цього періоду є такі: створення у 1991 р. Національного банку України (НБУ), системи спеціалізованих державних банків та системи комерційних банків; введення у січні 1992 р. в обіг перехідної грошової одиниці – купоно-карбованця, виходу у серпні 1992 р. України із рубльової зони, створення національної валюти – гривні (введеної в обіг у 1996 р.); погашення темпів зростання інфляції, що перейшла у стадію гіперінфляції і забезпечення стабільності гривні; формування бюджетної, податкової і митної системи, інститутів державних фінансів та вітчизняного фінансового ринку.

На початковому етапі (1991 – 1996 рр.) рецесивного періоду України питання про державні запозичення навіть не ставились, бюджетний дефіцит покривався емісією купоно-карбованців. Проте необхідність зміцнення бюджету як головного інструменту державного управління зумовлювала необхідність стабілізаційного упорядкування грошово-кредитних відносин, скасування практики емісійного покриття дефіциту бюджету (у формі кредитів НБУ), що було досягнуто введенням національної валюти. Разом з тим потреба держави у видатках соціального і трансформаційного спрямування зростала. Це спричинялось видатками на конверсію державних підприємств військово-промислового комплексу, підтримкою функціонування збиткових державних підприємств (що активізувало процес їх приватизації за безцінь) та на проведення масштабних інституційних перетворень в суспільстві. Ситуація ускладнювалась тим, що рецесія економіки постійно зменшувала податковий потенціал бюджету, відбувалось нарощування заборгованості держави із виплат заробітної плати працівникам

бюджетної сфери, пенсій та інших соціальних виплат, «заморожених» вкладів населення в Ощадному банку СРСР.

Зазначені обставини зумовили необхідність започаткування державних запозичень та появи державного боргу. Перші зовнішні запозичення були здійснені шляхом емісії облігацій та залучення кредитів окремих іноземних держав (передусім з колишніх республік СРСР), Європейського Союзу (для подолання наслідків інфляції), кредитів міжнародних фінансових організацій МВФ, Світового банку, Європейського банку реконструкції і розвитку (для усунення структурних диспропорцій) та залучення гарантованих державою кредитів окремими резидентами (для розвитку економіки) були об'єктивно – мотивованими і спрямованими на зміцнення фінансового забезпечення функціонування держави на безінфляційній основі.

Динаміка загального обсягу і структура за кредиторами залучення запозичень на початковому етапі (до введення національної валюти обліковувалась у доларах США) наведена на табл. 12.1.

Таблиця 12.1.

Динаміка і структура (за кредиторами) зовнішніх запозичень України за 1991 – 1996 рр., \$ млрд.*

Зовнішній державний борг та його кредитори	1993 р.	1994 р.	1995 р.	1996 р.	
				усього	структура, %
Зовнішній державний борг	3,62	4,83	8,22	8,84	100
Уряди зарубіжних країн	3,46	4,23	4,53	4,13	46,72
- Російська Федерація	2,70	2,70	3,06	2,38	26,92
- Туркменістан	0	0,71	0,71	0,71	8,03
- Німеччина	0,40	0,65	0,67	0,60	6,78
- інші країни	0,36	0,17	0,09	0,44	4,99
Міжнародні організації	0,16	0,60	2,48	3,44	38,91
- МВФ	0	0,37	1,57	2,25	25,45
- Європейський БРР	0	0	0,30	0,04	0,46
- Світовий банк	0	0,10	0,50	0,91	10,29
- Європейський Союз	0,16	0,13	0,11	0,24	2,71
Іноземні комерційні банки	0	0	0	0	0
Облігаційні позики	0	0	1,2	1,12	12,67
Інші кредитори	0	0	0,28	0,15	1,70

*Джерело: за даними Міністерства фінансів України за відповідні роки [5, с. 260].

Із наведених у табл. 12.1. даних видно, що на кінець 1996 р. сума зовнішнього державного боргу України зросла від \$ 3,62 до \$ 8,84 млрд., тобто збільшилась у 2,4 рази. За структурою позик кредиторами виступили уряди зарубіжних країн – 46,72 %, міжнародні організації – 38,91, облігаційні запозичення – 12,67 %.

Макроекономічними факторами, що спонукали нарощування зовнішнього державного боргу, були дефіцит державного бюджету, незбалансованість торгового балансу. Найважливішими ж чинниками формування зовнішнього боргу в цей час були такі: ослаблення фінансів підприємств, відсутність чіткого розмежування між фінансами підприємств і держави, внаслідок чого спостерігалось масове перенесення боргів підприємницького сектору на державу, особливо – простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за імпортовані енергоносії, здійснюване в порядку виконання урядом гарантійних зобов'язань, наданих підприємствам.

Характерною особливістю догровивного стану боргової історії України було те, що одержані кредити були переважно короткотерміновими, а обслуговування боргу з повернення запозичень і виплати процентів перевищувало обсяги поточних позик. Тобто відбувалось щорічне вилучення значних сум із бюджету для погашення раніше взятих позик. Це зумовлювало неминучу потребу залучення нових кредитів у наступному році у збільшеному розмірі.

До введення в обіг облігацій внутрішніх державних позик (ОВДП) державний борг в Україні зростав безсистемно: залучались прямі кредити НБУ, надавались урядові гарантії по іноземних кредитах українським підприємствам-позичальникам, упорядковувались боргові взаємовідносини у закупівлі енергоносіїв з Російською Федерацією, наростала потреба впровадження регульованої системи кредитних відносин. Саме необхідність системного упорядкування боргових відносин з кредиторами і уникнення надмірної від них залежності зумовила введення в практику механізму облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП).

Використання перших ОВДП як офіційної форми державного кредиту відбулося в Україні у 1995 р. Цінні боргові папери державної позики були введені в практику на основі Постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 1994 р. № 586. Уже 10 березня 1995 р. відбулися перші торги з розміщення ОВДП. Емісія ОВДП 1995 р. була здійснена безготівковим методом – через записи на рахунках інвесторів. Розміщення проводилось на строк 3-6 місяців. Номінальна вартість однієї облігації становила 100 млн. крб., а процентна ставка доходності була визначена в розмірі 140% річних.

Такі досить екзотичні із сучасного погляду характеристики першої емісії ОВДП в Україні були зумовлені нестабільністю фінансової системи, в умовах якої відбувалось становлення вітчизняного ринку ДЦП, високою ставкою рефінансування НБУ (60% річних), недовірою населення до держави та політичною нестабільністю. Крім того в Україні на той час відбувалась бурхлива гіперінфляція і ще не було національної валюти – гривні: грошовий обіг в країні здійснювався з використанням горезвісного купоно-карбованця. Гривня була введена в 1996 р. за курсом 1 грн.=100 тис. купоно-карбованців. Тож вартість однієї облігації першого випуску ОВДП згодом прирівнювалась до 1000 грн. державної позики.

Другий етап боргової політики (1997-2000 рр.) України в рецесивному періоді розпочався з 1997 р. після введення в оборот національної валюти і стабілізації грошової системи. Наявність національної валюти дозволила істотно розширити кредитні відносини з виходом за межі лише міждержавних та відносин з міжнародними організаціями. Здійснені перші ринкові перетворення в національній економіці, які свідчили про появу приватного сектору (зокрема у фінансовій сфері), сприяли розвитку комерційного кредитування із використанням інструментів фінансового ринку. Ця нова перспектива особливо активізувала зростання боргового тиску: необхідність погашення раніше одержаних державою кредитів примушувала шукати неординарні заходи для одержання нових позик, щоб погасити старі. Ці заходи полягали у такому альтернативному виборі:

- ⇒ погодитись на залучення на внутрішньому фінансовому ринку невігідних короткострокових і дорогих кредитів, але вимушених;
- ⇒ запобігти запозичення зовнішніх (іноземних) кредитів на більш вигідних умовах внаслідок більш високої фінансової забезпеченості.

Запозичення зовнішніх кредитів здійснювалось на світових фінансових ринках. Акумулявання коштів із зовнішніх джерел здійснюється шляхом розміщення єврооблігацій, залучення фідучіарних позик, емісії облігацій зовнішньої державної позики (ОЗДП).

Єврооблігації мають всі ознаки облігацій, а також деякі особливості, зокрема: вони розміщуються одночасно на фінансових ринках кількох країн, а не одної; валюта єврооблігацій, зазвичай, як для кредитора так і для боржника є іноземною (за винятком банків США); єврооблігації розміщуються переважно емісійним синдикатом, що створюється банками кількох країн. Цей синдикат виступає гарантом з позики.

Фідучіарні позики – позики, що випускаються одними суб'єктами (переважно іноземними комерційними банками), а відповідальність за них несе інший суб'єкт (Україна в особі Міністерства фінансів).

Перший вихід України на міжнародний фінансовий ринок відбувся у 1997 р. в умовах значного дефіциту державного бюджету. У зв'язку з вкрай низьким кредитним рейтингом Україна зіткнулася з проблемою кризи довіри з боку кредиторів. Вона виявилась в емісії українських єврооблігацій та фідучіарних позик, строковість та дохідність яких засвідчили високий рівень ризиковості операцій із ними.

Першу фідучіарну позику на суму 450 млн. доларів США Україна залучила 11 серпня 1997 р. на підставі розпорядження Президента України (від 24 липня 1997 р. № 267/97 РП). Це була короткострокова позика (на 12 місяців), що була розміщена через банк (фідучіарій) «Bankers Trust Luxembourg S.A.» та японську компанію «Nomura International» під 12% річних. За мінусом комісійних процентів сума кредиту склала \$ 397 млн. на фінансування поточних витрат бюджету України в 1997 р. У жовтні 1997 р. уряд України отримав комерційну позику від «Chase Manhattan Bank» на загальну суму \$ 109 млн. (комісійна винагорода банку склала 0,76% від суми кредиту). Строк погашення – 1 рік.

Перша емісія єврооблігацій відбулася за угодою, підписаною 25 лютого 1999р., згідно із якою лідменеджерами виступили Mez Lynch і Comerz – bank. Облігації були номіновані у німецьких марках на суму 750 млн. німецьких марок зі строком погашення через 3 роки (тобто 26 лютого 2001 р.). Ставка дохідності позики становила 16,2 % (плюс 1,75 % - комісійна винагорода). Ця ставка дохідності виявилась рекордною за фінансовими інструментами, номінованими в німецьких марках за всю попередню повоєнну історію розвитку світового фінансового ринку.

Залучення фідучіарних зарубіжних позик та емісії єврооблігацій дозволило погасити у 1998 р. 11618 млн. грн. державного боргу. Проте використання практики погашення старих боргів за рахунок нових кредитів посилило ризиковість стабільності фінансового стану країни, особливо з урахуванням несприятливої кон'юнктури, зумовленої тогочасною світовою фінансовою кризою. Внаслідок цього на фінансовому ринку України виникла загроза зловісної фінансової піраміди ОВДП, що призвело до девальвації національної валюти. Якщо офіціальний курс гривні до долара США у 1997 р. становив 1,86, то в 1998 р. – 2,45; в 1999 р. – 4,13, а в 2000 р. – 5,44. В цілому за 1997-2000 рр. гривня знецінилась в 2,9 рази. Це також сприяло зростанню вартості державного боргу, який за 1997-1999 рр. збільшився у доларовому виразі в 1,4 раза, а в гривневому виразі – в 3,9 раза.

Динаміка і структура (за кредиторами) зовнішніх запозичень України у 1997-2000 рр. наведені в табл. 12.2.

Таблиця 12.2.

Динаміка і структура (за кредиторами) зовнішніх запозичень України у 1997-2000 рр., \$ млрд.*

Кредитори	1997	1998	1999	2000	
				усього	структура, %
Зовнішній державний борг	9,56	11,47	12,48	10,35	100,0
Уряди зарубіжних країн	3,76	3,64	4,34	3,17	30,63
- Російська Федерація	2,00	1,90	3,07	1,97	19,03
- Туркменістан	0,60	0,46	0,32	0,28	2,70
- Німеччина	0,46	0,49	0,35	0,35	3,38
- інші країни	0,70	0,79	0,60	0,57	5,52
Міжнародні організації	4,02	4,81	5,28	4,61	44,54
- МВФ	2,39	2,79	2,80	2,07	20,00
- Європейський БРР	0,07	0,10	0,11	0,12	1,15
- Світовий банк	1,21	1,59	2,02	2,10	20,29
- Європейський Союз	0,35	0,33	0,35	0,32	3,10
Іноземні комерційні банки	0,56	1,77	1,77	0,30	2,90
Облігаційні позики	1,12	1,12	1,05	2,27	21,93
Інші кредитори	0,10	0,13	0,04	0	-
Зовнішній державний борг	9,56	11,47	12,48	10,35	100,0

* Джерело: за даними Міністерства фінансів України за відповідні роки [5, с. 260].

Наведені у табл. 12.2. дані свідчать про те, що провідним сектором кредитування України в аналізованому періоді стають міжнародні організації, частка яких у загальній сумі державного боргу досягла 44,54% (це загальносвітові кредитори – МВФ (20,00%) і світовий банк (20,29%). Позики урядів зарубіжних країн становлять 30,63%, облігаційні позики – 21,93%, іноземні комерційні банки – 2,90%.

Враховуючи те, що етапи (догровневий і гривневий) першого періоду (рецесивного) кредитної історії України співпадають за кількістю років, важливо визначити відмінності в кредитній політиці держави. Вони полягають у наступному:

- ⇒ на першому етапі відбувалось послідовне нарощування величини державного боргу, який зріс за чотири роки у 2,4 раза. На другому чотирирічному етапі загальний розмір боргу рівномірно зростав, а в заключному році – зменшився. Якщо середньорічний розмір державного боргу на першому етапі становив \$ 6,38, то у другому - \$ 10,96 млрд., або зріс на 71,8%;
- ⇒ зазначена динаміка свідчить про істотне зростання довіри кредиторів до України і одночасно – про зростання кредитоспроможності держави;
- ⇒ посилилась тенденція боргової співпраці України із міжнародними організаціями та суб'єктами фінансового ринку, частка кредитів яких перевищила 69%.

Слабкою стороною бюджетної політики в 1991-2000 рр. було те, що Україна не змогла вийти із зони переважно короткострокових кредитів.

Для врегулювання зовнішньоборгових проблем урядом було проведено три реструктуризації зовнішнього боргу України. У серпні 1999р. з метою реструктуризації

зовнішнього боргу «Баварському об'єднаному банку» та конверсійних облігацій банку «Merrill Lynch» було здійснено додатковий випуск єврооблігацій, номінованих у німецьких марках. Загальний обсяг цих облігацій становив 538 млн. німецьких марок з доходністю 16% річних. У квітні 2000р. було здійснено реструктуризацію зовнішнього боргу комерційним кредиторам обсягом \$ 2,6 млрд. на більш довготермінові зобов'язання (з 3 до 7 років), з процентною ставкою 10% у доларах та 11% у євро. Програмою реструктуризації були охоплені єврооблігації зовнішньої позики 1995 р., здійсненої для платежів за газ Російській Федерації.

Незважаючи на понесені національною економікою України колосальні втрати від світової фінансової кризи і істотну девальвацію гривні, в країні відбулися позитивні зрушення: запобігання до державних кредитів сприяло призупиненню подальшого падіння створення ВВП (в 1999 р. відмічено досягнення «дна») і в 2000 р. розпочалося його поступове нарощування. Загальний обсяг зовнішнього державного боргу України в 2000р. проти 1999р. зменшився на 17,1%, що становило в гривневому виразі 71244 млн. грн. Проте найважливішим досягненням цього етапу стало саме подолання кризи національної економіки і початок її піднесення.

Набутий досвід управління державним боргом у 1996-1999 рр. не лише відкрив перспективи успішності використання кредитного механізму як важливого фінансового важеля регулювання соціально-економічного розвитку суспільства, але й визначив завдання по його вдосконаленню в наступному періоді – періоді економічного піднесення, особливо – в пріоритетах державної кредитної політики.

12.3. Державна кредитна історія періоду економічного піднесення національної економіки

Державна кредитна історія другого періоду – періоду економічного піднесення національної економіки. Цей період розпочався в 2000-2001 рр., коли намітилось помірне зростання ВВП, завершилось організаційне вирішення проблемних питань становлення національної системи міжнародних кредитних відносин та внутрішнього запозичення коштів, управління та обслуговування державного боргу, а загальна змістовність фінансової (і боргової в тому числі) політики в Україні набула системного виразу.

Найбільш важливим звершенням цього періоду є зміцнення фінансових інститутів держави, належний (з врахуванням світового досвіду) розвиток фінансового механізму їх функціонування, що дозволило реалізувати їх потенціал у таких аспектах: використання коштів державних запозичень як дієвого важеля державного впливу на динаміку розвитку національної економіки і регулятора грошово-кредитної сфери (обсяги грошової маси, оптимальної структуризації грошових агрегатів, регуляційної функції процентних ставок в економіці); покриття дефіциту зведеного (національного) бюджету та оптимізація параметрів бюджетної і податкової системи (шляхом планомірно-керованого включення запозичених коштів у доходи бюджету та вилучення із нього коштів на погашення та обслуговування державного боргу); регулювання динаміки обмінного валютного курсу гривні та обсягу золото-валютних резервів (як чинників стабілізації обмінного курсу гривні та платіжного балансу країни) тощо.

Одночасно із цим вдосконалювався механізм боргових відносин, інструментів їх регулювання та процедур здійснення, що сприяло посиленню керованості структури-

зації боргових зобов'язань у відповідності із особливостями конкретних видів і умов запозичень та їх узгодженості з інтересами кредитора і позичальника.

В цілому кредитну історію України в період економічного піднесення національної економіки, що розпочався у 2000 р. доцільно розділити на два етапи: 2000-2005 рр. і 2006-2011 рр. Це зумовлено відмінностями державної кредитної політики: на першому етапі (в 2000-2005 рр.) в Україні спостерігалось своєрідне протиборство двох підходів щодо кредитної політики держави в майбутньому перспективному періоді. Воно проявлялось у визнанні провідними політичними силами країни обмеженості запобігання до кредитів взагалі (за концепцією розвитку на власній основі без залежності від кредиторів), та за поміркованості кредитної політики із оптимальним співвідношенням у складі кредитів внутрішніх та зовнішніх запозичень зокрема.

На першому етапі державної кредитної історії періоду економічного піднесення національної економіки (2000-2005 рр.) спостерігалось зменшення сукупного державного боргу (прямого і гарантованого державою). Так у 2000р. обсяг державного і гарантованого боргу зменшився до 14173 млн. дол. США, або до 77023 млн. грн., тобто в доларовому виразі на 31,2 % проти 1996 р. (року введення національної валюти). Слід зазначити, що таке зменшення відбулося в кризовому періоді, адже в 1996-2000 рр. падіння національної економіки ще тільки наближалось до кінця і появилась надія про розвиток економіки на власній основі як саморозвитку суспільного розширеного відтворення.

В послідуочі 2001 і 2002 роки динаміка загального державного і гарантованого державою боргу ще дещо зменшилась проти 2000 р. (відповідно на 3% і 2%). Проте уже у 2003 р. державний борг зріс до 77533 млн. грн. (на 2,4% проти 2000 р.). У наступних роках проявилась тенденція зменшення боргового навантаження на бюджет: у 2005 р. проти попереднього 2004 р. загальна сума державного боргу була зменшена до 79306 млн. грн., або на 7,1%. До речі, у 2005 р. було достроково погашено частину внутрішнього боргу в сумі 5,5 млрд. грн., а НБУ без залучення бюджетних коштів повернув Міжнародному валютному фонду (МВФ) 1,5 млрд. грн. боргу. Девальвація гривні в поточному періоді призвела до зменшення вартості державного боргу в гривневому еквіваленті, ще на 3,3 млрд. грн.

Іншою особливістю, характерною для періоду економічного піднесення після 1999р., яка впливала на державну боргову політику, була позитивна динаміка збільшення обсягу ВВП та доходів зведеного (національного) бюджету.

Динаміка та структура державного та гарантованого державного боргу в 2000-2005 рр. наведено в табл. 2.4.

Із табл. 2.4. видно, що ВВП України за 2000-2005рр. збільшився на 159,5%, а доходи зведеного бюджету зросли в порівнянні з ВВП більш високими темпами, випереджаючи на 13,7 процентних пункти (пп.). За цей час частка розподілу ВВП через бюджет зросла від 28,9 до 30,4% (тобто на 1,5пп.). Істотно збільшився дефіцит бюджету до дефіциту у 2000р. в розмірі 2,0% від доходу бюджету до дефіциту відносно до доходу бюджету в розмірі 5,8%.

Прискорене зростання обсягу дефіциту бюджету зумовлене значною мірою розривом темпів зростання доходів зведеного бюджету, що випереджає на 13,7 пп. темп збільшення ВВП країни. Це є результатом посилення соціалізації бюджету, що відволікає фінансові ресурси із сфери інвестування розвитку економіки. У свою чергу, значна частка (до того ж зростаюча) зовнішнього боргу у складі сукупного державного боргу потребує для обслуговування іноземну валюту, що ускладнює ситуацію. У зв'язку із

цим постала необхідність здійснити переорієнтацію структури фінансових джерел покриття бюджетного дефіциту, комбінуючи використання зовнішніх (валютних) запозичень та внутрішніх у національній валюті із застосуванням їх оптимальної пропорції.

Із тал. 12.3. видно, що навіть у профіцитному 2000р. в бюджеті використовувались зовнішні запозичення. Проте співвідношення джерел фінансування дефіциту бюджету з 2001 р. корінним чином змінилось: частка зовнішніх запозичень із 64,1% у 2001р. зменшилась до 10,4%, або на 53,7 пп. Натомість частка внутрішніх джерел фінансування бюджетного дефіциту зросла від 35,9% у 2001р. до 89,6% у 2005 р., або на 53,7%, тобто внутрішні джерела фінансування дефіциту бюджету стали провідними.

Таблиця 12.3.

Динаміка та структура державного та гарантованого державного боргу в 2000-2005 рр., млн. грн.

Показники	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	Відхилення, %, пп.
Внутрішній валовий продукт	170070	204190	225810	267344	345113	441452	259,5
Доходи зведеного бюджету	49118	54935	61954	75286	91529	134183	273,2
до ВВП, %	28,9	26,9	27,4	28,2	26,5	30,4	+1,5
Дефіцит, профіцит бюджету	969*	593	1635	507	11009	7806	805,5
до доходів бюджету, %	2,0	1,1	2,6	0,8	12,0	5,8	+3,8
Джерела фінансування дефіциту:							
– внутрішні	885*	213	814	281	9616	6997	790,6
до дефіциту, %	91,3	35,9	49,8	55,4	87,3	89,6	-1,7
– зовнішні	84	380	821	226	1393	809	963,1
до дефіциту, %	8,7	64,1	50,2	44,6	12,7	10,4	+1,7
Загальний обсяг державного та гарантованого боргу	77023	74733	75872	77533	85401	79306	103,0
Державний борг	71244	70544	72070	74187	63145	66113	92,8
– внутрішній	22771	20780	21018	21386	19188	16607	72,9
до боргу, %	32,0	29,4	29,2	28,8	30,4	25,2	-6,8
– зовнішній	48473	49764	51052	52801	43957	49506	102,1
до боргу, %	68,0	70,6	70,8	71,2	69,6	74,8	+6,8
Гарантований борг	5779	4189	3802	3346	22256	13193	228,3
– внутрішній	3594	2517	2393	2077	2966	1986	55,2
до боргу, %	6,2	6,0	6,3	6,2	13,3	15,0	+8,8
– зовнішній	2185	1672	1410	1269	19290	11207	512,9
до боргу, %	93,8	94,0	93,7	93,8	86,7	85,0	-8,8

* профіцит

Джерело: Розраховано на основі даних статистичних щорічників Державної служби статистики України за відповідні роки та за даними Міністерства фінансів України.

Загальна сума сукупного державного боргу (прямого і гарантованого) за 2000-2005 рр. стабілізувалась в середньорічному розмірі 78311 млн. грн. з незначними відхиленнями від середнього значення (+9,0% у 2004р. і -4,6% у 2001р.). Загальна сума прямо-

го державного боргу зменшилась в аналізованому періоді на 7,2%, причому в його складі частка зовнішнього боргу зросла лише на 6,8% при аналогічній зменшенні внутрішнього боргу. Натомість загальна сума гарантованого державного боргу зросла майже у 2,3 раза. Посилення контролю за кредитоспроможністю корпорацій-позичальників дозволило успішно розширювати надання можливості користуватись їм зовнішніми кредитами для розвитку економіки: обсяг зовнішніх кредитів, гарантованих державою зріс у 5,1 раза.

Частка зовнішніх запозичень у загальній сумі гарантованого державою боргу у аналізованому періоді в середньому становила 70,4 %.

Таким чином, на першому етапі періоду піднесення національної економіки (2000 – 2005 рр.) відбулося зростання основних макроекономічних показників – ВВП та доходів бюджету відповідно 2,6 і 2,7 раза. Проте більш високий темп зростання обсягу доходів бюджету проти ВВП зумовив утримувати сукупний державний борг як один із факторів стабілізації економіки. Заходами державної боргової політики здійснено відносну стабілізацію сукупного державного боргу в середньорічному розрізі 78311 млн. грн. при середньорічній величині ВВП 275 663 млн. грн. Середньорічний обсяг сукупних державних запозичень до ВВП становив 28,4 %. Це відношення зменшилось від 45,3 % у 2000 р. до 18,0 % у 2005 р. Враховуючи ж те, що збільшення внутрішніх запозичень обмежує інвестиційний процес, засобами державної боргової політики було зменшено величину частки внутрішнього боргу у його сукупному обсязі з 34,2 % у 2000 р. до 23,4 % у 2005 р. З переорієнтацією гарантованого державного боргу вітчизняних корпорацій переважно на зарубіжні запозичення, що є в цілому позитивним.

В послідуєчі роки (2006 – 2011 рр.) позитивний динамізм макроекономічних показників характеризується меншими темпами зростання, ніж на попередньому етапі (табл. 12.4).

Як видно із табл. 12.4., за 2006 – 2011 рр. внутрішній валовий продукт України та доходи зведеного бюджету невинно зростали до 2008 р., коли відбулася світова фінансова криза, яка нанесла істотні втрати для національної економіки. Так, якщо у 2007 р. проти 2006 р. ВВП зріс на 34,2 %, а доход бюджету на 28,0 %, то у 2008 р. проти 2007р. приріст ВВП зменшився на 2,4 процентних пункти без секвестру (обмеження) затвердженого доходу бюджету. У посткризовому 2009 р. проти 2008 р. обсяг ВВП зменшився на 3,7 %, а доходи бюджету – на 8,4 %. В цілому ж в аналізованому періоді фінансовою політикою забезпечено позитивний динамізм зазначених макроекономічних показників: ВВП збільшився у 2,4 раза, а доход бюджету – у 2,4 раза. Позитивним досягненням, одержаним у другому етапі проти попереднього, є те що темп зростання ВВП став випереджальним проти зростання доходів бюджету, що зміцнює його фіскальну спроможність.

Разом з тим і у 2006 – 2011 рр. бюджет залишається дефіцитним, більш того: обсяг прямого і гарантованого державного боргу за цей час збільшився у 5,6 раза, тобто темп його приросту є більшим ніж у 2 рази, за темп зростання основних макроекономічних показників в Україні.

Серед основних причин високих темпів зростання сукупного державного боргу крім хронічного дефіциту бюджету, є від'ємне сальдо торгового балансу країни, при-

йняття державою безнадійних запозичень підприємцями під державні гарантії так зване «усуспільнення приватних боргів», неефективне використання позикових ресурсів та стрімке зростання курсів іноземних валют до гривні – з 5,05 за дол. США на початку року до 7,70 грн. за дол. США на кінець 2008р.

Таблиця 12.4.

Динаміка та структура державного та гарантованого державного боргу у 2006 – 2011 рр., млн. грн.

Показники	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	Відхилення, %, пп.
Внутрішній валовий продукт	544153	720731	94805	913345	1082569	1316600	241,9
Доходи зведеного бюджету	171811	219936	297893	272967	314506	398553	232,0
до ВВП, %	31,6	30,5	31,4	29,9	29,0	30,3	-1,3
Дефіцит, профіцит бюджету	3776	7702	14124	35517	64685	23058	623,2
до доходів бюджету, %	2,2	3,5	4,7	13,0	20,6	5,8	+3,7
Джерела фінансування дефіциту:							
– внутрішні	1030*	4730	10295	9283*	17427	9853	956,6
до дефіциту, %	27,8	61,4	73,0	26,1	26,9	42,7	-14,9
– зовнішні	4806	2972	3829	44800	47258	13705	285,1
до дефіциту, %	129,9	38,6	27,0	73,9	73,1	59,4	-70,5
Загальний обсяг державного та гарантованого боргу	88745	189410	317904	432303	473122	496958	560,0
Державний борг	71294	130689	226996	323475	357273	390714	548,0
– внутрішній	17806	44666	91070	141662	161467	192439	1080,7
до боргу, %	24,8	34,2	40,1	43,8	45,2	49,2	+24,4
– зовнішній	53488	86023	135926	181813	195807	198275	370,7
до боргу, %	75,2	65,8	59,9	56,2	54,8	50,8	-24,4
Гарантований борг	17450	58721	90908	108828	115848	106243	608,8
– внутрішній	1001	2001	14063	13895	12241	12053	1204,1
до боргу, %	5,7	3,4	15,5	12,8	10,6	11,3	+5,6
– зовнішній	16449	56719	76845	94932	103608	94190	572,6
до боргу, %	94,3	96,6	84,5	87,2	89,4	88,7	-5,6

*Профіцит

Джерело: Розраховано на основі даних статистичних щорічників Державної служби статистики України за відповідні роки та за даними Міністерства фінансів України.

Найістотніше зростання сукупного державного боргу відбулося у 2008 р., що було зумовлено загостренням скрути, викликаного світовою фінансовою кризою: всього було залучено 128494 млн. грн. або на 40,4 % більше проти 2007 р. та у 2009 р., коли приріст обсягу державного боргу збільшився ще на 114399 млн. грн., або на 36,0 %

проти попереднього року. За результатами 2010 р. спостерігалось уповільнення темпів приросту боргових зобов'язань держави: вони зросли на 40819 млн. грн., або на 9,4 %. У 2011 р. продовжилось зменшення темпу нарощування запозичень – до 23836 млн. грн., або на 5,0 % проти попереднього року.

У 2009 р. сума сукупного державного боргу України в основному зросла внаслідок випуску ОВДП для збільшення статутних капіталів банків та НАК «Нафтогаз України» (44,0 млрд. грн.) та для поповнення Стабілізаційного фонду (4,7 млрд. грн.), отримання другого траншу позики МВФ (36,9 млрд. грн.), отримання першої програмної позики Світового банку на реабілітацію фінансової сфери (3,2 млрд. грн.) та за рахунок зростання курсів іноземних валют до гривні (6,0 млрд. грн.).

У 2010 р. державний зовнішній борг збільшився в основному внаслідок отримання двох траншів позик МВФ (16,05 млрд. грн.), випуск ОЗДП (19,8 млрд. грн.), комерційної позики VTB - банку (15,8 млрд. грн.). Державний внутрішній борг зріс в основному за рахунок випуску ОВДП для фінансування державного бюджету та поповнення Стабілізаційного фонду (39,8 млрд. грн.), збільшення статутних капіталів «Укрексім» банку, НАК «Нафтогаз України» та Державної іпотечної установи (15,8 млрд. грн.), а також для відшкодування суми податку на додану вартість (16,4 млрд. грн.).

У 2011 р. державний зовнішній борг зріс в основному внаслідок зростання курсів іноземних валют відносно гривні, до випуску ОЗДП 2010 р. (0,1 млрд. дол. США) випуску ОЗДП 2011 р. (1,5 млрд. дол. США). Державний внутрішній борг збільшився в основному внаслідок ОВДП для фінансування бюджету, зміцнення статутного фонду НАК «Нафтогаз України» (5,0 млрд. грн.) та капіталізації ПАТ «Родовід-Банк» (3,95 млрд. грн.) [32].

У 2006 – 2011 рр. збільшення загального обсягу гарантованого державного боргу відбувалось більш високими темпами ніж державного боргу: якщо державний (зовнішній та внутрішній) борг зріс у 5,6 раза, то гарантований державою борг – у 6,1 раза, в абсолютному виразі його приріст склав 88793 млн. грн. Особливо значне прирощування гарантованого державного боргу відбулося у кризовому 2008 р., після чого темп нарощування цього боргу дещо уповільнилось.

У 2010 р. зростання гарантованого державного боргу пов'язане з випуском зовнішніх облігацій «ФІНІНПРО» для фінансування заходів з проведення Євро – 12 (4,5 млрд. грн.), отримання Укравтодором кредиту від VTB CAPITAL (3,5 млрд. грн.) та отримання траншів МВФ (11,1 млрд. грн.).

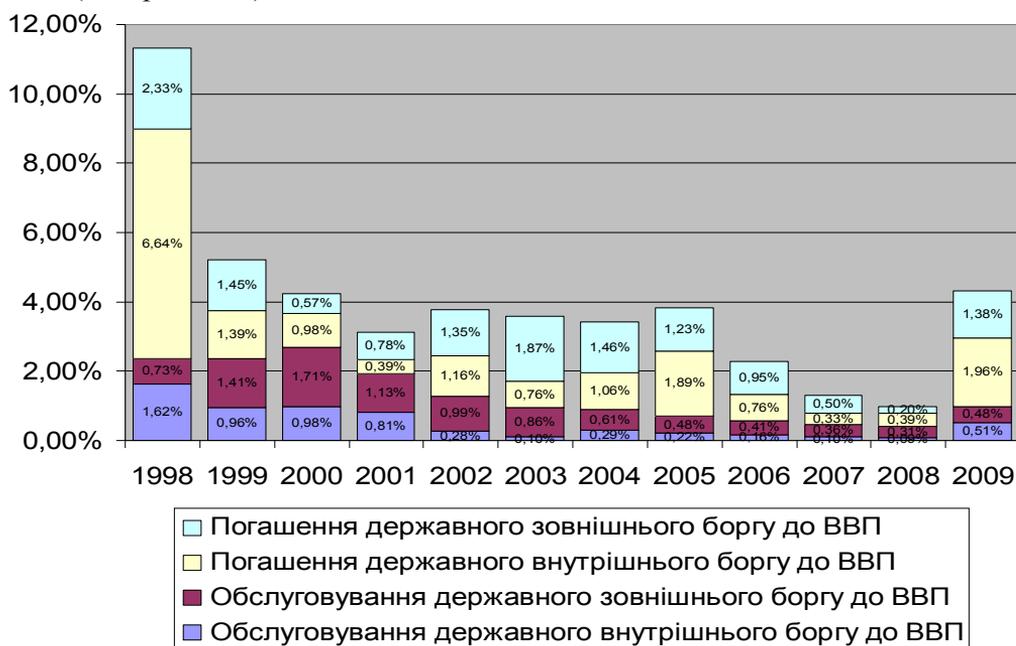
У 2011 р. нарощування гарантованого державою боргу відбувалось переважно внаслідок зростання курсів іноземних валют до гривні та залучення коштів від емісії Єврооблігацій (690 млн. дол. США) для ДП «Фінансування інфраструктурних проєктів».

У загальному обсязі сукупного державного боргу України домінують прямі державні запозичення. Проте за 2001 – 2011 рр. частка прямих державних запозичень у структурі загальної величини сукупного державного боргу дещо зменшилась: у 2001 р. вона становила 80,3 %, а у 2011 р. – 78,6 %, тобто була меншою на 1,7 п.п. Більш відчутними були структурні зрушення державного прямого боргу за кредиторами: відбулася переорієнтація від домінанти зовнішніх до внутрішніх запозичень. Якщо у 2006 р. зовнішні запозичення становили 75,2 % в загальному обсязі боргу, то у 2011р. – 50,8 %, тобто зменшились на 24,4 п.п. Відповідно із цим частка внутрішніх запо-

зичень прямого державного боргу зросла від 24,8 % до 49,2 %. Частка внутрішніх запозичень і гарантованого державою боргу також зросла від 5,7 % до 11,3 %.

Таким чином на другому етапі періоду піднесення національної економіки (2006-2011 рр.) продовжилось зростання основних макроекономічних показників: ВВП у 2,4 раза, а доходу бюджету – у 2,3 раза. Причому було досягнуто випереджального темпу зростання ВВП проти темпу зростання обсягу державного доходу, що свідчить про зміцнення власної дохідної бази бюджету як передумови зменшення державних позик у перспективі.

Одним із найбільш важливих показників досконалості боргової політики країни та її спроможності виконувати боргові зобов'язання, є співвідношення сумарних виплат з обслуговування й погашення державного боргу до доходів державного бюджету та ВВП. Незважаючи на те, що протягом останніх років спостерігалось поступове зростання обсягів платежів за державним боргом в абсолютній величині, бюджетні витрати на погашення та обслуговування державного боргу стабілізувались у межах 2,0 – 5,0 % від ВВП, а на кінець 2009 р. зазначений показник становить 4,33% від ВВП країни, (див. рис. 12.1).



Джерело: інформаційна довідка Міністерства фінансів України

Рис. 12.1. Платежі за державним боргом в порівнянні з ВВП

Наведені на рисунку 12.1. показники засвідчують в цілому позитивну тенденцію зменшення величини платежів, які здійснює держава за одержані кредити. Якщо в кризовий 1998 р. погашення державного боргу майже наближалась до 12% від величини ВВП, то в 2005 р. уже становило лише 3,8%.

В наступні роки (2007 і 2008 рр.). загальна сума платежів за державним боргом в середньому становили 1,66 %.

У 2010 р. загальна сума повернення і обслуговування сукупного державного боргу становила 15,5 млрд. грн., а в 2011р. – 23,1 млрд. грн. Відносно до ВВП країни це ста-

новило відповідно 1,43 % і 1,75 %. Таким чином, борговий тягар в умовах стабільного зростання обсягу ВВП країни має тенденцію до зменшення, що розширює можливості бюджетного регулювання соціально-економічним розвитком суспільства. Проте залучені запозичення мають різну строкову тривалість, тому (із врахуванням і нових запозичень), погашення і обслуговування державного боргу потребує встановлення календарного графіка на перспективний період.

12.4. Погашення існуючого загального боргу держави

Згідно із розрахунками Міністерства фінансів України погашення існуючого загального боргу держави (прямого і гарантованого державою) розрахованого на 2011–2025 рр. має здійснюватись у таких обсягах (рис. 12.2).

Як видно із рисунку в період 2011-2013 рр. загальна сума погашення боргу зростає. У 2011 р. платежі боргу склали 22329 млн. грн., тобто 4,5% сукупного боргу у 2012 р. платежі погашення боргу мають складати 25723 млн. грн., або 6,4% наявного боргу, а в 2013 р. сума погашення боргу має досягти 34023 млн. грн., або 8,4% від очікуваного боргу. Тобто за перші 3 роки розробленого графіку передбачено погасити 82075 млн. грн., або біля 20% існуючого боргу.

В структурному відношенні погашення боргів передбачається здійснити у такій пропорції: внутрішнього боргу у 2011 р. – 63,5%, зовнішнього – 36,5%; в 2012 р. внутрішнього і зовнішнього по 50%; в 2013 р. внутрішнього – 85,2% і зовнішнього – 14,8%

У послідуєчий період (2014-2017 рр.) передбачається рівномірне погашення державного боргу в межах 18-20 млрд. грн. щорічно на загальну суму 76556 млн. грн.

У 2018 і 2019 рр. щорічна сума погашення боргу зменшиться до 14384 і 15658 млн. грн. відповідно. Характерною особливістю погашення боргу в ці роки буде те, що основну частину будуть становити погашення внутрішнього боргу, відповідно 80 і 85% від загальної річної суми.

В 2020 р. погашення нині існуючого боргу буде практично завершено (8714 млн. грн.), крім того передбачається також здійснення погашення боргів, передбачених планом запозичення крім існуючого нині боргу.

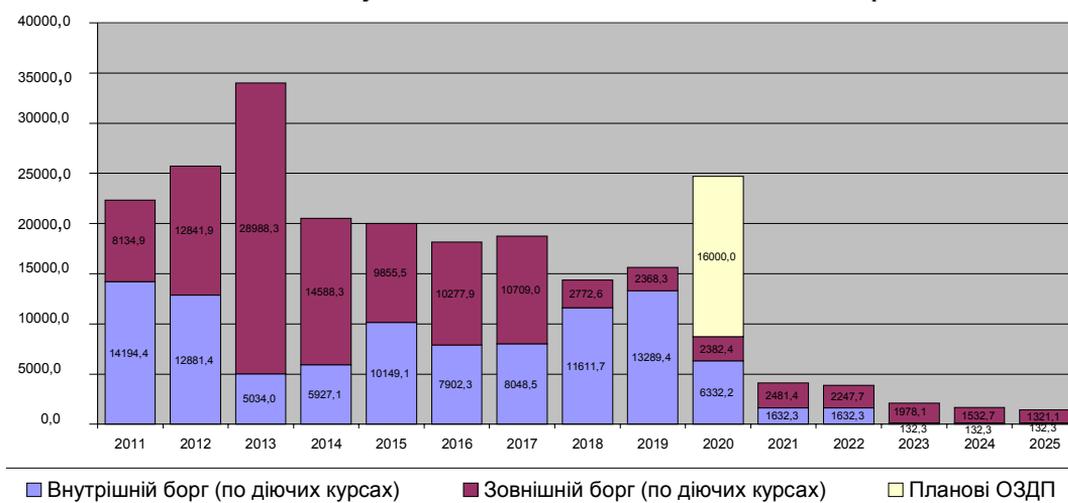
В 2021-2025 рр. буде відбуватися погашення залишків боргів очікувано в межах 1640-4113 млн. грн., в структурі яких домінуючими будуть внутрішні борги.

Розглядаючи план погашення державних боргів 2011-2025 рр. слід пам'ятати, що в їх структурі біля 25% становлять запозичення, здійснені суб'єктами господарювання під державні гарантії.

Оскільки це не прямі державні борги, завдання органів управління державним боргом полягає у забезпеченні належного контролю за їх своєчасним погашенням.

Незважаючи на високий динамізм зростання в Україні обсягів усіх видів запозичень, що утворюють сукупний державний борг, він знаходиться в межах критично-допустимого граничного розміру. Так, за критерієм допустимої норми боргу до ВВП країни в розмірі 60 %, він у 2011 р. фактично становив 37,7 %, а при граничній нормі по відношенню величини сукупного боргу у розмірі 300 % до доходів з денного бюджету, борг фактично у 2011 р. за цим критерієм становив 41,6 %.

Основним завданням у перспективному періоді в сфері державної боргової політики є збільшення спрямованості запозичуваних коштів на фінансування інвестиційно-інноваційних державних проектів розвитку економіки (в частині розвитку державного і місцевих бюджетів), та зменшення їх використання у поточному бюджеті споживання. Це можливо в разі істотного скорочення фіскальних пільг значна частина з яких є необґрунтованою з позиції ринкового механізму, коли надання пільг здійснюється не тільки суспільному, а й приватному сектору, капіталізації за рахунок бюджету збанкрутілих комерційних банків тощо. Крім того необхідно зменшити соціальні видатки бюджетів на основі перересстрації та перекомісії осіб, що потребують соціальної допомоги та скасувати надлишки платежів деяким категоріям осіб.



Джерело: матеріали Міністерства фінансів України

Рис. 12.2. Погашення внутрішнього і зовнішнього державного боргу України з урахуванням планових ОЗДП

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Які періоди доцільно виділити в процесі становлення і розвитку в Україні системи державних запозичень та управління державним боргом?
2. Розкрийте особливості кредитних відносин України на початковому етапі (1991 – 1996 рр.) рецесивного періоду.
3. Якою особливістю характеризується догровневий стан боргової історії України?
4. Коли і як саме відбулося введення у використання перших ОВДП України як офіційної форми державного кредиту?
5. Дайте характеристику другому етапу боргової політики (1997-2000 рр.) України в рецесивному періоді.
6. Що ви розумієте під фидуціарними позиками?
7. Яким чином Україна використовує єврооблігації у відносинах державного боргу?
8. У чому суть державної кредитної історії України другого періоду – періоду економічного піднесення національної економіки ?

9. У якому періоді кредитної історії України спостерігалось зменшення сукупного державного боргу?
10. Розкрийте причини високих темпів зростання сукупного державного боргу останнього етапу другого періоду кредитної історії України.

ТЕСТИ

1. Загальним змістом фінансової політики держави якого періоду є становлення національної фінансової системи, реалізація антикризових заходів у досягненні стабілізації економіки?

- а) 1991 – 2000 рр.
- б) 1991 – 1996 рр.
- в) 1997 – 2000 рр.
- г) 2000 – 2011 рр.

2. Характерною особливістю догризового стану боргової історії України було те, що:

- а) одержані кредити були переважно довготерміновими;
- б) одержані кредити були переважно короткотерміновими, а обслуговування боргу з повернення запозичень і виплати процентів перевищувало обсяги поточних позик;
- в) обсяги поточних позик перевищували обсяги обслуговування боргу з повернення запозичень і виплати процентів;
- г) обсяги обслуговування боргу з повернення запозичень і виплати процентів перевищували одержані кредити.

3. Використання перших ОВДП як офіційної форми державного кредиту відбулося в Україні у:

- а) 1996 р.;
- б) 1998 р.;
- в) 1995 р.;
- г) 1994 р.

4. Акумулявання коштів із зовнішніх джерел здійснюється шляхом розміщення:

- а) єврооблігацій;
- б) залучення фідучіарних позик;
- в) емісії облігацій зовнішньої державної позики (ОЗДП);
- г) усіх вище перелічених.

5. Перший вихід України на міжнародний фінансовий ринок відбувся у:

- а) 1999 р.;
- б) 1997 р.;
- в) 2000 р.;
- г) 1996 р.

6. Перша емісія єврооблігацій відбулася за угодою, згідно із якою облігації були номіновані у:

- а) доларах США;*
- б) англійських фунтах стерлінгів;*
- в) німецьких марках;*
- г) швейцарських франках.*

7. У 2010 р. зростання гарантованого державного боргу для фінансування заходів з проведення Євро 2012 пов'язане з:

- а) випуском зовнішніх облігацій «ФІНІНПРО»;*
- б) отримання Укравтодором кредиту від VTB CAPITAL;*
- в) отримання траншів МВФ;*
- г) всі вище перелічені.*

8. Серед основних причин високих темпів зростання сукупного державного боргу є:

- а) хронічний дефіцит бюджету та від'ємне сальдо торгового балансу країни;*
- б) від'ємне сальдо торгового балансу країни, прийняття державою безнадійних запозичень підприємствами під державні гарантії, хронічний дефіцит бюджету;*
- в) хронічний дефіцит бюджету, від'ємне сальдо торгового балансу країни, прийняття державою безнадійних запозичень підприємствами під державні гарантії, неефективне використання позикових ресурсів та стрімке зростання курсів іноземних валют відносно гривні*
- г) прийняття державою безнадійних запозичень підприємствами під державні гарантії, неефективне використання позикових ресурсів та стрімке зростання курсів іноземних валют до гривні.*

ГЛОСАРІЙ

Єврооблігації – розміщуються одночасно на фінансових ринках кількох країн, а не однієї; валюта єврооблігацій, зазвичай, як для кредитора так і для боржника є іноземною (за винятком банків США); єврооблігації розміщуються переважно емісійним синдикатом, що створюється банками кількох країн. Цей синдикат виступає гарантом з позики.

Фідуціарні позики – позики, що випускаються одними суб'єктами (переважно іноземними комерційними банками), а відповідальність за них несе інший суб'єкт (Україна в особі Міністерства фінансів).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування : навч. посіб. / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер ; за наук. ред. В. М. Федосова. - К. : КНЕУ, 2011. - 311 с.
2. Бадида М. П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. - 2008. - № 7. - С. 46-52.

3. Бюджетна система України та Євросоюзу : [монографія] / [Булгакова С. О. Барановський, О. І., Кучер Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. - К. : КНТЕУ, 2010. - 396 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.
5. Дем'янишин В. Г . Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : [монографія] / Дем'янишин В. Г.- Тернопіль : ТНЕУ, 2008. - 496 с.
6. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг. ред. М. Я. Азарова. - К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. - Ч. 1. - 268 с .
7. Державний бюджет і бюджетна стратегія, 2012-2014. Стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : [монографія] / за заг. ред. М. Я. Азарова. - К. : Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. управління», 2011. - Ч. 2. - 702 с .
8. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : [монографія] / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. І. О. Луніної. - К. : НАН України; Ін-т екон. та прогнозув., 2010. - 320 с.
9. Зведені матеріали наукових досліджень «Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України» [Електронний ресурс]. - Матеріали Бюджетного комітету Верховної Ради України.
10. Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування : [монографія] / за заг. ред. О. Л. Яременка. - Х. : ХІФ УДУФМТ, 2011.- 182 с.

ВІДПОВІДІ НА ТЕСТИ

- Тема 1.** 1) а; 2) в; 3) а; 4) б; 5) а; 6) в; 7) в; 8) в; 9) а; б; 10) а; 11) а; 12) в; 13) а; 14) а; 15) б; 16) б; 17) а; б; в; 18) а; 19) а; 20) а; б; в; г.
- Тема 2.** 1) а; 2) б; 3) а; 4) а; 5) б; 6) б; 7) а; 8) а; 9) а; 10) в.
- Тема 3.** 1) б; 2) а; 3) в; 4) а; 5) б; 6) в; 7) б; 8) а; 9) в; 10) б.
- Тема 4.** 1) а; 2) а; 3) а, в; 4) а; 5) в; 6) а; 7) б; 8) б; 9) г; 10) а.
- Тема 5.** 1) б, в; 2) в; 3) а, б, в; 4) а; 5) а, б, в; 6) а, г; 7) б; 8) а, б, в, г; 9) а, б, в; 10) а, б, в.
- Тема 6.** 1) б; 2) а; 3) а; 4) в; 5) б; 6) в; 7) б; 8) а; 9) в; 10) а.
- Тема 7.** 1) а; 2) б; 3) в; 4) а; 5) в; 6) а; 7) в; 8) в; 9) б; 10) г.
- Тема 8.** 1) а; 2) в; 3) в; 4) а; 5) а; 6) б; 7) в; 8) б; 9) а; 10) б.
- Тема 9.** 1) а; 2) а; в; г; д; 3) в; 4) а; 5) б; 6) а; 7) а; 8) б; 9) в; 10) а.
- Тема 10.** 1) а; 2) а, б, в, г; 3) г; 4) в; 5) б; 6) а, б, в; 7) а; 8) а, б, в, г; 9) а, в; 10) а, б, в, г; 11) а; 12) г.
- Тема 11.** 1) а; 2) в; 3) б; 4) г; 5) б; 6) в; 7) а; 8) б; 9) а; 10) в; 11) г; 12) б; 13) а; 14) г; 15) а; 16) в; 17) а; 18) в; 19) г; 20) б.
- Тема 12.** 1) а; 2) б; 3) в; 4) г; 5) б; 6) в; 7) г; 8) в.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

ВСТУП	<i>Д.е.н., проф. Говорушко Т.А.</i>
Тема 1. Сутність, призначення та роль бюджету держави	<i>К.е.н., доц. Гнатенко О.А.</i>
Тема 2. Бюджет як основний фінансовий план держави	<i>К.е.н., доц. Обушна Н.І.</i>
Тема 3. Бюджетний дефіцит і джерела його фінансування	<i>К.т.н., доц. Ситник І.П.</i>
Тема 4. Бюджетний устрій та побудова бюджетної-системи України	<i>К.е.н., доц. Обушна Н.І.</i>
Тема 5. Міжбюджетні відносини та система бюджетного вирівнювання	<i>Д.е.н., проф. Говорушко Т.А., ст. викл. Еш С.М.</i>
Тема 6. Система доходів бюджету	<i>К.т.н., доц. Ситник І.П.</i>
Тема 7. Система видатків бюджету	<i>К.е.н., доц. Багацька К.В.</i>
Тема 8. Видатки бюджету на економічну діяльність держави та науку	<i>К.е.н., доц. Климаш Н.І.</i>
Тема 9. Видатки бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу	<i>К.е.н., доц. Лановська Г.І.</i>
Тема 10. Видатки бюджету на оборону та управління	<i>К.е.н., доц. Стецюк В.М., к.е.н., доц. Гудзь Ю.Ф.</i>
Тема 11. Видатки держави на обслуговування державного боргу	<i>К.е.н., доц. Сілакова А.В.</i>
Тема 12. Державні запозичення і державний борг в системі управління єдиним казначейським рахунком	<i>К.е.н., доц. Дем'яненко І.В.</i>

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ СТУДЕНТІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ
НАПРЯМУ ПІДГОТОВКИ 6.030508 «ФІНАНСИ І КРЕДИТ»

За загальною редакцією доктора, економічних наук,
професора Говорушко Т.А.

Підписано до друку __.__.2013 р.
Формат 70x100/16. Папір друк. №2. Гарнітура Times New Roman
Умовн. друк. арк. 18,5. Тираж __ прим.

ПП «Магнолія 2006»
а/с 431, м. Львів-53, 79053, Україна, тел./факс 240-54-84; 245-63-70
e-mail: magnol@lviv.farlep.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої
продукції: серія ДК № 2534 від 21.06.2006 року,
видане Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України

Надруковано у друкарні видавництва «Магнолія 2006»
м. Львів, вул. Луганська, 1 Б.