

Конспект лекцій з дисципліни «Бюджетна система»

Тема 1. Сутність, призначення і роль Державного бюджету

1. Сутність бюджету як економічної категорії.

Термін "бюджет" походить від давньофранцузького - шкіряний мішок, сумка. В ході історичного розвитку вживання цього терміна і процес його затвердження започатковано в Англії. Так, у 1215 р. було прийнято Велику хартію вольностей, де закріплено важливий принцип - податки потрібно встановлювати лише за згодою представників суспільства. Термін "бюджет" набув поширення в Англії, де використовувався парламентом у процесі формування державної скарбниці та витрачання коштів із неї. Канцлер Казначейства Англії відкривав свій бюджет, тобто сумку, в якій містилися папери або рахунки, та проголошував законопроект, у якому викладав перед Палатою громад минулорічні фінансові результати та кошторис доходів і видатків на наступний період. Застосування терміна "бюджет" у сучасному розумінні, тобто як фінансового інституту, розпочалось у середині XVIII ст, а остаточного поширення це значення набуло лише на початку XIX ст.

У фінансовій теорії бюджет розглядають насамперед як економічну категорію: бюджет відображає ту частину розподільчих відносин, яка пов'язана з формуванням і використанням основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Бюджетним відносинам властиві такі ознаки:

- розподільчий характер.
- носієм бюджетних відносин є гроші, тобто ці відносини мають вартісне вираження;
- кінцевою метою бюджетних відносин є формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави.

Бюджетним відносинам властивий всеохоплюючий характер, вони є багатограними, масштабними і передбачають такі види розподілу та перерозподілу:

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

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

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

Загалом суб'єктами бюджетних відносин є, з одного боку, держава, з іншого - юридичні та фізичні особи. Об'єкт бюджетних відносин - ВВП і національне багатство. Отже, бюджетними відносинами охоплюються всі юридичні особи, кожен громадянин держави і кожна державна структура, при цьому відносини можуть супроводжуватись

одно- або двостороннім рухом коштів. Характер і масштаби участі держави у розподільчих процесах залежать від моделі фінансових відносин у суспільстві. Таким чином, бюджет держави як об'єктивна економічна категорія - це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП і національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.

2. Призначення бюджету в ринковій економіці.

Бюджет на усіх історичних етапах є одним із найголовніших інститутів економічного суверенітету держави. Державний бюджет забезпечує акумулювання коштів, необхідних для фінансування держави, використовується для перерозподілу доходів між окремими верствами населення з метою підтримання сприятливого соціального становища, а також активно впливає на економічні, соціальні, національні, політичні та регіональні процеси у суспільстві. Державний бюджет є тим інструментом, за допомогою якого держава в особі органів влади реалізовує ухвалену національну стратегію свого розвитку.

Економічна природа державного бюджету виявляється в тому, що за його допомогою держава надає суспільні блага й послуги, які істотно впливають на рівень добробуту та якість життя населення. До таких благ належать оборона країни, національна безпека й правопорядок, благоустрій, захист довкілля, освіта, охорона здоров'я, наука, культура тощо.

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

Призначення державного бюджету полягає в забезпеченні фінансовими ресурсами потреб економічного й соціального розвитку країни шляхом розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Таке забезпечення має певні особливості. Фінансові ресурси, сконцентровані в бюджеті, не є основним джерелом розвитку економіки і соціальної сфери. На зазначені цілі спрямовуються насамперед власні ресурси й накопичення підприємницьких структур і населення. Кошти, сконцентровані в бюджеті, є елементом регулювання, стимулювання і гарантування соціальної функції держави.

Світовий досвід свідчить, що без належної організації бюджетних відносин оптимальний обсяг бюджету сформувати неможливо. В Україні, економіка якої базувалась на командно-адміністративних методах управління, система бюджетних відносин мала викривлений характер. Це пов'язано з тим, що держава регламентувала зміст бюджетних відносин без урахування інтересів виробника та населення. Такі відносини були пов'язані насамперед із задоволенням інтересів адміністративно-управлінського апарату в умовах функціонування єдиної загальнодержавної власності.

Ринкові трансформації економіки України привели до виникнення різних форм власності та зумовили перегляд характеру і змісту бюджетних відносин. Становлення ринкових відносин спричинило об'єктивні обмеження у здатності формувати доходи держави, оскільки це потребує зростання рівня оподаткування, що сприймається неоднозначно та не завжди отримує суспільну підтримку. Змін зазнає також і діяльність держави щодо витрачання бюджетних коштів. Ці зміни виявляються у пошуку оптимального складу та структури бюджетних видатків, застосуванні новітніх підходів до підвищення ефективності бюджетного фінансування.

3. Роль і місце бюджету в соціально-економічних процесах держави.

Сутність бюджету як економічної категорії не буде повною, якщо не розглянути функції, які він виконує. В економічній літературі останніх років переважно представлена точка зору щодо виконання бюджетом двох функцій - розподільчої і контрольної. Вони об'єктивно властиві бюджету як економічній категорії. За допомогою розподільчої функції проходить процес концентрації грошових коштів у руках держави та їхнього використання з метою задоволення загальнодержавних потреб; контрольна функція дає змогу регулювати і простежувати, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів, чи ефективно вони використовуються.

Особливості бюджету як економічної категорії накладають відбиток і на функції, які він виконує. Зміст функцій, сфера та об'єкт їхньої дії характеризуються відповідною специфікою. Так, зміст розподільчої функції бюджету визначається процесами розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між різними підрозділами суспільного виробництва. Жодна з інших лапок фінансової системи не здійснює такого багатогранного (міжгалузевого, між-територіального і т. ін.) і багаторівневого (обласний, міський, районний і т. ін.) перерозподілу коштів, як бюджет.

Специфіка розподільчої функції полягає ще й у масштабності операцій, багатоканальності грошових потоків і великій різноманітності цільових фондів, які утворюються. Розподіляючи майже половину всього валового внутрішнього продукту, бюджет формує чисельні фонди різноманітного цільового призначення. З бюджетом держави пов'язані всі підрозділи суспільного виробництва і сфери послуг. Таким чином, розподільча функція бюджету характеризується багатократністю розподілу, вона виявляється у всіх сферах суспільних відносин і використовується державою для регулювання економічного і соціального розвитку.

Контрольна функція полягає в тому, що бюджет об'єктивно через формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави відображає економічні процеси, які відбуваються в структурних ланках економіки. Завдяки цій якості можна відповісти на запитання, як надходять у розпорядження держави фінансові ресурси від різних суб'єктів господарювання, чи відповідає розмір централізованих ресурсів держави обсягу її потреб і т. ін. Основу контрольної функції становить рух бюджетних коштів, які відображаються у відповідних показниках бюджетних надходжень і видаткових призначень. Особливістю контрольної функції бюджету є високий рівень централізації фінансових ресурсів у руках держави, а централізація завжди означає підзвітність і створює передумови для організації державного фінансового контролю на всіх рівнях влади.

4. Сутність бюджетної політики та пріоритети її реалізації в Україні.

В узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави у напрямку використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Так, політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. На практиці бюджетна політика потребує правового оформлення. Держава визначає методи, обсяги та форми формування бюджетного фонду, відображає їх у законодавчих і нормативних актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі чинного законодавства розробляють і видають нормативні документи, які дають можливість встановити єдині у державі правила формування і використання коштів бюджетного фонду держави. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішне проведення бюджетної політики.

Завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку

полягають у реалізації основної мети - забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до встановлених соціальних стандартів.

На бюджетну політику впливає низка чинників, які є внутрішніми і зовнішніми. До зовнішніх чинників належать: залежність держави від економічних взаємовідносин з іншими державами, експортних можливостей самої держави, її інтеграції зі світовими економічними системами. Внутрішніми чинниками вважаються стан розвитку економіки, соціальної сфери, організація грошового обігу, стабільність грошової одиниці, стан розвитку кредитування тощо.

Залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються, бюджетну політику поділяють на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Бюджетну стратегію слід розуміти як довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що охоплює вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

Бюджетну тактику слід розуміти як форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою бюджетної тактики є саме адаптивність. Межі та орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Якщо стратегія формується під впливом політичних та ідеологічних засад, то тактика безпосередньо залежить від дій держави і може мати самостійний характер. У цьому разі бюджетна тактика перетворюється у гальмо бюджетної стратегії або її обмежує, спричиняє неузгодженості у діях окремих інститутів державної влади й управління, органів місцевого самоврядування.

У теоретичному й практичному аспектах велике значення має конкретизація видів бюджетної політики:

- політика у сфері доходів бюджетів, яка охоплює податкову (фіскальну) політику і політику мобілізації неподаткових надходжень;
- політика у сфері видатків бюджетів, яка передбачає політику кошторисного фінансування, інвестиційно-бюджетну політику (політику бюджетного інвестування), політику бюджетного кредитування (за рахунок видаткової частини бюджетів), політику бюджетного дотування і субсидювання (надання дотацій і субвенцій юридичним особам та субсидій населенню), політику бюджетного резервування;
- політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин, яка охоплює політику надання і отримання трансфертів;
- політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу, яка охоплює політику обґрунтування обсягів дефіциту бюджетів, джерел покриття дефіциту, політику управління внутрішнім і зовнішнім державним боргом.

Реалізація бюджетної політики, успішне її впровадження забезпечується за допомогою бюджетного механізму. Загалом бюджетний механізм можна розглядати як систему встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин. Він є зовнішньою оболонкою бюджету, що виявляється у бюджетній практиці. У практичному плані бюджетний механізм - це налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. Призначення використання бюджетних коштів полягає у виконанні двох найважливіших функцій фінансового забезпечення та фінансового регулювання соціально-економічних процесів у державі.

Складність структури бюджетного механізму зумовлена розмаїттям бюджетних відносин. Саме множина бюджетних взаємозв'язків передбачає застосування великої кількості видів, форм, методів, важелів та інструментів їхньої організації як елементів бюджетного механізму. До структури бюджетного механізму належать різні організаційні форми, форми бюджетного забезпечення, методи та інструменти бюджетного регулювання, бюджетні стимули та санкції, які можна об'єднати у відповідні підсистеми.

До таких підсистем можна зарахувати:

- забезпечуючі (використовуються при прогнозуванні та бюджетному плануванні);
- оперативні (застосовуються у процесі виконання бюджетів);
- ретроспективні (використовуються на завершальних стадіях бюджетного процесу).

У структурі бюджетного механізму можна виокремити такі складові, як методи, форми бюджетного забезпечення, важелі та інструменти бюджетного регулювання, бюджетні стимули і санкції.

Методи бюджетного механізму - це бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне планування, оперативне управління і бюджетний контроль.

До форм бюджетного забезпечення належать: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне кредитування, бюджетне субсидіювання, бюджетне дотування, бюджетне резервування

Важелями бюджетного регулювання вважають податки, обов'язкові збори, неподаткові платежі, міжбюджетні трансферти, бюджетні призначення, бюджетні зобов'язання, бюджетні асигнування.

До інструментів бюджетного механізму зараховують: ставки податків, зборів, норми амортизаційних відрахувань, проценти за кредит, бюджетні нормативи, бюджетні норми, норми витрат, тарифи тощо.

Бюджетними стимулами і санкціями є пільги, штрафи, пеня, бюджетні відшкодування тощо.

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

Бюджетний механізм діє ефективно, якщо злагоджено функціонують усі його складові елементи. Приводячи їх у дію, держава може спрямувати економічний і соціальний розвиток на своїй території відповідно до потреб її громадян. Цієї мети досягають за допомогою створення і використання централізованого фонду грошових коштів.

Бюджетний механізм відіграє визначальну роль у функціонуванні бюджетної системи України. Від належної якості та рівня організації законодавчого і нормативного забезпечення, бюджетного планування, бюджетного регулювання, бюджетного нормування, оподаткування, неподаткових методів мобілізації доходів, кошторисного фінансування, бюджетного інвестування, бюджетного резервування, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю залежить рівень практичної реалізації бюджетних відносин у кожній ланці бюджетної системи і якість виконання державою власних функцій.

Тема 2. Бюджет як основний фінансовий план держави

1. Законодавчо-правова характеристика бюджету як фінансового плану держави.

Усі бюджетно-правові відносини виникають і припиняються на законодавчій основі. Правові норми, що регулюють бюджетні відносини, становлять систему бюджетного права, яка ґрунтується на Конституції держави.

Функціонування бюджетних відносин в Україні здійснюється на основі законодавчих і нормативних актів, перелік яких визначений ст. 4 Бюджетного кодексу України:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу України;
- 3) Закону "Про Державний бюджет України";

- 4) інших законів, що регулюють бюджетні правовідносини;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 6) нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади;
- 7) рішень органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

У Конституції України урегульовані такі питання щодо функціонування бюджетної системи:

- механізм прийняття Законів України;
- повноваження Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоврядування;
- основні бюджетні положення.

У Конституції України зазначено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

2. Зміст та структура бюджету, як фінансового плану держави.

За формою бюджет є фінансовим планом, який характеризується всіма властивими фінансовим планам ознаками - строком, на який здійснюється планування, наявністю дохідної та видаткової частин, поділом на певні складові (розділи, групи однорідних доходів і видатків, статті) тощо. При цьому бюджет держави посідає центральне місце серед інших фінансових планів, які існують у країні. У бюджеті як основному фінансовому плані відображені результати розподільчих процесів, що здійснюються за допомогою бюджетних відносин, передбачені джерела та обсяги надходжень, напрямки розподілу і використання коштів централізованого грошового фонду держави.

Бюджет як фінансовий план має власну форму, є збалансованим, його показники тісно взаємопов'язані з іншими фінансовими планами. Вертикальна структура цього плану відповідає структурі бюджетного устрою. Хоча Зведений бюджет України відповідно до Бюджетного кодексу України не затверджується (у процесі бюджетного планування його показники лише розраховуються), з позиції фінансового плану перший охоплює показники Державного бюджету України, Зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей і міст Києва і Севастополя.

Складовими бюджету як фінансового плану є поточний бюджет і бюджет розвитку, загальний і спеціальний фонди бюджету.

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

За матеріальним змістом бюджет є основним централізованим фондом грошових коштів держави, він характеризується такими ознаками:

- винятковим правом держави на розпорядження коштами фонду. Крім держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, ніхто не має права ухвалювати рішення про наповнення чи використання коштів фонду;
- державно-правовим регулюванням процесу формування і використання коштів фонду. Держава при цьому регулює процес використання коштів фонду за напрямками та відповідно до власних потреб і фінансових можливостей;
- одностороннім рухом грошових коштів у процесі формування і використання коштів фонду;
- цільовим призначенням фонду. Використання коштів за цільовою ознакою та цільовим спрямуванням є основною умовою діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів;

- динамічністю. Фонд перебуває у постійному русі. У ньому кошти не нагромаджуються, а відповідно до їхнього надходження використовуються для фінансування видатків;

- мобільністю та масштабістю. За масштабами та мобільністю бюджетний фонд не може зрівнятися з жодним централізованим чи децентралізованим грошовим фондом, оскільки у ньому зосереджуються близько третини ВВП держави.

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

Бюджет відповідно до Бюджетного кодексу може складатися із загального та спеціального фондів. Кожен із них має дохідну та видаткову частину. Загальний фонд концентрує загальні доходи та загальні видатки держави, які переважно не мають чіткого зв'язку між собою, оскільки окреме джерело ресурсів не прив'язане до конкретного напрямку витрачання коштів. Спеціальний фонд бюджету - це складова бюджету, яка містить надходження до бюджету, призначені для спрямування на конкретні заходи, та витрати з бюджету на реалізацію цих заходів.

Складовими загального фонду бюджету є:

- 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

- 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

- 4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими спеціального фонду бюджету є:

- 1) доходи бюджету (в т. ч. власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у т. ч. власних надходжень бюджетних установ)^

- 3) 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);

- 4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і зараховуються до спеціального фонду бюджету. Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи.

Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди та їхні складові визначаються Бюджетним кодексом і 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 Бюджетний кодекс та закон про Державний бюджет України. Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього. Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету, якщо Бю-

джетним кодексом України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше.

Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

3. Сутність бюджетного процесу та його учасники.

Формування Державного та місцевого бюджетів — досить складний і тривалий процес. У зарубіжних державах існує практика складання бюджетів на 3—5 років наперед з відповідним уточненням на конкретний рік, який буде виконуватися.

У бюджетному процесі України бере участь велика кількість наукових установ, зарубіжних і вітчизняних фахівців, державних органів усіх рівнів, політичних партій і громадських об'єднань. Під час складання бюджету виявляються недоліки минулих років, ураховується прогноз економічного і соціального розвитку нашої держави, здійснюється пошук найефективніших шляхів використання досить обмежених фінансових ресурсів.

В останні роки активізувалась робота на рівні місцевих бюджетів. Регіони й адміністративно-територіальні одиниці всередині регіонів дедалі вимогливіше підходять до вирішення своїх проблем і відповідно відстоюють свої інтереси. Посилюється активність громадських організацій — профспілок, політичних партій, інших об'єднань громадян, які через своїх представників в органах законодавчої та виконавчої влади відстоюють інтереси своїх членів або верств суспільства, яких вони представляють. Усе це свідчить про розширення демократичних засад у нашому суспільстві. Прийнятий Бюджетний кодекс України створює сприятливі умови для подальшої демократизації нашого суспільства. Бюджетний процес є своєрідним мірилом, дзеркалом, індикатором ступеня зрілості нашого суспільства, адже в ньому відображаються рівень інтелекту, здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів задовольнити запити населення нашої держави. На жаль, практика останніх років показує, що постійне протистояння між гілками влади на загальнодержавному та місцевих рівнях не сприяли консолідації суспільства, ефективному вирішенню насущних проблем жителів України.

Прийняття Бюджетного кодексу — важлива віха в реформуванні міжбюджетних відносин, він досить чітко врегулював багато питань, що стосуються бюджетних процесів. У Бюджетному кодексі подано визначення терміна "бюджетний процес": це регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Прийняття інших нормативних актів з бюджетних питань, вироблення чіткого механізму збирання і витрачання бюджетних коштів, розмежування бюджетних повноважень між рівнями бюджетної системи, створення ефективного бюджетного контролю та пошук шляхів додаткових бюджетних надходжень — ось основні чинники, які мають бути реалізовані найближчим часом.

Учасники бюджетного процесу визначені Бюджетним кодексом, де передбачені їх функції, повноваження та відповідальність. Окремі повноваження учасників бюджетного процесу визначені Конституцією України та іншими правовими актами.

Розглянемо найбільш вагомні повноваження основних учасників бюджетного процесу.

Президент України:

Підписує Закон Про Державний бюджет України на (бюджетний) рік.

У разі незгоди із Законом про Державний бюджет, прийнятий Верховною Радою, накладає вето.

Вносить в установленому чинним законодавством порядку зміни та доповнення до державного бюджету.

Вносить на розгляд Верховної Ради законопроекти, у тому числі в першочерговому порядку, які стосуються бюджетного процесу.

Видає укази, які можуть регулювати окремі поточні питання, що стосуються бюджетного процесу.

Верховна Рада України:

Розробляє пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період з конкретних макроекономічних показників, визначених у Бюджетному кодексі.

Приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики.

Розглядає проект бюджету в трьох читаннях.

Ухвалює Закон про Державний бюджет України.

Вносить зміни і доповнення в Закон про Державний бюджет України.

Розглядає та приймає рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет України.

Комітет Верховної Ради з питань бюджету:

Бере участь практично в усіх стадіях бюджетного процесу, а саме:

розглядає і вносить пропозиції стосовно Основних напрямів бюджетної політики;

бере участь у підготовці, розгляді, уточненні, узагальненні пропозицій, доповіданні на всіх трьох читаннях проекту Закону про Державний бюджет при його проходженні у Верховній Раді;

розглядає звіт про проведені таємні видатки;

розглядає ситуації, пов'язані із перевиконанням дохідної частини Державного бюджету;

готує співдоповідь, з якою виступає Голова комітету, про виконання Державного бюджету України.

Рахункова палата:

Здійснює зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ у частині контролю за використанням коштів Державного бюджету.

Після закінчення бюджетного року готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету.

Здійснює контроль за проведенням таємних видатків.

Готує співдоповідь, з якою виступає Голова Рахункової палати, — про виконання Державного бюджету.

Кабінет Міністрів України:

Подає на розгляд Верховної Ради проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Розробляє проект Закону про Державний бюджет.

Доопрацьовує проект Закону про Державний бюджет України після першого та другого читання у Верховній Раді.

Приймає рішення про виділення коштів із резервного фонду Державного бюджету.

Забезпечує виконання Державного бюджету України.

Подає річний звіт про виконання Державного бюджету Верховній Раді.

Доводить до відома Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів, текстові статті).

Міністерство фінансів:

Погоджує єдині правила бухгалтерського обліку всіх фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань.

Розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів.

Проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів на будь-якій стадії бюджетного процесу.

Визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які

використовуються для підготовки бюджетних запитів, і розробляє пропозиції щодо проекту Державного бюджету.

У період підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету розглядає та вживає заходів щодо усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів.

Подає проект Закону про Державний бюджет України на розгляд Кабінету Міністрів України.

Допрацьовує проект Державного бюджету після першого та другого читання у Верховній Раді України.

Здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу.

Міністерство в особі Міністра фінансів затверджує та контролює розпис, за яким виконується Державний бюджет України.

Здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету протягом поточного бюджетного року.

Установлює факт перевиконання дохідної частини бюджету.

При суттєвому невиконанні (більш ніж 15 %) доходів бюджету готує пропозиції про внесення змін до Закону про Державний бюджет.

Здійснює контроль (разом з Рахунковою палатою) за проведенням таємних видатків.

Доводить до відома Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Забезпечує опублікування проекту Закону про Державний бюджет, даних про виконання Закону по кварталах і за підсумками року, показників зведеного бюджету, іншої відкритої інформації про виконання Державного бюджету.

Державне казначейство:

Визначає (за погодженням із Міністерством фінансів) єдині правила бухгалтерського обліку всіх фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань держави.

Здійснює операції з коштами Державного бюджету та місцевих бюджетів.

Здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів.

Контролює бюджетні повноваження при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів.

Веде бухгалтерський облік та складає звітність про виконання Державного та місцевих бюджетів.

Здійснює безспірне списання коштів з рахунків згідно з порядком, установленим Бюджетним кодексом та іншими юридичними актами.

Розпорядники бюджетних коштів:

На підставі плану своєї діяльності розробляють проекти кошторису та бюджетні запити і подають їх Міністерству фінансів чи місцевому фінансовому органу.

Отримують бюджетні призначення і доводять у встановленому порядку до розпорядників нижчого рівня.

Головні розпорядники затверджують кошториси розпорядників нижчого рівня.

Головні розпорядники контролюють хід виконання кошторисів та аналізують ефективність використання бюджетних коштів у розпорядників нижчого рівня.

Національний банк України:

Подає до Верховної Ради та Кабінету Міністрів:

проект основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний рік;

проект кошторису доходів та видатків НБУ на наступний бюджетний рік.

Державні органи місцевого рівня:

Місцеві фінансові органи розробляють і доводять до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) рад, районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог Бюджетного кодексу.

Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Верховна Рада АРК та відповідні ради затверджують бюджети та звіти про їх виконання.

Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів.

4. Стадії бюджетного процесу на загальнодержавному рівні.

Перелік стадій бюджетного процесу, конкретні учасники, механізм виконання робіт, контрольні терміни визначені Бюджетним кодексом України.

Таблиця 1 – Стадії бюджетного процесу на загальнодержавному рівні

Стадія	Складові стадії	Виконавці	Контрольні терміни
І. Складання проекту бюджету	1. Проект основних засад грошово-кредитної політики	НБУ	До 1 квітня
	2. Розроблення основних макроекономічних показників	Міністерство економіки та з питань Європейської інтеграції	
	3. Проект Основних напрямів бюджетної політики	Кабінет Міністрів	За 4 робочих дні до парламентських слухань
	4. Парламентські слухання щодо проекту Основних напрямів бюджетної політики	Прем'єр-міністр або міністр фінансів	До 1 червня
	5. Постанова Верховної Ради щодо проекту Основних напрямів бюджетної політики	Верховна Рада	
	6. Розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів	Головні розпорядники бюджетних коштів	Установлює Міністерство фінансів
	7. Підготовка подання проекту бюджету Кабінету Міністрів	Міністерство фінансів	

II. Розгляд та ухвалення закону	8. Прийняття рішення пре схвалення проекту бюджету і його подання на розгляд Верховній Раді	Кабінет Міністрів	До 15 вересня
	1. Подання проекту закон Верховній Раді	Міністр фінансів	Не пізніше, ніж через 6 днів після подання Кабінетом Міністрів
	1 2. Доповідь про відповідність проекту Закону про 1 Державний бюджет України Бюджетному кодексу та іншим юридичним актам	Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету	
	3. Прийняття до розгляду проекту закону в першому читанні	Верховна Рада	До 1 жовтня
	4. Можливе повторне прийняття до розгляду проекту закону, якщо було доопрацювання Кабінетом Міністрів	Комітет ВР з питань бюджету	До 15 жовтня
	5. Прийняття проекту закону в першому читанні	Верховна Рада	До 20 жовтня (або до 25 жовтня)
	в. Подання доопрацьованого проекту бюджету на друге читання Верховній Раді	Кабінет Міністрів	До 3 листопада (або до 8 листопада)
	7. Завершення другого чигання проекту закону	Верховна Рада	До 20 листопада
	8. Винесення проекту бюджету на третє читання	Комітет ВР з питань бюджету	До 25 листопада
	9 Прийняття Закону про Державний бюджет України	Верховна , Рада	До 1 грудня
	10. Підписання закону	Президент України	Удвотижневий термін після хвалення
	11. Опублікування закону в "Урядовому кур'єрі" та інших офіційних виданнях	Міністерство фінансів	
III. Виконання	1. Затвердження розпису відповідно	Міністр фінансів	У місячний термін після набрання чинності законом

бюджету	до бюджетних призначень		
	2. Виконання Державного бюджету	Кабінет Міністрів	Протягом року
	3. Загальна організація та управління виконанням Державного бюджету	Міністерство фінансів	Так само
	4. Бухгалтерський облік усіх надходжень та видатків	Державне казначейство	" "
	5. Здійснення видатків	Головні розпорядники	" "
	6. Внесення змін до закону	Міністерство фінансів, Кабінет Міністрів, Верховна Рада	У разі необхідності
IV. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету	1. Закриття всіх рахунків, відкритих у поточний бюджетний період	Державне казначейство	31 грудня поточного року
	2. Зведення, складання та подання звітності про виконання бюджету	Державне казначейство	
	3. Складання та подання звітності про виконання кошторисів	Головні розпорядники	
	4. Подання річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет України	Кабінет Міністрів	До 1 травня року, наступного за звітним
	5. Висновки щодо використання коштів Державного бюджету	Рахункова палата	У двотижневий термін після подання
	6. Розгляд звіту про виконання Державного бюджету	Верховна Рада	В двотижневий термін після висновків Рахункової палати
	7. Рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету	Верховна Рада	
	8. Опублікування звіту про виконання Державного бюджету	Міністерство фінансів	

Тема 3. Бюджетний устрій та побудова бюджетної системи України

1. Основи бюджетного устрою.

Вертикальна структура бюджету характеризується двома поняттями: бюджетний устрій і бюджетна система. Вони тісно взаємозв'язані. Бюджетний устрій характеризує, яким чином побудована бюджетна система, тобто бюджетний устрій - це організація вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями влади. Бюджетна система відображає складові частини бюджету, тобто це сукупність всіх бюджетів, які формуються в даній країні у відповідності з її бюджетним устроєм. Основи бюджетного устрою досить стабільні і мають в цілому однакові чинники в різних країнах. Бюджетні ж системи різних країн можуть досить відрізнитись, хоча і засновуються на однакових підвалинах.

Основами бюджетного устрою, які характеризують напрямки та форми вертикальної побудови бюджету, виступають:

- встановлення принципів побудови бюджетної системи;
- виділення видів бюджетів;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;
- організація взаємовідносин між різними бюджетами.

Принципи побудови бюджетної системи є головним і визначальним елементом у бюджетному устрої. Саме вони визначають характерні ознаки і риси бюджетного устрою тієї чи іншої країни. Принципи побудови бюджетної системи розглядаються за двома напрямками. Перший напрямок характеризує структурну побудову бюджету, другий - взаємозв'язок різних ланок.

Можливі три варіанти структурної побудови бюджету виходячи з трьох різних принципів. По-перше, можливе створення єдиного для всієї країни бюджету на основі принципу централізації державних фінансових ресурсів в єдиному фонді. Цей варіант дає можливість сконцентрувати всі ресурси в одному бюджеті, що спрощує управління ним. Але це підриває автономність місцевих органів влади, робить їх взагалі або непотрібними, або недієздатними. Навіть теоретично він можливий тільки в невеличких країнах, а практично застосовується в тих з них, так званих карликових країнах, де немає територіального поділу. При наявності територіального поділу такий варіант ніколи не застосовується, бо неможливо з єдиного центру врахувати всі потреби на місцях. По-друге, можливий протилежний варіант, який засновується на принципі децентралізації. Він передбачає створення тільки регіональних бюджетів. При цьому загальнодержавні потреби можуть фінансуватись за рахунок відрахувань на централізовані потреби. Але і цей варіант настільки складний і неефективний, що теж ніде не використовується. По-третє, виходячи із необхідності врахування як загальнодержавних, так і місцевих потреб створюється декілька рівнів бюджету виходячи з принципу поєднання на кожному рівні централізованих і децентралізованих бюджетів. Саме такий принцип є загальноприйнятим у світі.

Встановлення вертикальних рівнів засновується на виділенні видів бюджетів. Бюджетний устрій кожної країни базується на її політичному устрої та на адміністративно-територіальному поділі. Виділяється два види бюджетів: центральні та місцеві. При цьому в країнах з федеративним устроєм може існувати два різні види центральних бюджетів: загальний для федерації і центральні бюджети членів федерації. Так, в США існує федеральний бюджет і бюджети кожного штату. В колишньому СРСР окремо формувались союзний бюджет і республіканські бюджети союзних республік. Центральний бюджет в різних країнах може мати різні назви: центральний, державний, загальнодержавний, федеральний та ін. В Україні, наприклад, використовується термін "Державний бюджет". Однак назва не міняє суті цього виду бюджету - він призначений для забезпечення загальнодержавних потреб. Місцеві бюджети відповідно забезпечують потреби певних регіонів та населених пунктів. Їх склад відображає територіальний поділ

країни.

Другий напрямок встановлення принципів побудови бюджетної системи характеризує взаємозв'язок між її ланками. Тут існують два альтернативні підходи - встановлення або єдності всіх бюджетів, або їх автономності. Принцип єдності означає, що всі складові елементи бюджету складають в сукупності зведений - консолідований бюджет, який затверджується і виконується в загальному обсязі. На загальнодержавному рівні зведений бюджет держави включає центральний бюджет та зведені бюджети автономій і адміністративних одиниць першого рівня. В Україні до них відносяться Республіка Крим, області, міста державного підпорядкування. Відповідно консолідовані бюджети обласного рівня (областей, міст і автономій) включають централізовані регіональні бюджети і консолідовані бюджети адміністративних одиниць районного рівня (в Україні - райони і міста обласного підпорядкування) і т.д. в залежності від кількості рівнів адміністративно-територіального поділу. Таким чином, характерною ознакою принципу єдності є наявність консолідованого бюджету як офіційно затвердженого фінансового плану. Слід зазначити, що консолідований бюджет може складатись і як довідковий документ для встановлення загальної суми бюджетних ресурсів. Але це тільки довідковий зведений бюджет, який ніким не затверджується і ніхто не відповідає за його виконання в загальній сумі.

Єдність бюджету забезпечується єдиною доходною базою всіх бюджетів та єдиною системою видатків бюджету. При цьому допускається перерозподіл коштів між бюджетами як шляхом прямого вилучення чи передачі частини доходів, так і шляхом бюджетного регулювання, тобто встановленням нормативів розподілу доходів виходячи із рівня забезпеченості кожного бюджету. Принцип єдності проявляється в організації керівництва процесом складання і виконання бюджету із єдиного центру. Оскільки затверджується консолідований бюджет, то в його складі затверджуються і централізований бюджет, і відповідні регіональні консолідовані бюджети в загальному їх обсязі. В цих умовах єдиною можливою технологією процесу бюджетного планування є затвердження бюджету за системою "зверху донизу". При цьому немає значення, в якому порядку і в якій послідовності йде складання проекту бюджету "знизу-доверху", "зверху-донизу", чи паралельно. Головне, що поки не буде прийнятий бюджет вищого рівня, неможливе затвердження і бюджету нижчого рівня. Органи влади нижчого рівня не можуть ігнорувати і не виконувати встановлену бюджетну процедуру і затвердені на більш високому рівні показники їх бюджету.

Принцип автономності у побудові бюджетної системи означає, що кожний бюджет, що входить до її складу, являється відносно обособленою і самостійною частиною. Характер взаємовідносин між бюджетами різних рівнів (а без них не може навіть використовуватись термін "система", який означає сукупність саме взаємозв'язаних елементів) не тільки не підриває автономності кожного бюджету, а навпаки - підкреслює її. Принцип автономності зовсім не означає, що кожний бюджет є абсолютно відокремленою частиною. Також він не передбачає повного самозабезпечення ресурсами і самофінансування. Він означає автономне управління кожним бюджетом і відсутність прямого перерозподілу коштів між бюджетами шляхом їх вилучення із бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. Не можуть переглядатись нормативи розподілу доходів на підставі покращання доходної бази бюджетів нижчого рівня за рахунок мобілізації місцевих ресурсів, введення місцевих податків і випуску місцевих позик. В умовах автономності консолідований бюджет не складається і не затверджується. Він може використовуватись тільки як довідковий документ. Всі бюджети формуються незалежно один від одного, хоча і можуть мати певні взаємовідносини, які засновуються на договірних засадах, а не диктуються вищою ланкою управління.

Автономність бюджетів забезпечується чітким законодавчим розмежуванням доходів і видатків між бюджетами із забезпеченням кожного бюджету досить міцною і стабільною доходною базою. Воно підкріплюється широкими правами у встановленні

місцевих податків, як у вигляді надбавок до загальнодержавних податків, так і у введенні місцевих податків і зборів, виходячи із регіональних особливостей. Автономність кожного бюджету відображається і в процедурі бюджетного процесу. Кожний орган влади і управління складає, затверджує і виконує безпосередньо тільки свій бюджет. За таких умов взагалі не стоїть питання про послідовність складання і затвердження бюджету: "зверху-донизу", чи "знизу-доверху". Кожний бюджет складається і виконується автономно, незалежно від бюджетного процесу як на більш високих, так і на нижчих рівнях бюджетної системи.

Автономність бюджетів може бути повною або частковою. Повна означає, що ні у формуванні доходної бази, ні у визначенні видатків не встановлюється ніяких обмежень. Терміни складання та затвердження бюджету теж визначаються кожним рівнем влади і управління самостійно. Однак на практиці повної автономії не існує. Є обмеження, які витікають як із діючого законодавства, так і з інтересів відповідних ланок. Ці обмеження можуть бути незначними і несуттєвими, а можуть і повністю підірвати автономність. Характерним явищем у світовій бюджетній практиці є постійна спрямованість на розширення автономності бюджетів всіх рівнів.

Кожний із принципів встановлення взаємозв'язків і взаємовідносин між бюджетами має свої переваги і недоліки. Так, принцип єдності дає можливість керування бюджетними ресурсами із єдиного центру. За таких умов можлива концентрація ресурсів на певних напрямках, розширений їх перерозподіл між галузями та регіонами. Це дає в руки держави досить дієвий інструмент реалізації економічної і соціальної політики. Однак цей принцип практично зводить нанівець місцеву ініціативу у пошуку і мобілізації резервів зростання доходів і раціонального використання коштів за окремими напрямками видатків. Причиною цього є можливий перерозподіл коштів. Немає сенсу відшукувати додаткові надходження та економити на видатках, оскільки це призведе до перерозподілу доходів, або шляхом їх прямого вилучення, або шляхом зменшення нормативів відрахувань від регулюючих доходів. Таким чином, принцип єдності може базуватись тільки на жорсткому централізованому керівництві. За таких умов ініціатива на місцях не тільки не потрібна, вона просто шкідлива. Так звана самостійність місцевих бюджетів ні що інше, як гра в піжмурки. Вона тільки заважає єдиному керівництву, вона несумісна з ним. Принцип автономності має прямо протилежні характеристики. Він створює всі передумови для ефективного і раціонального використання бюджетних ресурсів, для пошуку і залучення резервів. Адже якщо не буде таких передумов на місцях, то звідки взагалі візьмуться фінансові ресурси в державі і стимули до їх зростання? Звісна річ, що можливості державних структур у перерозподілі ресурсів значно скорочуються. Це важливо, бо бюджет виступає саме інструментом перерозподілу, а не первинного розподілу. Однак, це не таке вже й значне обмеження, адже врешті-решт саме для цього створюється центральний бюджет, централізовані регіональні бюджети.

В цілому, на підставі порівняльного аналізу можна відзначити, що більш ефективною і раціональною є бюджетна система, що побудована на засадах автономності кожного бюджету. Звісно, що це зовсім не означає автаркії і немає нічого спільного із ігноруванням загальнодержавних чи регіональних проблем. Саме для врегулювання цих проблем і створюються на кожному рівні централізовані і децентралізовані бюджети. Важливим напрямом бюджетного устрою є розмежування доходів і видатків між бюджетами. Воно засновується на певних засадах, які витікають з багатьох факторів, насамперед, фінансової моделі суспільства, основ побудови податкової системи і системи доходів бюджету, врівноваженості територіального розвитку, форм власності. Кожна країна, вибираючи ту чи іншу модель бюджетного устрою, встановлює і певну систему розподілу доходів і видатків між бюджетами.

Розмежування доходів між бюджетами має забезпечити надійність і стабільність доходної бази бюджетів усіх рівнів. При цьому можливості мобілізації доходів на кожному рівні повинні безпосередньо залежати від зусиль відповідних органів влади та управління.

Вони повинні також мати дієві важелі впливу на забезпечення надходження закріплених за ними податків, на платників цих податків. Інакше вони не зможуть вести ефективну фінансову політику в сфері доходів і будуть повністю залежні від некерованих ними процесів.

Розмежування доходів між бюджетами може проводитись двома основними методами. Перший: закріплення за кожним бюджетом певних доходів. Він властивий, насамперед, бюджетному устрою, що виходить з принципу автономності. Закріплення може встановлюватись шляхом повно передачі того чи іншого доходу у конкретний бюджет, чи шляхом встановлення нормативів розподілу окремих доходів між двома чи декількома бюджетами. Нормативи можуть встановлюватись як у твердо фіксованих розмірах в процентах від загальної суми надходжень, так і шляхом розподілу ставок податків. При цьому може фіксуватись розмір ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету, так максимальна ставка. Ставка надходжень до місцевих бюджетів встановлюється місцевими органами влади в рамках встановлених обмежень - максимальної ставки і ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету.

Такий механізм дає можливість місцевим органам самостійно регулювати свою доходну базу і впливати на платників. Другий метод, який припустимий тільки при встановленні принципу єдності бюджетної системи, полягає у встановленні системи бюджетного регулювання, тобто проведенні відрахувань до бюджетів нижчих рівнів виходячи з їх потреб. При цьому всі доходи поділяються на дві групи: закріплені і регулюючі. Закріплення окремих доходів в цілому проводиться аналогічно, як і при попередньо розглянутому методі. Від регулюючих доходів щорічно встановлюються для кожного бюджету індивідуальні нормативи з метою збалансування цих бюджетів, або вирівнювання їх доходної бази. Бюджетне регулювання є способом централізованого керівництва в сфері складання, затвердження і виконання бюджету.

Розподіл видатків між бюджетами засновується на більш сталих засадах, бо визначається самим призначенням того чи іншого бюджету. Видатки загальнодержавного характеру фінансуються із центрального бюджету, видатки регіонального значення - із відповідних місцевих бюджетів. Тобто все залежить від того, як оцінюється значення тих чи інших видатків. В процесі розподілу видатків може застосовуватись два підходи. Перший полягає у розподілі за територіальною ознакою - місцем знаходження об'єкта фінансування. Другий виходить із відомчого підпорядкування - фінансування ведеться з бюджету того рівня, до якого відноситься орган управління, якому підпорядкований об'єкт фінансування.

Визначившись із принципами побудови бюджетної системи, встановивши види бюджетів і провівши розмежування доходів і видатків між ними, важливо організувати взаємовідносини між різними бюджетами. За напрямком взаємозв'язків вони бувають вертикальні і горизонтальні.

Вертикальні характеризують взаємовідносини між бюджетами різних рівнів. При цьому може встановлюватись правило проведення взаємозв'язків тільки між безпосередньо зв'язаними бюджетами, тобто такими, що стоять поруч у вертикальній структурі. Взаємовідносини через один чи декілька рівнів не допускаються. Горизонтальні взаємозв'язки відбуваються між бюджетами одного рівня. За організацією проведення взаємозв'язки бувають регламентовані і договірні. Регламентовані виникають і проводяться тільки у відповідності з діючими законодавчими і інструктивними документами і характеризуються встановленням чітких правил їх проведення. Договірні заснуються на відповідних домовленостях двох органів влади чи управління. При цьому окремі елементи таких взаємовідносин можуть теж регламентуватись, але виникають вони тільки на підставі угоди.

2. Склад і структура бюджетної системи.

Бюджетний устрій і бюджетна система України встановлені Законом "Про бюджетну

систему України". В першій редакції закон був прийнятий в 1991 р. Він юридично визначив побудову бюджетної системи нашої країни після проголошення державного суверенітету і незалежності. До цього самостійної бюджетної системи Україна не мала. Бюджети, які формувались в республіці, входили як складові ланки до єдиного бюджету СРСР. Відповідно до прийнятого закону бюджетна система України була побудована на тих самих принципах, які раніше були закладені в основу бюджетної системи СРСР. По суті справи Законом 1991 р. було зафіксовано виділення бюджетної системи України в самостійну структуру. Вказаний закон увійшов до числа тих, які відіграли основну роль у державотворенні, адже без бюджету і бюджетної системи держава існувати не може.

В перші роки незалежності процес розбудови держави і формування її бюджетної системи відбувався досить динамічно, в зв'язку з чим виникла необхідність вдосконалення бюджетного законодавства. В 1995 р. Закон "Про бюджетну систему України" був прийнятий в новій редакції. В ньому, насамперед, дано визначення бюджету: це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевими Радами народних депутатів. Це визначення характеризує тільки одну сторону бюджету - як фінансового плану. Разом з тим, воно дещо звужене, оскільки трактує бюджету як фінансову базу органів державної і представницької влади. Але ж бюджет виступає фінансовою базою і органів управління, причому в ніскільки не меншій мірі.

В Законі визначені принципи бюджетного устрою: єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів. Що ж вкладається в їх зміст? Відповідно до Закону принцип єдності означає існування єдиного рахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. Єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю форм бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, єдиною грошовою системою, єдиною соціально-економічною політикою, наданням необхідної статистичної та бюджетної інформації одного рівня бюджету іншому. Принцип повноти полягає у відображенні у бюджеті всіх доходів і видатків. Принцип достовірності - це формування бюджету на основі реальних показників, науково-обґрунтованих нормативів та відображення у звіті про виконання бюджету тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банків. Принцип гласності забезпечує висвітлення в засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання. Принцип наочності - це відображення показників бюджетів у взаємозв'язку з загальноекономічними показниками в Україні та за її межами шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку. Усі бюджети, що входять до складу бюджетної системи, є самостійними. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України. Разом з тим при складанні і виконанні своїх бюджетів відповідні органи влади враховують загальнодержавні інтереси.

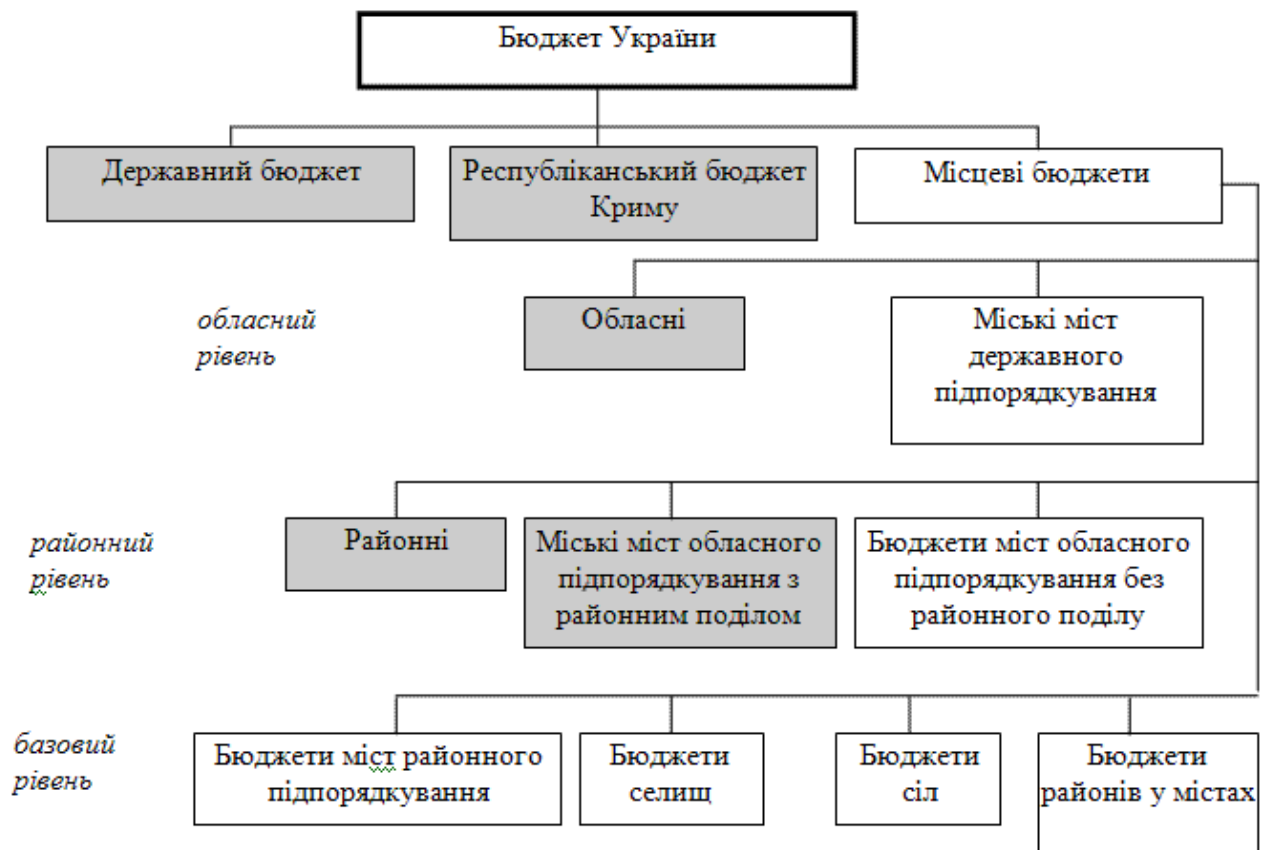
Аналіз зазначених у законі принципів дає можливість зробити декілька висновків. По-перше, допущена неточність і неузгодженість окремих статей закону. Стаття 4 називається "Принципи бюджетного устрою". Це неправильно, адже бюджетний устрій сам визначає принципи побудови бюджетної системи. На це ж вказується в статті 3: "Бюджетний устрій - це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи". По-друге, окремі принципи - повноти, достовірності, гласності, наочності - не мають ніякого відношення ні до бюджетного устрою, ні до бюджетної системи. Це принципи організації бюджетного процесу. Також до бюджетного процесу відноситься принцип єдності, в такому вигляді, як його сформульовано в законі. Адже єдність бюджетної системи це об'єднання всіх бюджетів в єдине ціле - зведений (консолідований) бюджет, а не наявність одного рахунку

для доходів і видатків. Але такий бюджет як окремий фінансовий план не формується. Він, як зазначено в ст. 2, використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку. Тобто принцип єдності фактично не реалізується у побудові бюджетної системи України. По-третє, в законі так чітко і не визначено, на яких принципах базується бюджетна система України. Принцип єдності, як відзначено вище, не досягається. Принцип автономності не встановлено. Натомість виділяється розпливчатий термін "самостійність", однак тут же дається вказівка на необхідність врахування загальнодержавних інтересів.

Таким чином можна відзначити, що чітко встановлених принципів побудови бюджетної системи в Україні не встановлено. Фактично єдність бюджетної системи відсутня. Законом встановлюється фактично тільки єдине керівництво бюджетною системою і бюджетним процесом. Самостійність же зовсім не означає автономності, хоча вони і мають певні спільні ознаки. За таких умов бюджет стає погано керованим, бо за нього не відповідають повністю ні вищі владні структури, ні місцеві органи. Редакція 1995 р. Закону "Про бюджетну систему України" значно досконаліша за редакцію 1991 р. Але і вона не встановила чіткої організації побудови бюджетної системи. Адже можливі два альтернативні принципи - єдності і автономності. Спроби поєднати їх, причому в усіченому варіанті (єдність без консолідованого бюджету і самостійність замість автономності) тільки погіршують справу, роблять бюджетну систему погано керованою. Врешті-решт неможливо прийняти дієвий закон і побудувати ефективну бюджетну систему не визначившись з вихідними принципами. При такій невизначеності і весь закон і його окремі статті стають аморфними і можуть трактуватись як завгодно (все той же приклад - що означає положення ст. 4 "При складанні і виконанні своїх бюджетів відповідні органи влади враховують загальнодержавні інтереси"? Які інтереси, як їх враховувати і т. ін.).

Закон "Про бюджетну систему України" визначив її склад (стаття 2). Вона включає Державний бюджет, Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети. До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські. Склад бюджетної системи України із вказанням рівня адміністративного поділу представлений на схемі (рис. 1).

Місцеві бюджети в Україні поділяються на два види: централізовані регіональні і бюджети базового рівня самоврядування і самофінансування. До централізованих відносяться обласні, районні і міські в містах з районним поділом. До бюджетів базового рівня відносяться бюджети міст обласного і районного підпорядкування без районного поділу, бюджети сіл і селищ. В містах з районним поділом фактично до базового рівня відносяться і централізований - міський бюджет, і бюджети районів. Специфічною ознакою бюджетної системи України є те, що в селах, які не мають власних Рад народних депутатів, самостійні бюджети не утворюються. Тобто, якщо одна Рада об'єднує два чи більше села, то для них створюється єдиний бюджет.



3. Взаємовідносини між ланками бюджетної системи.

Кожна ланка бюджетної системи є відносно обособленим фондом фінансових ресурсів, який формується і використовується на підставі окремо затвердженого плану. Разом з тим, між ланками бюджетної системи може відбуватись рух ресурсів, який характеризує взаємовідносини між бюджетами. Ці взаємовідносини розглядаються за різними ознаками: їх формами і видами, стадією, на якій вони виявляються, напрямком руху коштів, правовим регулюванням.

За формами руху коштів взаємовідносини між бюджетами поділяються на 4 групи:

- субсидіювання;
- вилучення коштів;
- взаємні розрахунки;
- бюджетні позички.

Субсидіювання характеризує виділення коштів із бюджету вищого рівня бюджетам нижчого рівня. Воно може здійснюватись з різних причин. По-перше, для надання фінансової допомоги тим бюджетами, у яких відносно слабка доходна база в порівнянні з їх видатками. Така ситуація характерна практично для всіх країн світу, оскільки в кожній з них є економічно розвинуті і відносно відсталі регіони. Поки що нікому не вдалось досягти абсолютно збалансованого розвитку регіонів, тим більше, що в історичному плані характерною є нерівномірність і нерівноцінність розміщення виробничих сил. По-друге, необхідність субсидіювання витікає з пропорцій розподілу ресурсів між центральним і місцевими бюджетами. Поки що переважає централізація бюджетних ресурсів. Спочатку вони концентруються у центральному бюджеті, а потім розподіляються між регіонами. Тому, відзначаючи недостатню доходну базу місцевих бюджетів, слід пам'ятати, що це дуже відносно. Змінивши розподіл доходів між рівнями бюджетів, можна змінити і рівень забезпеченості кожного бюджету ресурсами. По-третє, необхідність субсидіювання може визначатись тимчасовими факторами, наприклад, реалізацією окремих державних програм, на які виділяються кошти із центрального бюджету, а фінансування здійснюється з місцевих.

Видами субсидіювання виступають: субсидії, субвенції, дотації. Субсидії як загальна форма субсидіювання характеризують передачу коштів для надання фінансової допомоги. Вони можуть мати як цільовий, так і знеособлений характер. Цільові субсидії виділяються під певні видатки чи програми і не можуть використовуватись не за призначенням. Звичайні субсидії виступають для бюджетів, що їх отримують, як звичайні доходи і тому можуть використовуватись на будь-які цілі. Для органів влади, які виділяють субсидії більш характерним, є прагнення до надання цільових субсидій. Навпаки, ті, хто отримує субсидії, зацікавлені в їх знеособленому характері. Але так чи інакше, будь-які субсидії посилюють фінансову базу відповідних бюджетів. Адже, отримавши цільову субсидію, можна кошти, що звільнились на даних видатках, спрямувати на фінансування інших видатків. Субвенції - це такий вид субсидіювання, який передбачає дольову участь декількох бюджетів у фінансуванні певних видатків чи проектів. Як правило, вони виділяються за умов, коли бюджет, який отримує субвенцію, забезпечує покриття встановленої для нього долі видатків. Такий вид субсидіювання має більш активний вплив, оскільки передбачає пошук місцевих ресурсів. Субвенції носять цільовий характер, що витікає безпосередньо з їх суті. Як правило, вони виділяються з бюджету розвитку, а не на фінансування поточних витрат. Дотації - це виділення коштів для збалансування бюджетів). Якщо розміри субсидій і субвенцій не ув'язуються безпосередньо зі станом того чи іншого бюджету, то дотація видається саме для покриття тих видатків, на які не вистачає доходів і, як правило, в розмірі, який визначається як різниця між видатками і доходами. Як інструмент впливу дотації значно слабкіші, чим субсидії і особливо субвенції.

Вилучення коштів є формою взаємовідносин протилежного за змістом і за напрямком руху ресурсів субсидіюванню, а саме такому виду як дотації. На відміну від субсидіювання, яке поширено в усьому світі, вилучення коштів є характерною ознакою бюджетних систем, побудованих виходячи з принципу єдності. Вилучення коштів проводиться в розмірі перевищення доходів над видатками у тих бюджетів, де воно виникає. Звісно, це досить відносне перевищення, адже завжди знайдуться напрями використання коштів. Таке перевищення може встановити тільки орган влади чи управління більш високого рівня на основі нормування видатків. Про відносність такого перевищення свідчить той факт, що в Україні вилучення коштів встановлюється в умовах значного дефіциту бюджетів всіх рівнів. В умовах автономності бюджетів про вилучення коштів не може бути і мови. Більше того, і політика субсидіювання організується таким чином, щоб не підірвати зацікавленості в зростанні доходів і економному та раціональному фінансуванні видатків.

Взаємні розрахунки між бюджетами виникають при перерозподілі доходів і видатків між бюджетами після їх затвердження. Перерозподіл доходів може відбуватись внаслідок змін податкового законодавства або зміни нормативів розподілу регулюючих доходів. Внаслідок цього один бюджет втрачає доходи, хоча вони були для нього заплановані, другий отримує додаткові, непередбачені планом надходження. Оскільки така зміна доходної бази не відображає ні прорахунків однієї сторони, ні зусиль другої, а бюджети обох мають враховувати заплановані видатки, то проводяться взаємні розрахунки з передачі додаткових, непередбачених планом доходів від одного бюджету до іншого. Перерозподіл видатків відбувається при зміні відомчого підпорядкування суб'єктів фінансування (при встановленому відомчому принципі розподілу видатків), або при передачі фінансування певних заходів з одного бюджету до іншого. При цьому в одного бюджету відбувається вивільнення доходів, утворюється їх відносний (до плану) надлишок, а у другого, навпаки, нестача доходів для фінансування непередбачених видатків. Для усунення дисбалансу необхідно передати на суму перерозподілених видатків доходи з одного бюджету до іншого.

Бюджетні позички - це взаємовідносини між бюджетами з приводу тимчасової передачі коштів з одного бюджету до іншого. Потреба в цьому виникає внаслідок

тимчасових касових розривів у виконанні бюджету. Касовий розрив характеризується неспівпаданням у часі фінансування видатків і отримання доходів: видатки випереджають надходження доходів. Він може виникати внаслідок декількох причин. По-перше, від неузгодженості термінів фінансування видатків і сплати податків та інших платежів до бюджету. Такі прорахунки в цілому неприпустимі, однак в умовах, скажімо, постійної зміни податкового законодавства можуть мати місце. По-друге, касовий розрив може виникнути внаслідок затримок в надходженні доходів, що є цілком ймовірним і в звичайних умовах, і, особливо, під час економічної та фінансової кризи, зокрема, кризи неплатежів. По-третє, касовий розрив може бути пов'язаний з необхідністю фінансування непередбачених видатків, або перенесення їх фінансування на більш ранні терміни.

Необхідно підкреслити, що бюджетні позички пов'язані саме з касовим розривом у виконанні бюджету як тимчасовим явищем. Тобто, доходів не вистачає саме на певну дату - потім вони надійдуть. Стосовно незбалансованого дефіцитного бюджету бюджетні позички не можуть використовуватись. Адже для їх погашення не буде відповідних надходжень. Тому в такому випадку використовується субсидіювання, а не бюджетні позички.

За стадією, на якій виявляються взаємовідносини між бюджетами, вони поділяються на дві групи. До першої відносяться ті, необхідність в яких визначається в процесі бюджетного планування. Це субсидіювання та вилучення коштів. Складаючи й розглядаючи проект бюджету одні органи влади і управління повинні визначати потребу в отриманні субсидій, субвенцій чи дотацій, другі - можливості в їх наданні. Аналогічно визначаються й обсяги вилучення коштів. На підставі цього при затвердженні бюджету приймається рішення про субсидіювання окремих бюджетів чи вилучення коштів у тих бюджетів, де є їх надлишок. Обсяги субсидій, субвенцій і дотацій та вилучення коштів встановлюються окремою статтею в Законі про державний бюджет чи рішенні про затвердження відповідного місцевого бюджету. Сам же процес субсидіювання чи вилучення коштів відбувається в процесі виконання бюджету. До другої групи відносяться ті взаємовідносини між бюджетами, необхідність в яких визначається вже в процесі виконання бюджету. Це взаємні розрахунки та бюджетні позички. Вони не плануються і не включаються до затвердженого бюджету. Навпаки, вони виникають якраз внаслідок відхилень виконання бюджету від його затверджених показників. Тобто, взаємовідносини другої групи і визначаються і здійснюються в ході виконання бюджету. За напрямком руху коштів розрізняють вертикальні і горизонтальні взаємовідносини.

Вертикальні характеризують рух коштів між різними рівнями бюджетної системи, а горизонтальні - між бюджетами, що належать до одного рівня. Більш поширеними і розвиненими є вертикальні взаємовідносини, оскільки вони контролюються органами влади і управління вищого рівня.

За правовим регулюванням взаємовідносини між бюджетами поділяються на дві групи: регламентовані законодавчими актами та інструктивними документами і договірні. Це дещо умовна класифікація, оскільки в деяких формах взаємовідносин присутні елементи і правового регламентування і договірні стосунки. Наявність навіть окремих елементів правового регулювання дає підставу відносити такі відносини до регламентованих.

Основна форма взаємовідносин між бюджетами - субсидіювання, носить в цілому регламентований характер. Угоди на виділення субсидій не складаються, хоча певні домовленості між органами влади та управління, звісна річ, існують: одні звертаються з проханням про одержання субсидій, другі розглядають ці звернення. Однак виділення субсидій може відбуватись і без звернення відповідних органів влади чи управління. Регламентування субсидіювання визначається насамперед законом "Про бюджетну систему України". Стаття 22 надає повноваження Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, місцевим Радам народних депутатів та органам державної виконавчої влади визначати розміри дотацій, субвенцій бюджетам нижчого

територіального рівня та їх цільове використання. Статтею 17 встановлено, що порядок та умови надання і використання дотацій та субвенцій затверджується Верховною Радою України.

Регламентований характер носять також вилучення коштів і взаємні розрахунки. Вони виникають при певних обставинах і проводяться за чітко встановленим порядком. Бюджетні позички регулюються на підставі рішень відповідних органів місцевої влади та управління. Вони мають договірні елементи, хоча теж досить жорстко регламентуються

4. Основні напрями розвитку бюджетної системи України.

За роки незалежності в Україні відбулися певні зміни в економічній, соціальній, духовній сферах нашого суспільства. В Україні зроблені вагомі зрушення у напрямі ринкового господарювання — проведена масова приватизація об'єктів, створена відповідна інфраструктура тощо. Але ще досить велика робота має бути проведена для того, щоб ринкові методи господарювання ввійшли у свідомість кожного, підприємці навчилися виготовляти конкурентоспроможну продукцію, піднявся рівень якості продукції, приватний сектор економіки давав нові робочі місця з відповідною заробітною платою.

Для вирішення цих економічних та пов'язаних з ними соціальних питань необхідні подальші ринкові перетворення, включаючи і сферу бюджетних відносин. Одним з найактуальніших питань, що стосується бюджетних відносин, є питання розподілу бюджетних коштів між загальнодержавним та місцевими рівнями. Нині за традицією, успадкованою від минулих часів, зберігається порівняно високий рівень централізації бюджетних ресурсів. Серед місцевих рад досить поширена думка про формування бюджету "знизу".

Проблеми, що виникають у бюджетній системі України, не є чимось привнесеним ззовні, вони характерні саме для України з її особливою ментальністю. Цим пояснюється хронічне неприйняття будь-яких шаблонів або теорій. Напрацювання будь-яких наукових концепцій щодо векторів соціально-економічного розвитку обов'язково повинні мати історичне підґрунтя. Втрачене протягом століть відчуття власної держави в сучасних умовах проявляється в нерозумінні значення мови корінного населення, захопленні чужорідними цінностями, які генетично нам не властиві. У соціально-економічній сфері це реалізується в захопленні товарами іноземного походження, витворами мистецтва, досягненнями культури. Загалом тут нічого загрозливого немає — на досягненнях інших цивілізацій можлива розбудова свого власного, але за умови — закордонне дійсно краще.

Отже, визначаючи напрями розвитку бюджетної системи, обов'язково потрібно враховувати національні риси.

Також важливим є усвідомлення того, що бюджетна система є складовою фінансової, тому має бути відповідна координація. Так, проблеми бюджетної системи неможливо ефективно вирішувати, не розв'язавши податкові, банківські, інвестиційні, митні проблеми.

Досить суттєвим є узгодження векторів розвитку світових фінансових систем з українською. Як відзначає З. Луцишин, "Світова фінансова система нині вийшла за рамки наявно-доступного контролю і перебуває у стані не лише перебудови, а хаотично-плаваючої структуризації та оновлення, потребуючи перегляду існуючої системи контролю із заміною її на координуючу архітектуру. В цій архітектурі інституції мають напрацьовувати і здійснювати на міжнародному рівні спільну стратегію з урегулювання та координації світового ринку. Йдеться насамперед про розробку загальних правових норм, у рамках яких можна було б контролювати функціонування фінансових структур".

Отже, знову підкреслюється роль правових норм. Для України дотримання встановлених правил є досить суттєвою проблемою. Дії Верховної Ради України щодо прийняття пакета юридичних зобов'язань перед Радою Європи, іншими міжнародними фінансовими інституціями показують, що ми досить легковажно ставимось до юридичних

постулатів. Це проявляється в затягуванні прийняття норм, недостатній науковій обґрунтованості, поспішності, у порушенні прийнятих норм. Так, лише протягом 2003 р. було прийнято ряд актів, які прямо суперечать Бюджетному кодексу в питаннях податків, заробітної плати тощо.

Отже, і тут бачимо прояв української ментальності у вільному трактуванні правових норм, традиційній неповазі до органів влади, несплаті податків, безвідповідальності окремих членів суспільства. Нині міжнародне фінансове середовище подібне до такого фізичного явища як ламінарний рух — коли рідина або газ переміщується шарами, не перемішуючись. Але в цих шарах можуть відбуватися хаотичні процеси. Крім того, відбувається взаємопроникнення процесів у межах держав, групи держав. Досліджуючи міжнародні фінансові потоки з позицій системного методу, З. Луцишин відзначає, що суттєве зближення об'єктів чи подій дає нову якість, яка полягає в тому, що об'єкти (події), раніше настільки віддалені один від одного у часі та просторі і тому слабо взаємодіючі один з одним, часом зовсім незалежні один від одного, тепер зближуються настільки, що починають безпосередньо впливати один на одного. Безмірно підвищується ефективність процесів відтворення, посилюється роль причинно-наслідкових зв'язків, виникають нові взаємодії, процеси, нові контури управління. В результаті цього відбуваються: 1) суттєва зміна характеру розвитку; 2) прискорення його темпів. Причому перше викликається реалізацією можливостей у дійсність, яка в свою чергу, створює нові, досі невідомі, чи на перший погляд нереальні, можливості і т. д. Оскільки це цілеспрямований процес, керований людиною, вищезазначене означає зростання рівня організації (негентропії) системи, підвищення її живучості, прискорення її розвитку.

Отже, як би не намагались в Україні надати бюджетній системі певної автономності, щодо еволюційного розвитку вона буде зазнавати впливу зовнішнього середовища як в Україні, так і за її межами. Звідси можна зробити висновок, що вивчення бюджетних процесів у країнах — сусідах України, країнах — членах ЄС є необхідним для визначення векторів розвитку бюджетної системи.

Донедавна цьому напрямку приділяли недостатньо уваги. Завданням учених, які працюють в галузі бюджетних відносин є не лише статистичне вивчення зарубіжних бюджетних процесів, а й розуміння векторів їх розвитку з відповідною трансформацією на умови України. Складність завдання полягає не лише в суто технічних аспектах — проблеми зарубіжних відряджень, недостатності фінансування, певна закритість інформації, а й тому, що вивчення має проводитись на комплексній основі з урахуванням психологічних, демографічних, культурних, політичних складових. Слід також відзначити недостатню кількість підготовлених фахівців, які працюють в галузі бюджетних відносин.

Досить складно спрогнозувати вектори розвитку бюджетного процесу в Україні в умовах досить значної кількості змінних, параметри яких мають значний діапазон коливань. Можна погодитись із З. Луцишин, яка досить обережно висловила таке припущення: "На основі фізико-математичних методів можна оцінити та змодельовати фінансові потоки. Це ще раз підтверджує симбіозність наук, однак є випадки, коли фінансова наука не має еквівалентних величин чи навіть понять щодо оцінювання, прогнозування і моделювання для переведення на мову математики та фізики".

Щодо України прогнози, що ґрунтуються на суто математичних методах, не справджуються. Необхідно в "ручному режимі" врахувати такі складові, як політичне протистояння, відсутність розвинених демократичних інститутів, суб'єктивний фактор при прийнятті рішення, недостовірність даних при базових розрахунках.

Усвідомлення напрямків розвитку бюджетної системи як складової суспільної системи має базуватись на критичному осмисленні попередніх постулатів. Як відзначає О.Г. Білорус, реальне життя запевняє нас у тому, що соціально-економічний розвиток "не строго гвинтоподібний". Історія — це не тільки прогрес і повторення етапів розвитку, а й глибокі спади, регресивні зрушення, не кажучи вже про біблейські потопа та

апокаліпсиси. З погляду подолання жорстких соціально-економічних криз тепер найбільш важливим бачиться феномен "зміщення" хвиль соціального прогресу. Реально у світі порівняно мало благополучних країн і багато слаборозвинених, в тому числі країни, що знаходяться у глибокій кризі за наявності достатніх ресурсних можливостей. Людство сьогодні перебуває в пошуку кращих форм існування і виграє той, хто є ближчим до стихійної (природної) регуляції. Погляди мають базуватись на багатосистемності й передбачати пізнання сутності цивілізаційного розвитку в навколишньому речовинно-енергетичному середовищі. Крім того, людина також є суб'єктом взаємодії з об'єктивно існуючим світом (середовищем) і єдиною рушійною силою прогресу.

Зі сказаного вище впливають такі засади:
напрацювання векторів бюджетної системи;
дослідження проблем розвитку має базуватись на системному підході;
слід враховувати вектори розвитку суспільної та фінансової системи;
у прогнозуванні потрібно поряд з математичними застосовувати й інші методи дослідження, зокрема історичний, дедуктивний, експертний;
обов'язкове врахування ментальних рис української реальності.

Тема 4. Система доходів бюджету

1. Сутність доходів Державного бюджету.

Доходи Державного бюджету — це частина централізованих фінансових ресурсів держави, які врегульовані відповідними нормативними актами і необхідні для виконання її функцій. Доходи бюджету відображають економічні відносини держави з підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами, які виникають у процесі стягнення бюджетних платежів.

Залежно від конституційного устрою держави може бути кілька рівнів доходів бюджету — від загальнодержавного до нижчих адміністративно-територіальних угруповань. Україна згідно з Конституцією є унітарною державою, і тому доходи бюджету мають два рівні — державний та місцеві. До місцевих відносять бюджети Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, обласні, міські, районні, сільські та селищні.

2. Методи, принципи і джерела формування бюджету.

Доходи бюджету можуть формуватися на основі чотирьох методів централізації коштів:

- це пряме вилучення доходів з державного сектора.
- одержання доходів від державних угідь, майна й послуг.
- перерозподіл доходів серед юридичних і фізичних осіб за допомогою податків (податковий метод).
- залучення позичок, кредитів.

Перший метод формування доходів бюджету.

У державному секторі сама держава здійснює підприємницьку діяльність і як підприємець, воно має право на одержання підприємницького доходу - прибутку. Але певні права на цей прибуток має й колектив підприємства. Тому практично ніколи весь прибуток державного сектора не вилучається в бюджет. При цьому у взаєминах державних підприємств із бюджетом може використатися як пряме вилучення доходів (шляхом платежів і прибутку), так і оподаткування прибутку на загальних підставах.

В умовах ринкової економіки, коли переважає приватний сектор, держава вилучає лише податки, у той час як в умовах адміністративної економіки переважає пряме вилучення доходів у бюджет.

В Україні нині надходження від державного сектора незначні. Це пояснюється двома причинами:

- держава, як правило, працює в непривабливі для приватного бізнесу сферах діяльності.

- діяльність державних підприємств носить, як правило, неприбутковий характер, і вона спрямована на виробництво необхідних регіону певних товарів або послуг, а не на одержання прибутку.

Сутність другого методу полягає в тому, що доходи від державних угідь, майна й послуг формуються залежно від обсягів власності держави. Всі вгіддя, надра, корисні копалини належать державі, а виходить, і доходами від їхнього використання є платежі за ресурси, а саме: лісовий дохід, плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів, плата за використання надр при видобутку корисних копалин. Разом з тим надходження від державної власності в Україні мінімальні й становлять близько 2 відсотків від загального обсягу надходжень у бюджет.

Третій метод, податковий метод, він формує доходи в бюджет, а через них перерозподіляє доходи юридичних і фізичних осіб. Причому пряме вилучення доходів у державному секторі може здійснюватися тільки на підставі законів.

І четвертий, позичковий метод, що формує доходи в бюджет на поворотній основі. Як правило, основу бюджету становлять податки (95-98 %), а позички лише 2-5%.

Крім реальних доходів бюджету, які формуються на основі перерахованих вище методів, держава може використати для виконання бюджету емісійний дохід. Але в період емісії інфляція збільшує грошову масу, а реальна вартість фінансових ресурсів не змінюється, що й призводить до економічної кризи в країні.

Внутрішніми джерелами формування доходів бюджету виступають:

- створений валовий внутрішній продукт
- національне багатство (накопичені матеріальні цінності й розвідані природні ресурси). Національне багатство повинне використатися тоді, коли не вистачає ВВП або є певний надлишок природних ресурсів.

Що стосується зовнішніх джерел формування доходів бюджету, то вони можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми. Зовнішні характеризують міжнародний перерозподіл фінансових ресурсів і можуть формуватися на основі таких методів як:

- прямий перерозподіл (наприклад, репарація);
- міжнародний кредит;
- оподаткування експортно-імпоротної діяльності (митні платежі);
- валютне регулювання (відхилення встановленого курсу валют від реального їхнього співвідношення);

- ціновий механізм (у світі склався певний масштаб цін на товари, що призводить до міжнародного перерозподілу ресурсів, деяким державам не вигідно провадити ряд товарів і вони охоче їх купують в інших країнах, де виробництво цих товарів обходиться дешевше).

Головним джерелом доходів бюджету є національний дохід. Основними методами, які використовуються органами державної влади для перерозподілу національного доходу і утворення бюджетних доходів, є податки, збори, неподаткові платежі, позики, емісія грошей.

Співвідношення між ними залежить від економічної та соціальної ситуації в державі, рівня економічного розвитку держави, стратегії держави в міждержавних відносинах. Податки, збори та обов'язкові платежі є головним методом перерозподілу національного доходу, їх частка в окремих країнах може досягати 90 %.

3. Класифікація доходів бюджету.

Джерела доходів Державного бюджету України визначені Бюджетним кодексом та іншими нормативними актами. Конкретизація доходів та ставок відрахувань уточнюється в Законі про Державний бюджет на поточний рік. Розглянемо класифікацію доходів, подану на рис. 2.

Категорії класифікації	Види доходів
Залежно від повноти зарахування доходів до бюджету	<ul style="list-style-type: none"> • закріплені — згідно з чинним законодавством повністю зараховуються до бюджету; • регулюючі — зараховуються у певному відсотковому відношенні
За частотою появи	<ul style="list-style-type: none"> • звичайні — регулярно включаються в доходи; • надзвичайні — з'являються в доходах за виняткових, але обґрунтованих обставин
За методами залучення	<ul style="list-style-type: none"> • податки; • збори; • обов'язкові платежі; • інші надходження
За способом зарахування	<ul style="list-style-type: none"> • загальний фонд; • спеціальний фонд
За розділами відповідно до Бюджетного кодексу	<ul style="list-style-type: none"> • податкові надходження; • неподаткові надходження; • доходи від операцій з капіталом; • трансферти

Рисунок 2 – Класифікація доходів бюджету

У першому розділі бюджетної класифікації "Класифікація доходів бюджету" визначені такі джерела доходів:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- офіційні трансферти;
- цільові фонди.

Податкові надходження — це передбачені податковими законами України загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші обов'язкові платежі.

Неподаткові надходження включають усі безповоротні надходження, крім доходів від продажу капіталу, всі надходження від штрафів і санкцій, крім штрафів за порушення податкового законодавства, а також добровільні, невідплатні поточні надходження з недержавних джерел. Таким чином, неподатковими надходженнями визнаються:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- надходження від штрафів та фінансових санкцій;
- інші неподаткові надходження.

Доходи від операцій з капіталом охоплюють реалізацію основного капіталу, державних запасів, землі та нематеріальних активів і включають:

- надходження від продажу основного капіталу;
- надходження від реалізації державних запасів товарів;
- надходження від продажу землі та нематеріальних активів;
- податки на фінансові операції та операції з капіталом.

Трансферти — це 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.

Офіційні трансферти включають невідплатні, безповоротні платежі, отримані від інших органів державного управління, недержавних джерел або міжнародних організацій. Офіційні трансферти можуть надходити:

- від органів державного управління;
- урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій;

- з іншої частини бюджету.

На рівень доходів Державного бюджету впливають зовнішні та внутрішні фактори, що мають економічне, соціальне, політичне, національне спрямування.

Склад доходів Державного бюджету України передбачений ст. 29 БКУ.

Доходи Державного бюджету України включають:

- доходи (за винятком тих, які згідно з Бюджетним кодексом закріплені за місцевими бюджетами), що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори й обов'язкові платежі та Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів", а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам та організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств;

- гранти і дарунки у вартісному обрахунку;

- міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів.

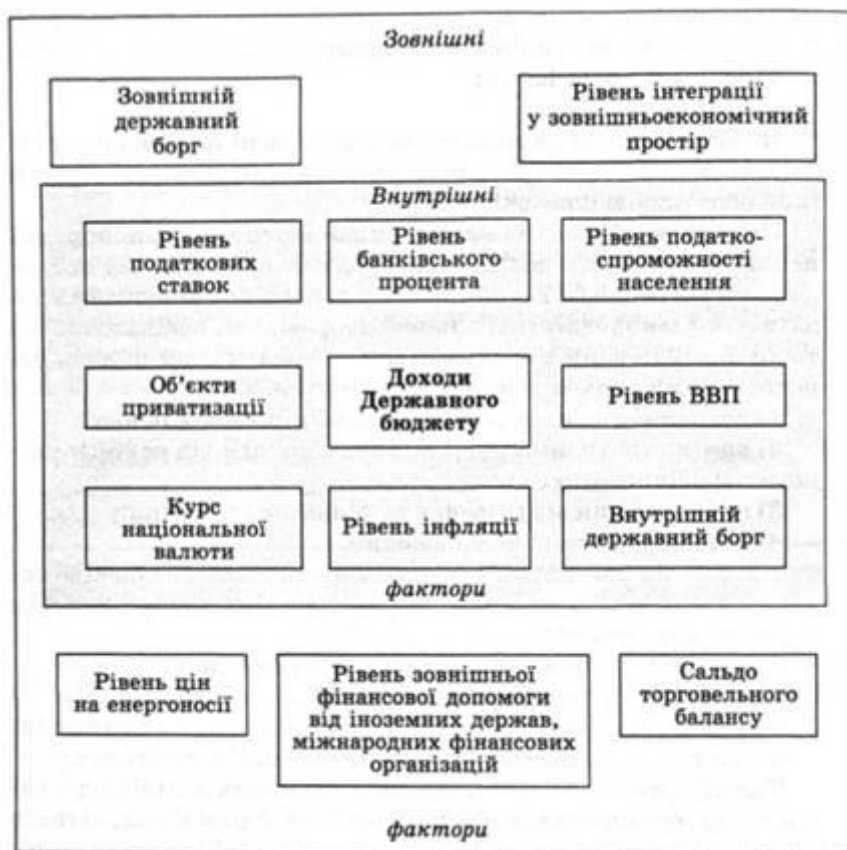


Рисунок 3 – Вплив внутрішніх і зовнішніх факторів на доходи Державного бюджету

4. Сутність місцевих бюджетів. Джерела доходів місцевих бюджетів.

Як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону.

Доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу — Конституція України, Бюджетний кодекс, Закони України "Про податкову систему України", "Про місцеве самоврядування в Україні" та інші нормативні акти.

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, що доходи

місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних рад у містах (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. У дохідній частині місцевого бюджету починаючи з 1998 р. окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Починаючи з 2000 р. доходи включають загальний фонд і спеціальний фонд. Сьогодні на формування місцевих бюджетів існує два погляди. Прихильники одного з них вважають, що місцеві бюджети мають формуватися "знизу", тобто, забезпечивши потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці, надлишок коштів передавати до вищих бюджетів. Прихильники іншої точки зору — навпаки, стверджують, що потрібно насамперед забезпечити загальнодержавні потреби, тобто місцевим бюджетам залишати тільки забезпечення мінімальних потреб, і в разі наявності коштів — розподіляти їх між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями.

Для досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного та місцевих бюджетів та пропорційності між ними мають бути дотримані такі умови:

Єдність бюджету та державного плану економічного і соціального розвитку.

Забезпечення кожного бюджету стійкими доходами, які тісно пов'язані з економічною, соціальною і екологічною ситуацією регіону.

Збалансованість кожного бюджету незалежно від обсягів закріплених за ним дохідних джерел.

Заінтересованість державних і місцевих органів влади в успішному виконанні планів загальнодержавних доходів (податкових і неподаткових) на території конкретного регіону.

Забезпечення рівномірності надходжень коштів і усунення будь-яких затримок через незбігання термінів здійснення видатків і отримання доходів.

Джерела доходів місцевих бюджетів формуються відповідно до законодавства України, зокрема Бюджетного кодексу, інструктивних матеріалів Кабінету Міністрів України. Доходи міських, районних, селищних, сільських бюджетів формуються згідно з цими юридичними актами, а також рішеннями відповідних рад народних депутатів.

Схема доходів місцевих бюджетів дається на рисунку 4.



Рисунок 4 – Схема доходів місцевих бюджетів

У Бюджетному кодексі передбачена структура місцевих бюджетів, яка включає надходження і витрати на виконання повноважень органів влади АРК, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Усі надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Тема 5. Система видатків бюджету

1. Сутність видатків бюджету України.

Видатки бюджету відіграють провідну роль у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру видатків впливають обсяги і характер функцій держави, адже в умовах товарно-грошових відносин

будь-яка держава повноцінно зможе виконувати свої функції, маючи для цього необхідну суму бюджетних ресурсів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки бюджету — це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Поняття "видатки" у кодексі розкривається за допомогою витрат, а витрати — за допомогою видатків, зокрема підкреслюється, що витрати бюджету — це видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу.

На перший погляд, видатки і витрати характеризують одні й ті самі процеси. Однак насправді між видатками й витратами є суттєві відмінності.

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

На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну, характеризуються двостороннім рухом вартостей (Г—>Т), тобто обмінюються на необхідний еквівалент вартості товарів чи послуг. Крім цього, витрати є елементом формування собівартості продукції і послуг, що виділяються і реалізуються розпорядниками бюджетних коштів. Тому проведення витрат виходить за межі сфери бюджетних відносин і стосується кінцевого використання бюджетних ресурсів держави.

Отже, видатки бюджету за певних умов перетворюються на витрати (виплата зарплати, оплата вартості товарно-матеріальних цінностей, комунальних послуг тощо). Однак окремі видатки можуть не набувати форм витрат, а виділені бюджетні кошти продовжуватимуть свій рух (виплата стипендій, соціальних допомог, погашення позик тощо). У цілому зв'язок видатків бюджету із витратами наведено на рис. 6.5, на якому зображено рух бюджетних коштів у процесі здійснення видатків від держави до розпорядників бюджетних коштів. Отже, розпорядники бюджетних коштів є суб'єктами бюджетних відносин, через яких забезпечується виконання видаткової частини бюджету. Розпорядниками бюджетних коштів виступають керівники бюджетних установ, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків бюджету.

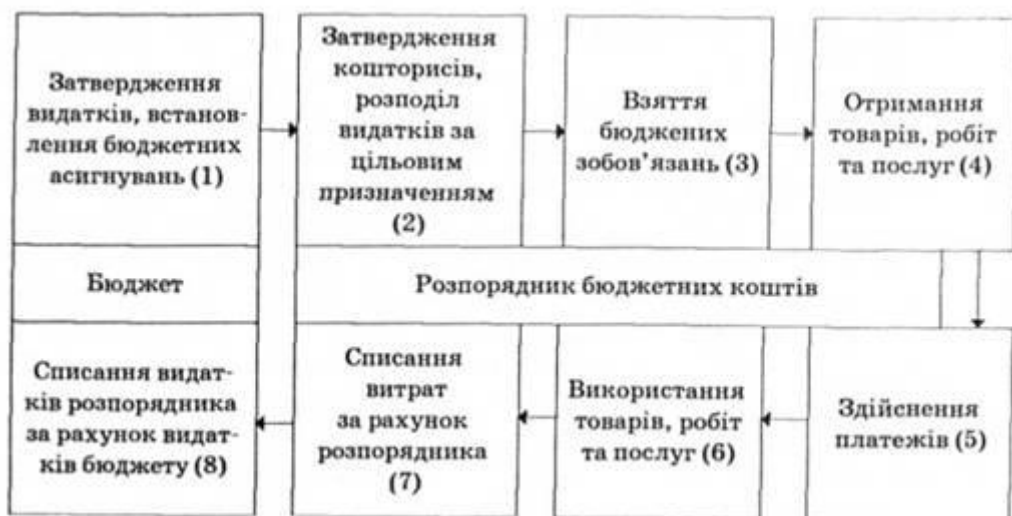


Рисунок 5 – Взаємозв'язок видатків бюджетів з витратами розпорядників бюджетних коштів

За обсягами наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних і розпорядників нижчого рівня (другого, третього ступеня). Головними

розпорядниками бюджетних коштів виступають керівники міністерств, відомств, центральних установ, управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад. Розпорядниками коштів другого ступеня є керівники установ, які підпорядковуються головному розпоряднику й одночасно мають у своєму підпорядкуванні керівників нижчого рівня. Розпорядниками коштів третього ступеня є керівники низових ланок, бюджетних установ базового рівня, які не мають у підпорядкуванні суб'єктів господарювання нижчого рівня.

Наведена схема наочно характеризує рух бюджетних коштів у процесі виконання видаткової частини бюджету, завершуючи його списанням видатків. Так, видатками бюджету будуть вважатися кошти, затверджені у бюджеті відповідним правовим актом, встановлені обсяги бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису (1), а також видатки розпорядника бюджетних коштів, затверджені у кошторисі (2). Процес використання бюджетних коштів на виконання бюджетних програм (3,4, 5, 6) слід вважати витратами, які списуються за рахунок видатків розпорядника бюджетних коштів (7). Після закінчення звітного періоду видатки за кошторисом розпорядника бюджетних коштів списуються на видатки бюджету. Така схема є спрощеною, оскільки у процесі виконання бюджету беруть участь розпорядники коштів різних рівнів, однак вона дає можливість визначити межі використання термінів "видатки бюджету" та "витрати", прослідкувати логічний взаємозв'язок між ними.

У процесі розкриття сутності видатків доцільно виходити з позицій, що бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави, відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

2. Склад та класифікація видатків Державного бюджету.

У процесі використання коштів бюджетного фонду держава вступає у відносини з:

- підприємствами, організаціями та установами з приводу їхнього фінансування;
- фізичними особами, громадянами країни з приводу виплат, пов'язаних із соціальними гарантіями;
- юридичними і фізичними особами, іноземними державами, міждержавними об'єднаннями з приводу повернення державних позик і сплати відсотків;
- органами місцевого самоврядування з приводу бюджетного регулювання;
- іншими суб'єктами відповідно до чинного законодавства. Сукупність цих грошових відносин становить зміст видатків бюджетів як об'єктивного економічного поняття.

У результаті прийняття законодавчих актів видатки бюджетів як об'єктивне економічне поняття набувають конкретних матеріальних форм, зокрема кошторисного фінансування, бюджетних інвестицій, державних трансфертів, бюджетних кредитів, бюджетних резервів. Саме цим забезпечується єдність теоретичних основ і практики організації видатків бюджетів.

Видатки бюджетів виявляються за допомогою конкретних видів, які характеризуються якісно та кількісно. Якісна характеристика дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, а кількісна їх величину. Кількісна і якісна сторони можуть вступати у суперечність, причому гострота таких суперечностей може бути суттєвою, мати руйнівні наслідки. Наприклад, потреби Української держави, що визначаються якісною характеристикою, значно перевищують кількісну сторону, тобто суму видатків, необхідну для задоволення відповідних потреб суспільства. Це супроводжується постійним недофінансуванням (більше половини) усіх галузей економіки та соціально-культурної сфери, одним з найнижчих рівнів життя громадян серед європейських країн, інфляцією, бюджетним дефіцитом, соціально-економічною нестабільністю, зростанням недовіри до влади,

скороченням чисельності населення тощо. У таких випадках держава зобов'язана регулювати ці процеси, приймати оптимальні рішення, навіть якщо вони будуть непопулярними, мати розроблену стратегію поведінки.

Видатки бюджетів характеризуються певними ознаками. Наукову класифікацію видатків доцільно здійснювати за такими ознаками: роллю у виробництві ВВП, роллю у відтворюючих процесах суспільним призначенням, рівнями бюджетної системи, рівнями повноважень, функціональним призначенням, відомчим призначенням, цільовим призначенням, програмним призначенням, формами фінансування.

Так, за роллю і місцем видатків у виробництві ВВП видатки бюджетів можна поділити на дві групи: 1) видатки, пов'язані з розвитком виробничої сфери; 2) видатки, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток сфери суспільних послуг. Обидва напрями для держави мають важливе значення і є об'єктивно необхідними. Держава у ролі організатора відносин у виробничій сфері та власника виробничих засобів зобов'язана вкладати кошти у розвиток тих підприємств та галузей, які визначають її могутність, оскільки такі затрати швидко скуповуються, сприяють значному збільшенню ВВП, що є матеріальною основою бюджету.

Водночас значну частину бюджетних коштів держава змушена вкладати у розвиток сфери суспільних послуг, що є основною умовою її функціонування. Освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення, оборона, управління є тими підвалинами, які забезпечують існування та розвиток держави, якісне виконання нею своїх функцій.

Таким чином, за допомогою видатків бюджетів держава має можливість:

— регулювати розподіл грошових коштів між виробничою сферою і сферою суспільних послуг;

— впливати на вартісну структуру виробництва;

— стимулювати розвиток пріоритетних, нових галузей та виробництв, суттєво впливаючи на зміцнення своєї економічної могутності.

За роллю у відтворюючих процесах видатки бюджетів поділяють на поточні і капітальні. Поточними вважаються видатки, які спрямовані на забезпечення простого відтворення і стосуються фінансування поточної діяльності перехідної мережі підприємств, організацій та установ. Капітальні видатки — це видатки розвитку, пов'язані з розширенням відтворення і фінансуванням інвестиційної та інноваційної діяльності. За використання такого поділу видатків Бюджетний кодекс України передбачає можливість формування поточного бюджету і бюджету розвитку.

Використовуючи поділ видатків за суспільним призначенням можна виділити чотири групи: видатки на економіку, видатки на соціальні заходи, видатки на оборону та видатки на управління. Це дасть можливість забезпечити бюджетними ресурсами всі напрями суспільної діяльності держави (економічної, соціальної, оборонної та управлінської) і створити базу для розроблення функціональної класифікації видатків.

За рівнями бюджетної системи можна виділити видатки Державного бюджету України та видатки місцевих бюджетів. Обсяги та спрямування видатків першої групи визначаються щорічними законами про Державний бюджет України, а другої — рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад.

Враховуючи різні види повноважень органів державної влади, управління та місцевого самоврядування видатки бюджетів ділять на три групи: видатки на здійснення делегованих державних повноважень (які не можуть бути передані місцевому самоврядуванню), видатки на здійснення делегованих повноважень і видатки на здійснення власних повноважень.

За функціональним призначенням видатки бюджетів відповідно до функцій держави згідно з Бюджетним кодексом України та функціональної класифікації поділяються на десять груп, зокрема, на: загальнодержавні функції, оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, економічну діяльність, охорону навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, духовний

та фізичний розвиток, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення. Співвідношення видатків між цими групами визначається спрямованістю бюджетної політики. У зв'язку з необхідністю соціального захисту громадян з низьким рівнем доходів у сучасних умовах найбільша частка видатків спрямовується на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Розроблення та виконання бюджетних програм потребують у процесі наукової класифікації застосування такої ознаки, як відомче призначення. Класифікація видатків за відомчим призначенням здійснюється відповідно до відомчої класифікації, де кількість груп залежить від кількості головних розпорядників бюджетних коштів.

За цільовим призначенням видатки бюджетів поділяються на конкретні види відповідно до економічної класифікації. Такий підхід дає можливість забезпечувати ефективний фінансовий контроль за цільовим використанням коштів бюджетів.

Програмне призначення передбачає поділ видатків за відповідними програмами. Такі програми можуть бути довго-, середньостроковими і річними. Перелік програм та обсяг річних видатків на їх виконання визначаються щорічно законом про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

Згідно з чинним законодавством України всі видатки бюджетів розподіляються між ланками бюджетної системи. Такий складний і суперечливий процес розмежування видатків має базуватися на наукових принципах і регулюватися чинним законодавством.

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

- значимості, який полягає у тому, що заходи державного значення фінансуються з Державного бюджету України, заходи місцевого значення — з місцевих бюджетів, тобто якого значення проводяться заходи, з бюджету такого рівня вони мають фінансуватися;

- територіальний, суть якого полягає в тому, що фінансування підприємств, організацій та установ має здійснюватися з бюджету тієї громади (чи регіону), на території якої вони знаходяться;

- відомчий, який означає забезпечення фінансування підприємств, організацій та установ з відповідного бюджету за підпорядкуванням;

- субсидіарний, за яким розподіл видатків має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до безпосереднього споживача. (На відміну від попередніх цей принцип закріплений у Бюджетному кодексі України.)

Однією з проблем, пов'язаних з функціонуванням механізму бюджетного фінансування, є необхідність чіткого визначення і розподілу сфери фінансування державного і місцевих бюджетів. На загальнодержавному рівні доцільно фінансувати видатки, які мають вирішальне значення для економіки України. На рівні місцевих органів влади доцільно залишити видатки, спрямовані на вирішення соціальних питань і підтримку їхнього економічного становища щодо комунальної власності. Інакше кажучи, при здійсненні механізму бюджетного фінансування необхідно чітко розподілити компетенцію між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування і законодавчо закріпити її за ними. Оскільки бюджетне фінансування є складовою бюджетного механізму, за допомогою якого здійснюється реалізація бюджетних функцій, то можна дійти висновку, що саме за допомогою бюджетного інвестування та фінансування відбувається надання коштів, які завдяки розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту спрямовуються державою на економічні і соціальні потреби країни.

Практичне спрямування видатків відповідно до затвердженого бюджету здійснюється за допомогою бюджетного фінансування. Бюджетне фінансування розглядається, з одного боку, як форма бюджетного механізму, а з іншого — як форма фінансового забезпечення суб'єктів бюджетних відносин.

Держава за допомогою бюджетного фінансування як форми бюджетного механізму забезпечує фінансування всіх заходів, пов'язаних з виконанням своїх функцій. Залежно від

оптимального поєднання важелів, інструментів цього механізму, вмілого використання усіх наявних елементів можна досягти відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечити досягнення стратегічних цілей. З іншого боку, за допомогою бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення створюються достатні фінансові можливості для функціонування і розвитку конкретних підприємств, організацій, установ, а також задовольняються мінімальні, гарантовані державою матеріальні потреби соціально незахищених громадян. У цілому бюджетному фінансуванню властиві такі ознаки:

- бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету;

- його зміст виявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам;

- надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом;

- перелік цих заходів відповідає функціям держави;

- бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання — однією з форм фінансового забезпечення.

Бюджетне фінансування доцільно розглядати як об'єктивне економічне поняття, з одного боку, та матеріальне вираження цього поняття, з іншого.

Бюджетні відносини у частині розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів держави супроводжуються рухом розподілення вартості у напрямі держава — суб'єкт отримання. Без таких відносин розподільні процеси не можуть бути завершеними, що не відповідає змісту категорії "державний бюджет". Отже, це завершення є об'єктивною умовою функціонування державного бюджету як економічної категорії і забезпечується за допомогою бюджетного фінансування. Бюджетне фінансування характеризується об'єктивністю та існує незалежно від бажання суб'єктів відносин. Завдання суб'єктів полягає у пізнанні цього об'єктивного поняття і використанні його у практичній діяльності.

За умов законодавчого та нормативного оформлення бюджетне фінансування набуває відповідного матеріального вираження. На практиці бюджетне фінансування виступає як процес, дія, елемент бюджетного механізму, форма фінансового забезпечення.

Отже, бюджетне фінансування — сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Основою для бюджетного фінансування є затверджений бюджет та бюджетний розпис. Процес бюджетного фінансування здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку органами Державного казначейства України.

Бюджетне фінансування базується і здійснюється на основі наукових принципів. Враховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики, до принципів цього фінансування відносять: безповоротність, безоплатність, безстроковість, плановість, цільовий характер, фінансування не під план, а в міру виконання планів за виробничими показниками, мережею, штатами і контингентами, ефективно використання коштів, фінансування у міру надходження доходів, оптимальне поєднання усіх джерел фінансування, дотримання режиму економії, повнота, справедливість і неупередженість, публічність та прозорість, контрольованість. Під час формування цих принципів, їхнього трактування доцільно спиратися на принципи бюджетної політики, адже бюджетне фінансування є інструментом її реалізації.

У теорії і практиці бюджетного фінансування важливе значення має правильний вибір й обґрунтування відповідних його форм. Форми бюджетного фінансування — способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до

наукових принципів. За наведеними критеріями можна виділити три найважливіші форми: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти.

Кошторисне фінансування — виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів та бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами — кошторисами. У визначенні вказується джерело коштів (затверджений бюджет), документ, який регулює розподіл коштів (бюджетний розпис), отримувачі коштів (суб'єкти господарювання, які належать до бюджетних установ, включаючи різні галузі виробничої сфери та сфери послуг) та основний документ, який відображає ціні, на які виділяються кошти (кошторис бюджетної установи).

Другою формою бюджетного фінансування вважається бюджетне інвестування, пов'язане з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну чи інноваційну діяльність. Бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування державних капітальних вкладень, проектного фінансування конкретних інвестиційних проектів, придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством. У процесі ринкових перетворень ця форма має використовуватися у першу чергу для структурної перебудови економіки, а також для створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери, оборони країни та управління.

Третя форма бюджетного фінансування полягає у наданні державних трансфертів шляхом державного субсидювання (державні субсидії, державні субвенції, державні дотації) та державної допомоги населенню. Державні трансферти — невідплатні і безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу.

Нині при утвердженні в Україні економіки ринкових відносин визріла потреба в удосконаленні форм бюджетного фінансування. При цьому до існуючих форм бюджетного фінансування не можна застосовувати однаковий підхід, а перспективи розвитку кожної з форм мають пов'язуватись з тими цілями, яким вони слугують. Цілі можуть бути поділені на загальні та спеціальні. Загальні втілюються за допомогою тих форм фінансування, які відповідають системі управління економікою в цілому. Спеціальні пов'язані з особливими умовами господарювання згідно із завданнями економічної політики держави на відповідному етапі розвитку. Форми бюджетного фінансування, зумовлені загальними цілями, надалі мають удосконалюватись, аби повніше відповідати потребам розвитку ринкової економіки. їхнє удосконалення, з одного боку, має провадитись у напрямку посилення стимулюючих факторів певних форм фінансування, а з іншого — у напрямку запровадження нових умов надання бюджетних коштів.

У сучасних умовах застосовується такий метод бюджетного фінансування — метод єдиного казначейського рахунку. Він використовується для фінансування заходів з державного бюджету України та місцевих бюджетів. Це система бюджетних рахунків органів Державного казначейства, відкритих в установах банків за відповідними балансовими рахунками, з яких органами Державного казначейства здійснюються платежі безпосередньо суб'єктам діяльності.

3.Класифікація та форми бюджетного фінансування.

Фінансування видатків бюджету може здійснюватись у таких формах:

- кошторис фінансування;
- фінансування інвестиційних проектів;
- державні субсидії, субвенції, дотації;
- бюджетні кредити;
- покриття різниці в цінах.

Кошторисне фінансування є основною формою, за допомогою якої здійснюються видатки бюджету. Воно охоплює забезпечення виробничої та соціальної інфраструктури, оборони та управління. При цій формі виділення бюджетних асигнувань здійснюється на

підставі спеціального документа – кошторису. В ньому розраховується обсяг бюджетних асигнувань, їх розподіл за статтями витрат з поквартальною розбивкою. Обсяг бюджетного фінансування визначається на основі оперативно-сітьових показників, які характеризують масштаби діяльності підприємства, та встановлених (чи розрахованих) норм витрат. Норми витрат можуть бути постатейними та узагальненими, обов'язковими і факультативними. Норми витрат є основним елементом кошторисного фінансування, бо саме вони визначають обсяги видатків бюджету.

Бюджетне фінансування інвестиційних проєктів характеризує виділення державних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу. Суть цієї форми полягає у тому, що держава, виходячи із своїх фінансових можливостей, здійснює конкурсний відбір найбільш необхідних та ефективних проєктів. Проєкти, що не пройшли конкурсний відбір, 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.

Державні субсидії являють собою форму надання державної фінансової допомоги юридичним та фізичним особам. Вони мають на меті підтримку певних сфер діяльності, галузей чи підприємств (наприклад, субсидії фермерам) і окремих верств населення (наприклад, житлові субсидії). Державні субвенції передбачають дольову участь суб'єктів підприємницької діяльності у фінансуванні окремих витрат чи проєктів. Державні дотації – це надання коштів з бюджету на покриття збитків підприємств. В основному, вони стосуються державних підприємств. Недержавні підприємства можуть отримувати дотацію в тих випадках, коли їх збитки виникають внаслідок певної політики держави, наприклад, в сфері ціноутворення.

Бюджетні кредити являють собою форму надання державним підприємствам тимчасової фінансової допомоги на умовах поворотності. Це не характерна для бюджету форма його видатків, оскільки взаємовідносини держави з юридичними особами засновуються якраз на безповоротній основі.

Покриття різниці в цінах характеризує відшкодування з бюджету збитків чи втрат прибутку, пов'язаних з обмеженням державою рівня цін на окремі товари і послуги. Масштаби застосування цієї форми визначаються сферою державного регулювання цін. Різниця в цінах виникає за рахунок обмеження як мінімальних розмірів цін придбання окремих товарів, так і максимальних цін реалізації товарів, робіт, послуг.

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, в яких функціонує бюджетний фонд держави. Із зміною конкретних умов господарювання поволі змінюються як самі форми бюджетного фінансування, так і границі їх застосування. На сучасному 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 вдосконалення діючих форм бюджетного фінансування до них не може бути застосований єдиний підхід, перспективи розвитку кожної з форм повинні пов'язуватися з тими цілями, яким вона служить. Цілі управління можуть бути розподілені на загальні і спеціальні. Загальні цілі реалізуються за допомогою тих форм фінансування, які відповідають системі управління економікою у цілому. Такими формами виступають фінансування інвестиційних проєктів та кошторисне фінансування, за допомогою яких формуються галузеві і територіальні пропорції, здійснюються структурні зміни в економіці. Спеціальні цілі пов'язані з особливими умовами господарювання, які виходять із задач економічної політики держави на певному етапі його розвитку. Звідси виникає необхідність використання таких форм, як державні субсидії, субвенції і дотації, бюджетні кредити, покриття різниці в цінах.

4.Зміст і структура видатків місцевих бюджетів

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм.

До прийняття Бюджетного кодексу рада вищого рівня могла щороку встановлювати, з якого бюджету утримувати той чи інший заклад, що не стимулювало місцеві органи влади розвивати такі заклади та аналізувати їх ефективність і корисність для території.

Остаточне закріплення переліку бюджетних послуг (закладів) за видами бюджетів визначає відповідальність конкретних органів влади за надання цих послуг. Розподіл функціональних повноважень між окремими рівнями влади й управління є основою розмежування видатків між бюджетами. При цьому функціональні повноваження поділяються на державні повноваження, делеговані та власні повноваження.

Видатки на здійснення державних повноважень - це видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державного суверенітету та інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. До них належать видатки на державне управління (законодавчу і виконавчу владу, утримання адміністрації Президента України), судову владу, міжнародну діяльність, фундаментальні дослідження, національну оборону, правоохоронну діяльність, державні програми підтримки пріоритетних галузей економіки, засобів масової інформації, розвитку транспорту та зв'язку, загальнодержавні інвестиційні проекти, державні програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, створення та поповнення державних запасів, обслуговування державного боргу, проведення загальнодержавних виборів та референдумів, інші програми загальнодержавного значення. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Видатки на здійснення делегованих державних повноважень - це видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання (загальна середня освіта, охорона здоров'я, культура та інші послуги). Розмежування видів видатків за делегованими державними повноваженнями між місцевими бюджетами відбувається на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання суспільних послуг і наближення їх до безпосереднього споживача.

Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів;

друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

третья група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського АР Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп (ст.86 Бюджетного кодексу).

Такі видатки враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

Розглянемо детальніше їх склад.

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та враховуються при визначенні обсягу між-бюджетних трансфертів, належать видатки на:

органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;

освіту;

дошкільну освіту;

загальну середню освіту (школи-дитячі садки);
первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

сільські, селищні й міські палаци культури, клуби та бібліотеки.

До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського АР Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу між-бюджетних трансфертів, належать видатки на [2]: 1) державне управління:

органи місцевого самоврядування міст республіканського АР Крим і міст обласного значення;

органи місцевого самоврядування районного значення;

освіту:

дошкільну освіту (у містах республіканського АР Крим та містах обласного значення);

загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського АР Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

охорону здоров'я:

первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);

програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи по санітарній освіті);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення: державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;

5) державні програми соціального захисту:

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;

- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);

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

До видатків, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

державне управління:

представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

обласні ради;
освіту;
охорону здоров'я;
соціальний захист та соціальне забезпечення;
культуру і мистецтво;
фізичну культуру і спорт.

Видатки на здійснення власних повноважень - це видатки на реалізацію прав, обов'язків та функцій місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів і не враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

місцеву пожежну охорону;
позашкільну освіту;
соціальний захист та соціальне забезпечення:

- а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
- б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
- в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-

технічних навчальних закладів;

місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

культурно-мистецькі програми місцевого значення;

програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;

місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;

транспорт, дорожнє господарство:

а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;

б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);

в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;

заходи з організації рятування на водах;

обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

програми природоохоронних заходів місцевого значення;

управління комунальним майном;

регулювання земельних відносин;

інші програми, затвержені відповідною радою.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) ради та районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Передача видатків здійснюється за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах. Всі угоди про передачу видатків укладаються до 1 серпня року, що передуює плановому.

Тема 6. Видатки бюджету на економічну діяльність держави та науку

1. Загальна характеристика видатків.

Реалізацію економічної функції держави забезпечують видатки на економічну діяльність та науку. Бюджетні видатки мають спрямовуватися насамперед на стабілізацію економіки, створення необхідного ринкового середовища, підтримання пріоритетних і базових галузей економіки (зокрема енергетичної, вугільної, нафтогазової галузей, сільського господарства, житлово-комунального господарства, транспортного комплексу, оборонної промисловості), розвиток наукомістких інноваційних технологій, модернізацію інфраструктури тощо.

Необхідність державної підтримки розвитку економіки також зумовлена наявністю нерентабельних або малорентабельних галузей, які є стратегічно важливими для країни.

Основні напрями розвитку економіки визначаються Кабінетом Міністрів України, установами Національної академії наук України, науково-дослідними установами. Видатки бюджету на економічну діяльність охоплюють державні капітальні вкладення, бюджетні кредити підприємствам, державні субсидії й дотації, операційні витрати (на виробничу інфраструктуру, геологорозвідувальні роботи, роботи щодо землевпорядкування тощо). Вони спрямовуються в галузі економічного комплексу. При цьому видаткам бюджету відводиться допоміжна і регулятивна роль у системі фінансового забезпечення економіки.

2. Видатки бюджету на економічну діяльність.

Видатки бюджету на економічну діяльність розрізняють за функціональною їх класифікацією, за галузевими особливостями та за цільовим призначенням.

Функціональна класифікація видатків з економічної діяльності держави передбачає поділ видатків на:

- о загальну економічну, торговельну та трудову діяльність;
- о регулювання трудових відносин;
- о сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство;
- о паливно-енергетичний комплекс;
- о іншу промисловість та будівництво;
- о промисловість з видобутку рудних та нерудних корисних копалин;
- о транспорт;
- о зв'язок, телекомунікації та інформатику;
- о інші галузі економіки та види економічної діяльності;
- о дослідження і розробки в галузях економіки.

Видатки бюджетів за галузевими особливостями поділяються відповідно до відомчої класифікації та галузевої структури економіки.

За цільовим призначенням видатки на економічний розвиток поділяються відповідно до економічної класифікації видатків.

Видатки бюджету на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність спрямовуються на керівництво та управління у сфері технічного регулювання, регуляторної політики та підприємництва, державного майна, конкурентної політики, фондового ринку, експортного контролю, забезпечення співробітництва України з іноземними державами та міжнародними організаціями, державну підтримку реалізації інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки, а також заходів, пов'язаних з охороною інтелектуальної власності, проведенням приватизації державного майна, створенням системи моніторингу фондового ринку, регулюванням трудових відносин.

Видатки на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство спрямовуються на ведення лісового та мисливського господарства; керівництво та управління у сфері лісового господарства; охорону та захист лісів у

лісовому фонді; керівництво та управління у сфері земельних ресурсів, ветеринарної медицини, водного господарства тощо.

Видатки на паливно-енергетичний комплекс використовуються на фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів; державну підтримку вугледобувних підприємств, керівництво та управління у сфері ефективного використання енергетичних ресурсів; керівництво й управління у сфері регулювання електроенергетики.

Видатки на розвиток транспорту використовуються на загальне керівництво та управління у сфері транспорту; підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів, внутрішніх водних шляхів; забезпечення функціонування національної системи пошуку і рятування в морському пошуково-рятувальному районі України; придбання повітряних суден; дорожнє господарство тощо.

Видатки бюджету на зв'язок, телекомунікації та інформатику спрямовуються на керівництво й управління у сфері зв'язку, регулювання зв'язку, розвиток цифрового радіомовлення та використовуються на відшкодування витрат державних підприємств зв'язку, на розповсюдження вітчизняних періодичних друкованих видань, доставку спеціальної службової кореспонденції органам державної влади тощо.

Видатки бюджету на дослідження і розробки в галузях економіки спрямовуються на прикладні наукові та науково-технічні розробки за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері паливно-енергетичного комплексу, у вугледобувній та в інших галузях промисловості тощо.

Фінансування видатків бюджету на економічну діяльність здійснюються в різних формах залежно від умов і фінансового стану суб'єктів господарювання. Розрізняють такі форми фінансування:

- капіталовкладення (інвестиції);
- фінансування національних, державних і міжнародних науково-технічних програм;
- поставки продукції для державних потреб;
- операційні витрати;
- кредити й дотації.

Фінансування капіталовкладень може здійснюватися за такими напрямками:

- у відомчому розрізі;
- згідно з інвестиційними проектами.

Галузевий (відомчий) підхід полягає в тому, що загальна сума виділених бюджетом капіталовкладень направляється міністерствам і відомствам, які, у свою чергу, розподіляють цю суму між підприємствами й організаціями. Цей підхід є основним в Україні.

Обсяг капіталовкладень, що фінансуються з бюджету, визначається двома чинниками:

- можливостями бюджету;
- наявністю необхідних та ефективних інвестиційних проектів. Інвестиційна програма (проект) - комплекс заходів, визначених

на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництва, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи через надання державних та/або місцевих гарантій.

Вартість інвестиційних проектів визначається в їх кошторисах. Виділення бюджетних асигнувань на капіталовкладення при фінансуванні інвестиційних проектів здійснюється на конкурсній основі у такий спосіб:

1. На підставі визначених критеріїв (термін окупності, рентабельність, мінімальність ризиків та економічна ефективність, соціальна значимість проекту) здійснюється конкурсний відбір проектів.

2. Проводиться тендер (конкурс) серед виконавців того чи іншого проекту.

В основі механізму виділення коштів на капіталовкладення лежать потреби в забезпеченні певних темпів економічного зростання (приріст ВВП), ураховуються законодавчо встановлені вимоги пріоритетності розвитку окремих сфер національної економіки – розвиток і модернізація паливно-енергетичного комплексу, створення власної бази енергоносіїв, упровадження енергоощадних технологій, розвиток галузей із використанням інноваційних проектів.

Бюджетні інвестиції направляються на створення або придбання активів довгострокового користування з метою отримання певного ефекту в перспективі. Бюджетні інвестиції сприяють стабілізації економіки і забезпечують використання інвестиційних ресурсів відповідно до потреб її структурної перебудови.

Державне інвестування здійснюється за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів, позабюджетних фондів та позикових коштів. За рахунок коштів державного бюджету виконуються державні програми підтримки регіонального розвитку й пріоритетних галузей економіки; державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікації та інформатики; державні інвестиційні програми.

За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюються видатки, спрямовані на підтримку комунальної власності й фінансування інвестиційних проектів місцевого значення, зокрема місцевих програм житлово-комунального господарства й благоустрою населених пунктів; фінансування будівництва, реконструкції, ремонту й утримання доріг місцевого значення тощо.

Фінансування національних, державних і міждержавних програм здійснюється на основі вивчення й аналізу бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів різних рівнів щодо фінансового забезпечення реалізації окремих заходів зазначених програм у плановому періоді й на перспективу.

3. Видатки бюджету на науку.

Роль науки в ХХІ ст. значно підвищується. Провідні держави світу виділяють із державного бюджету на її розвиток дедалі більші кошти. Крім того, чималі капіталовкладення у наукові дослідження роблять компанії та фірми. На жаль, Україна нині вимушена витратити досить значні кошти на соціальний захист населення, поточні соціальні програми, тому на наукову діяльність залишається зовсім мало. Низький рівень заробітної плати науковців порівняно з їхніми колегами за кордоном спричиняє "відплив умів" з тимчасовим чи постійним характером.

Фінансування науки в Україні з Державного бюджету здійснюється за трьома рівнями. Розглянемо заклади економічного напрямку діяльності.

Заклади Академії наук України.

Це наукові установи, які виконують державні фундаментальні дослідження. До них відносять: Інститут економічного прогнозування, Інститут економіки, Інститут економіки промисловості, Національний інститут економічних програм, Науково-дослідний інститут моделювання та інформатизації та ін.

Відомчі заклади.

При Президентові України, Верховній Раді України, міністерствах і відомствах функціонують наукові установи, які виконують наукові дослідження, що є актуальними для конкретного напрямку діяльності. До них належать: Національний інститут стратегічних досліджень, Академія управління (при Президенті України), Науково-дослідний економічний інститут (Міністерство економіки), Українська академія банківської справи (НБУ) та ряд інших.

ІІІ. Заклади, підпорядковані Міністерству освіти і науки.

У цих закладах поряд із навчанням студентів виконуються замовлення з окремих загальнодержавних проблем з відповідним фінансуванням із Державного бюджету.

Фінансування науково-дослідних установ з бюджету здійснюється через головних розпорядників бюджетних коштів. Крім того, передбачено стимулювання установ,

підприємств, які залучають для досліджень власні кошти. Однак, зважаючи на не досить розвинутий економічний стан суб'єктів господарювання, вплив цих важелів є недостатнім для виконання вагомих досліджень.

Тема 7. Видатки бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу

1. Загальна характеристика видатків.

Система соціального захисту складається з трьох елементів, кожен з яких має різне коло суб'єктів, джерела фінансування, умови та мету забезпечення. Система соціального захисту включає такі форми:

- соціальне страхування за рахунок обов'язкових страхових і добровільних внесків;
- державне забезпечення та надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок державного бюджету;
- соціальну допомогу та соціальну підтримку непрацевдатних громадян.

На сьогодні нараховується понад 20 різних видів допомог і пільг, а падання їх закріплено десятками законів. Система є складною, окремі соціальні програми не мають стабільного фінансування або за їх затвердження не передбачалися цільові джерела фінансування.

2. Склад видатків бюджету на соціальний захист населення.

Соціальний захист — це система відносин між державою, господарськими структурами з одного боку та з громадянами з іншого, у процесі яких за рахунок частини ВВП утворюються і використовуються фонди фінансових ресурсів для матеріального забезпечення та обслуговування окремих категорій і груп громадян. Видатки бюджету на соціальний захист населення — це насамперед видатки, спрямовані на адресну підтримку малозабезпечених громадян, встановлення певного рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних груп населення, соціальний захист осіб, що опинилися в екстремальних умовах (біженці, безпритульні тощо).

Видатки бюджету на соціальний захист класифікуються так:

- 1) за джерелами фінансування:
 - за рахунок коштів державного бюджету;
 - за рахунок коштів місцевого бюджету;
- 2) за ініціатором:
 - витрати на реалізацію загальнодержавних програм;
 - витрати на місцеві програми (рішення місцевих органів влади);
- 3) за метою використання:
 - видатки на соціальний захист у зв'язку з малозабезпеченістю;
 - виплати як компенсація втраченого доходу (допомога по вагітності і пологам);
 - компенсація втраченого здоров'я або майна;
 - витрати, пов'язані з наданням підтримки в облаштуванні (притулки для тимчасового утримання біженців);
 - витрати на надання пільг і привілеїв окремим категоріям громадян;
- 4) за формами:
 - грошові;
 - безготівкові;
 - натуральні.

Усі форми соціальної допомоги визначаються законами України або рішеннями місцевих органів влади.

Система соціального захисту населення включає такі форми:

- соціальне страхування за рахунок страхових внесків до фондів соціального страхування (державні або недержавні);
- державне забезпечення та надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок державного бюджету;

— соціальна допомога та соціальна підтримка непрацездатних громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Соціальне страхування здійснюється на таких загальних засадах:

- 1) обов'язковість соціального страхування всіх працюючих за наймом;
- 2) забезпечення осіб, що працюють самостійно, тільки тими видами захисту, у фінансуванні яких вони беруть участь;
- 3) надання можливості додаткового добровільного страхування у системі загальнообов'язкового соціального страхування з метою одержання додаткового матеріального забезпечення;
- 4) рівноправність усіх застрахованих осіб стосовно зобов'язань з фінансування витрат і отримуваних у результаті цього прав та гарантій;
- 5) державна гарантованість виплат щодо загальнообов'язкового соціального страхування.

Згідно із Законом України "Про пенсійне забезпечення" громадяни після досягнення пенсійного віку мають право отримувати пенсію. Крім того, є категорія громадян, яка має право отримувати пенсію раніше, ніж після досягнення пенсійного віку (військові, ліквідатори наслідків аварії на ЧАЕС, особи зайняті на шкідливих виробництвах та ін.). Пільги і допомога громадянам, які мають особливі заслуги перед державою, призначаються на основі чинного законодавства окремо за кожною категорією (закони України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні").

Ветеранам можуть надаватися такі пільги:

- безплатний проїзд усіма видами міського і приміського пасажирського транспорту;
- звільнення від плати за землю;
- першочергове обслуговування у лікувально-профілактичних закладах.

3.Склад видатків бюджету на соціальне забезпечення.

Державне соціальне забезпечення — це форма соціального захисту, яка полягає у наданні соціальних виплат та інших соціальних послуг окремим громадянам за рахунок державного бюджету. Всі такі виплати, послуги та суб'єкти визначаються окремим законодавством. Кошти державного бюджету за цією формою соціального захисту спрямовуються:

- на пенсійне забезпечення і надання соціальних послуг військовослужбовцям та особам, що проходять службу у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України;
- виплату та підвищення пенсій, надання пільг учасникам воєнних дій;
- виплату та підвищення пенсій, надання пільг громадянам, потерпілим від техногенно-екологічних і природних катастроф;
- виплати реабілітованим громадянам.

Соціальна допомога — це встановлені законодавством види матеріального забезпечення, які надаються громадянам за певних обставин та у визначених розмірах за рахунок державного бюджету. Майнове становище одержувача не враховується.

Соціальна допомога надається:

- при народженні дитини та по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- на дітей одиноким матерям;
- батькам, зайнятим доглядом за дитиною-інвалідом;
- на дітей військовослужбовців строкової служби;
- на дітей багатодітним сім'ям;

— інвалідам і громадянам похилого віку, які з поважних причин не набули права на пенсію та інші допомоги.

За допомогою кошторисного фінансування забезпечується фінансування грошовими коштами установ і організацій невиробничої сфери.

4. Склад видатків бюджету на соціальну сферу.

Фінансування соціальної сфери за рахунок державного бюджету містить витрати на народну освіту, підготовку кадрів, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, охорону здоров'я, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт.

Видатки на освіту у відповідності з бюджетною класифікацією відображаються у розділі "Освіта" і включають наступні групи установ:

- дитячі дошкільні установи;
- загальноосвітні школи (ЗОШ);
- коледжі, ліцеї, гімназії;
- спецшколи;
- школи-інтернати загального типу;
- школи-інтернати з особливим режимом;
- заклади з позашкільною роботою (музичні школи, художні школи);
- професійно-технічні училища (ПТУ);
- вищі навчальні заклади 1-2 рівня акредитації;
- вищі навчальні заклади 3-4 рівня акредитації;
- інші.

Видатки на освітні заклади діляться на наступні:

1) поточні видатки:

- оплата праці працівникам бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання предметів постачання і матеріалів, видатки на відрядження;
- оплата послуг з утримання бюджетних установ;
- оплата комунальних послуг і енергоносіїв;

2) капітальні витрати:

- придбання основного капіталу;
- створення державних резервів і запасів;
- придбання землі;
- капітальні трансферти.

Джерела фінансування:

- кошти державного та місцевих бюджетів;
- кошти юридичних 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.

Оперативно-сітьові показники по ЗОШ:

- середньорічний контингент учнів;
- середньорічна кількість класів;
- кількість педагогічних ставок.

В зв'язку з тим, що бюджетний рік не збігається з навчальним роком, всі показники розраховуються як середньорічні. При цьому укомплектування класів з 1 по 9 класи приймається по 40 учнів, а з 10 по 11 – по 35 учнів.

Посадові оклади вчителям визначаються на підставі тарифних списків, де вказується:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- посада;
- освіта;
- найменування документа про освіту та час видачі;
- класи, які веде вчитель;
- предмети, які викладає;
- місячна ставка з врахуванням надбавок та кількості уроків в тиждень.

Освіта вчителям встановлюється на підставі дипломів, свідоцтв, посвідчень, які свідчать про закінчення певного навчального закладу. Вчителям та іншим працівникам освіти в педагогічний стаж зараховується керівна, методична, педагогічна роботи в школах, а також в органах, які здійснюють керівництво учбовими закладами.

Заробітна плата педагогічним працівникам визначається виходячи з наступного:

- затвердженого учбового плану;
- встановленого учбового навантаження;
- затверджених ставок зарплати відповідно до кваліфікації;
- норми додаткової оплати.

Ставки зарплати педагогічним працівникам встановлюються в залежності від освіти, яка поділяється на вищу та середньо-спеціальну.

Граничне навантаження на вчителів для 1-4 класів – 20 год, 5-11 класів – 18 год в тиждень. Зміна розмірів ставок заробітної плати вчителям здійснюється при зміні розміру мінімальної зарплати, при здобутті освіти, при отриманні відповідної категорії.

Ставка заробітної плати і посадові оклади збільшуються в наступних випадках:

- вчителям, які мають звання народного чи заслуженого вчителя;
- вчителям-методистам;
- старшому вчителю;
- вихователю-методисту.

Вчителям здійснюється доплата за виконання наступних обов'язків:

- класне керівництво;
- перевірку зошитів і письмових робіт;
- завідування учбовими кабінетами;
- обслуговування класів з електронно-обчислювальною технікою (ЕОМ);
- завідування учбово-дослідними ділянками.

Місячна заробітна плата педагогічним працівникам визначається шляхом множення ставки заробітної плати на її фактичне навантаження в тиждень і діленням на встановлену норму годин в тиждень. Встановлена таким чином зарплата з тарифікації виплачується щомісячно, незалежно від числа тижнів і числа місяців у році.

Для розрахунку річного фонду зарплати вчителям необхідно знати наступні показники:

- загальну кількість ставок на всі класи;
- число ставок на перший клас;
- середньомісячну ставку вчителя;
- місячний фонд зарплати по кожній групі класу.

Для визначення фонду зарплати на рік місячний фонд множимо на відповідну кількість місяців: по сільській місцевості – 8 і 4, а для міських – 8,5 та 3,5.

Фонд зарплати учбово-допоміжному та адміністративно-господарському персоналу визначається із типових штатів і посадових окладів.

Чисельність цього персоналу на початок року визначається з врахуванням фактичної наявності і можливого доукомплектування в межах типових штатів. Середня ставка зарплати цього персоналу в місяць визначається за кожною групою посад, на підставі наступних документів:

1) по персоналу, ставки зарплати якого встановлюються в залежності від обсягу роботи і освіти, згідно тарифікаційних списків;

2) по персоналу, посадові оклади якого встановлюються в твердих ставках, згідно штатних розкладів і посадових окладів.

Поточні трансфертні виплати – це поточні платежі юридичним особам в грошовій формі, які передбачені для підвищення їх доходу. Ці платежі можуть бути окремою добавкою окремії сім'ї, виплатою пенсій та допомог, стипендій, оплатою безкоштовно наданих квартир та комунальних послуг, одноразовою грошовою допомогою громадянам, які постраждали від стихійного лиха або компенсуванням деяких видів видатків (оплата проїзду, комунальні послуги).

В кошторисах можуть бути передбачені капітальні видатки: придбання капіталу, витрати на нові товари, строк служби яких більше одного року, рухомі та нерухомі основні фонди, устаткування.

Склад індивідуального кошторису по ЗОШ

При складанні єдиного кошторису ЗОШ є особливості. Школи, які знаходяться в сільській місцевості, фінансуються з двох бюджетів: сільського і районного.

З районного бюджету фінансуються затрати на заробітну плату і нарахування на заробітну плату. Всі інші видатки – фінансування з сільського чи селищного бюджету. По сільських школах складається два кошториси в районному відділі освіти – кошторис на заробітну плату; в сільській чи селищній раді – кошторис на всі інші витрати.

В кошторисах сільських шкіл передбачаються також видатки на оплату комунальних послуг для вчителів. Школи, які знаходяться в містах фінансуються з одного бюджету і складають один кошторис на всі видатки.

Нарахування на заробітну плату: видатки на дану категорію затрат визначаються в розмірі 37,5 % від загальної суми заробітної плати працівників бюджетних установ, в тому числі збір на обов'язкове державне пенсійне страхування – 32 %, збір на обов'язкове соціальне страхування – 2,5 %, на випадок безробіття – 2,5 %, фонд соціального страхування від нещасних випадків – 0,2 %.

Придбані предмети і матеріали: закуповуються матеріали, канцелярське обладнання, предмети для поточного господарчого обладнання, продуктів харчування, медикаментів тощо.

Видатки на відрядження: оплата проїзду, добових, квартирних, підйомних, добові при переміщенні працівників, відрядження на курси і в навчальні заклади, на сесії, ради, конференції.

Оплата послуг бюджетного утримання бюджетних установ: плата за оренду приміщення і обладнання, транспортних і поліграфічних послуг зв'язку, поточний ремонт будівельних споруд, приміщень, обладнання, інвентаря, які знаходяться на балансі установ. Ці витрати плануються в розмірі 2 % від їх балансової вартості.

Оплата комунальних послуг і енергоносіїв: витрати на теплопостачання, водопостачання, електроенергії; витрати на природний газ, оплата за вугілля, дрова і газ.

Субсидії і трансфертні виплати – це поточні виплати фізичним особам в грошовій формі, які передбачаються для збільшення їх доходів. Ці платежі можуть бути окремою добавкою до бюджетів окремих сімей чи особам для компенсації певних видів видатків, а саме:

- харчування;
- комунальних послуг;
- оплати проїзду;
- виплати пенсій та допомоги;
- виплати стипендій;
- оплати безкоштовно наданих квартир та комунальних послуг;
- одноразової грошової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха.

Капітальні видатки – придбання основного капіталу: приміщень; землі; витрат на нові або існуючі товари тривалого використання, строк служби яких більше одного року; нерухомі та рухомі основні фонди.

Школи-інтернати відкриваються при наявності не менше 280 вихованців, при цьому планується укомплектованість класів: з 1 по 8 класи – до 30 чоловік; з 9 по 11 класи – до 25 чоловік.

Джерела фінансування:

- кошти Державного бюджету;
- кошти, що отримані за надання додаткових освітніх послуг;
- прибутки від реалізації продуктів навчально-виробничих майстерень;
- доходи, які отримані від здачі в оренду приміщень, споруд і обладнання;
- дотації органів державної влади;
- кредити банків;
- добровільні пожертвування;
- кошти банків за утримання дітей в школах-інтернатах.

Вихідна база для планування видатків є кількість вихованців, класів та педагогічних ставок.

Заробітна плата в школах-інтернатах планується аналогічно як і в ЗОШ, але, крім вчителів, в школах-інтернатах додатково передбачається штат вихователів із розрахунку 2 ставки на кожну групу для 1 – 9 класів, а для 10 – 11 класів – 1 ставка.

Розрахунок заробітної плати для адміністративно-господарського персоналу встановлюється за типовими штатами в залежності від кількості груп вихованців в школі-інтернаті.

Нарахування на заробітну плату та решта поточних затрат планується аналогічно як в ЗОШ, крім харчування. Для визначення затрат на харчування необхідно знати вартість харчування на одного вихованця в день і кількість діто-днів.

Середня наповненість груп в дитячих дошкільних установах передбачена в кількості 25 чоловік. Видатки на утримання дитячих садків залежать від середньорічного числа дітей, кількості груп, кількості годин перебування дітей в дошкільній установі. Видатки на заробітну плату плануються відповідно до затверджених типових штатів і ставок заробітної плати.

Число штатних одиниць залежить від кількості груп, тривалості перебування дитини в дитячому садку. Ставки заробітної плати встановлюються в залежності від освіти, стажу педагогічної роботи та рівня кваліфікації. Ставки заробітної плати вихователям встановлюються за 6 годин роботи педагога в день. Ставки заробітної плати завідуючим дитячих садків встановлюються в залежності від числа дітей в садку і тривалості його роботи.

Затрати на харчування плануються аналогічним в школах-інтернатах. Крім бюджетних ресурсів, додатковим джерелом фінансування є плата батьків за утримання дітей. В дитячих садках передбачені доплати вихователям за перевантаження, тобто у випадку перебільшення планової кількості дітей в групах.

При плануванні видатків на утримання вищих навчальних закладів в кошторис вводять кількість факультетів (інститутів), кафедр і установ при вищих навчальних закладах (філіали кафедр, вищих навчальних закладів), підготовчих відділень, науково-дослідних секторів.

Для розрахунку бюджетних асигнувань необхідно визначити середньорічний контингент студентів з врахуванням випуску і прийому, оскільки всі затрати ведуться на середньорічну кількість студентів.

Середньорічна кількість студентів розраховується окремо за очною, заочною та вечірньою формами навчання. Розрахунок ведеться на середньорічну кількість студентів, яка обчислюється за формулою:

$$1/2 \text{ випуску} + 2/3 \text{ прийому},$$

При плануванні затрат враховується відсів студентів. При плануванні заробітної плати професорсько-викладацького складу включають:

- заробітну плату штатного професорсько-викладацького складу;
- заробітну плату викладачів, які залучені на педагогічну роботу на умовах погодинної оплати.

В фонд оплати праці включають заробітну плату адміністративно-технічного персоналу та учбово-допоміжного персоналу. Фонд оплати праці професорсько-викладацького складу визначається виходячи з кількості посад і середньої ставки заробітної плати.

Кількість посад професорсько-викладацького складу визначається за розрахованими коефіцієнтами, виходячи із встановленого числа студентів і аспірантів на одного викладача. Причому ця кількість буде різною за очною, заочною і вечірньою формами навчання.

Заробітна плата диференційована в залежності від посади, яку займає викладач, його вченого ступеня і звання. Заробітна плата викладачів, які не знаходяться в штаті вищого навчального закладу (ВНЗ), виплачується з погодинного фонду заробітної плати, який планується у відсотках до річного фонду оплати праці штатного професорсько-викладацького складу. Конкретний розмір погодинної оплати праці залежить від вченого звання і ступеня, кількості відпрацьованих годин.

Фонд оплати праці керівників, адміністративно-господарського та учбово-допоміжного персоналу визначається в індивідуальному порядку, залежно від обсягу і специфіки роботи конкретного навчального закладу згідно встановлених типових штатів та посадових окладів. Кошторис ВНЗ передбачає стипендіальний фонд, який залежить від кількості студентів, що знаходяться на бюджетній формі навчання, їх успішності.

У ВНЗ в межах 10 % від стипендіального фонду затверджується фонд соціальної допомоги студентів, який витрачається на наступне:

- преміювання студентів;
- надбавки до стипендій;
- матеріальну і соціальну допомогу;
- пільгове харчування;
- оплату путівок;
- компенсації по найму житла.

Джерела фінансування:

- асигнування з Державного бюджету;
- кошти юридичних та фізичних осіб за навчання по замовленню;
- кошти за виконання господарських робіт;
- кошти студентів за здачу і перездачу екзаменів;
- кошти за надання послуг абітурієнтам при вступі до ВНЗ.

Для визначення видатків на учбові заклади I-II рівня акредитації розраховується середньорічний контингент студентів.

Витрати по заробітній платі включають: заробітну плату педагогічного персоналу, учбово-допоміжного, адміністративно-господарського персоналу.

Основою для планування фонду оплати праці є:

- число груп;
- кількість оплачених годин на одну групу;
- середня вартість педагогічної години.

Ставки заробітної плати педагогічного персоналу встановлюється в середньому за три години викладацької роботи в день чи 720 годин в рік. Ставки заробітної плати викладачам залежать від освіти і фактичного навантаження в тиждень.

Інші види заробітної плати педагогічного персоналу – це доплати за виконання обов'язків класного керівника, за завідування учбовими лабораторіями чи кабінетами, за керівництво предметними комісіями, оплата за керівництво виробничою практикою.

Річний фонд оплати праці учбово-допоміжного персоналу визначається на підставі штатного розкладу і схеми посадових окладів. Інші затрати плануються як в загальноосвітніх школах, так і в вузах.

Бюджетне фінансування закладів культури і мистецтва, склад видатків

Згідно бюджетної класифікації, до закладів культури і мистецтва відносяться:

- мистецтво (творчі спілки, театри, філармонії, музичні колективи);
- культура (бібліотеки, музеї, виставки, заповідники, палаци, будинки культури);
- кінематографія;
- архівна справа.

Фінансування здійснюється за рахунок державних і місцевих бюджетів, крім театрів, філармоній, кінематографії, діяльність яких здійснюється за принципами господарського розрахунку, тобто мають власні кошти і затрати покривають, в основному, за свій рахунок.

Особливістю тут є те, що за рахунок власних коштів вони не можуть повністю покрити свої затрати, тому частина витрат покривається за рахунок бюджетних коштів (бюджетних дотацій).

Установи культури і мистецтва, що повністю фінансуються з бюджету, складають єдиний кошторис доходів і видатків. Планування здійснюється за статтями затрат в такому самому порядку, як і в інших бюджетних установах.

Видатки бюджету на охорону здоров'я, фізкультуру і спорт

Основними видами установ охорони здоров'я є централізовані міські і районні лікарні, фельдшерсько-акушерські заклади, дільничні лікарні, амбулаторії, поліклініки та інші спеціалізовані лікарні.

Джерелам їх фінансування є кошти: державних і місцевих бюджетів, від виконання зверхнормованих послуг за договорами з об'єктами різних форм власності, від платних послуг населенню, добровільні пожертвування.

Кожний рік в бюджетній резолюції визначаються нормативи бюджетних витрат на фінансування охорони здоров'я на одного жителя з обласного, міського і районного бюджетів.

Основні сітьові показники, які використовуються при формуванні витрат на охорону здоров'я – це середньорічна кількість ліжок, оборот ліжка, потреба у ліжковому фонді.

Число посад в установах медперсоналу визначається у відповідності з штатними нормативами, які затверджуються Міністерством охорони здоров'я України.

Штати адміністративно-господарського персоналу визначаються у відповідності з типовими штатами, які затверджуються для кожного типу установ. Число медпрацівників планується з врахуванням норм навантаження.

За штатними нормативами медперсоналу лікарень посада лікарів встановлюється із розрахунку: одна посада на відповідну кількість ліжок за профілем (терапевт, психіатр). Крім того, до розрахункового числа додається посада заввідділенням. Середня кількість середнього і молодшого персоналу визначається з врахуванням цілодобового обслуговування хворих.

Число штатних посад розраховується на дві дати – на початок і на кінець року. Щоб розрахувати річний фонд оплати праці медичного та іншого персоналу, необхідно помножити на 12 місяців середньорічну кількість посад по кожній групі на середню ставку заробітної плати за тарифікацією або за штатним розкладом.

Під час контролю за використанням бюджетних коштів за попередній рік, а також при розробці бюджету на майбутній період проводиться аналіз видатків на освіту, охорону здоров'я, культуру.

При формуванні місцевих бюджетів та розробці пропозицій щодо його доходів та видатків проводиться аналіз видатків на освіту, охорону здоров'я, культуру, які займають найбільшу питому вагу в складі видатків місцевого бюджету за наступними показниками:

- 1) чисельністю працівників, в тому числі в розрахунку на одного жителя або споживача бюджетної послуги, у порівнянні з іншими містами (районами);
- 2) навчальним навантаженням вчителів, введенням додаткових посад та штатних одиниць, фактично зайнятих посад, питомою вагою обслуговуючого персоналу;
- 3) рівнем наповнювання в класах в порівнянні з іншими містами (районами);
- 4) контингентом учнів і вихованців для розрахунків видатків;
- 5) кількістю груп у дитячих дошкільних закладах, відвідування дітьми дошкільних закладів;
- 6) порівняльним аналізом норм та лімітів споживання;
- 7) більш ефективним аналізом ніж просто застосування норм для формування бюджету;
- 8) лімітом водопостачання і тепла, використання електроенергії, інших енергоносіїв, вивозу твердих побутових відходів, розробка порівняльного аналізу даних по закладах, установах і організаціях;
- 9) типовими штатами, нормами харчування;
- 10) нормами видатків на представницькі заходи;
- 11) чинним порядком придбання і утримання мобільних телефонів та легкового транспорту;
- 12) кошторисом видатків щодо пріоритетності соціальних виплат, наявністю розрахунків та обслуговувань (врахування підвищення заробітної плати, повноти врахування);
- 13) дотриманням чинного законодавства з питань оплати праці;
- 14) надходженням коштів від оренди приміщень, платних послуг, спеціальних коштів, коштів за дорученнями (правильністю нарахування оренди та відшкодування комунальних послуг);
- 15) здійсненням видатків на утримання санаторіїв, будинків відпочинку;
- 16) станом дебіторської та кредиторської заборгованостей, дотриманням бюджетної дисципліни в бюджетних установах (наприклад, для виявлення, чи є випадки регулярної оплати за рахунками підрядникам за надані послуги при наявності дебіторської заборгованості).

Тема 8. Видатки бюджету на оборону та управління

1. Склад видатків бюджету на 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 недоторканної 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 платків 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 державного

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).

Зазначеною інструкцією передбачено також окремий код економічної класифікації видатків бюджету - код 150 "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, військового будівництва (крім житла для військовослужбовців, гуртожитків, казарм, будівництва об'єктів соціально-культурного та побутового призначення).

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.

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 витрачатимуться 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" 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 інститут 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 орден 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 переформованої 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 унеможливорює 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.

2.Склад видатків бюджету на управління.

Управління є однією з основних функцій держави. Видатки на державне управління включають:

— на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, Рахункової палати та ін.);

- функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету міністрів України, Ради міністрів АРК і місцевих органів влади);
- утримання Президента України та його Секретаріату;
- утримання фінансових і фіскальних органів (Державної податкової служби, Головного контрольно-ревізійного управління, Державного казначейства та ін.);
- загальне планування та статистичні служби;
- утримання судової влади (Конституційного суду України, Верховного суду України);
- інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення та перевезення національної валюти та ін.).

Із Державного бюджету України фінансуються видатки на функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, загальне планування і статистичні служби. Видатки державного бюджету на забезпечення громадського порядку та безпеки і судову владу протягом останніх трьох років мають стійку тенденцію до зростання, станом на кінець 2009 р. вони становили 17,4 млрд грн. На тому ж рівні здійснювалися видатки на виконання загальнодержавних функцій (16,4 млрд грн). З республіканського бюджету АРК утримуються органи влади і управління АРК. З обласних, районних бюджетів і бюджетів самоврядування здійснюються видатки на утримання відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Тема 9. Видатки бюджету на обслуговування державного боргу

1.Класифікація державного боргу.

Державний кредит — це сукупність грошових коштів, мобілізованих державою, яка є позичальником і гарантом. Державний кредит є досить специфічною ланкою державних фінансів, оскільки він не має окремого фонду фінансових ресурсів, а кошти, що мобілізуються з його допомогою, проходять через бюджет. В окремих випадках через кредит залучаються кошти у фонди цільового призначення чи під цільові проекти.

Державний кредит може мати дві форми:

- ошадна справа (належить до державного кредиту, якщо залучені кошти спрямовуються у доходи бюджету);
- державні позики (основна форма державного кредиту) (табл. 3).

Відносини державного кредиту на загальнодержавному рівні врегульовані ст. 16 і 17 Бюджетного кодексу. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх позик у межах і на умовах, передбачених Законом про Державний бюджет України, має держава в особі міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, належать до платежів за боргом. У випадку невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів, залучених державою або під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань та стягнення заборгованості перед Державним бюджетом України з наданих підприємствам і організаціям позик із державного бюджету, позик, наданих за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії, плати за користування цими позиками органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованості у порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

Використання державою у своїй фінансовій політиці залучення коштів на кредитній основі зумовлює формування державного боргу і необхідності розроблення системи управління цим боргом. Під час економічних спадів державне запозичення слугує цілям стабілізації економіки, оскільки перешкоджає різкому падінню сукупного попиту. Позитивний вплив дефіцитно-фінансових видатків посилюється дією ефекту

мультиплікатора: зростання державних видатків спричинює кількаразове зростання сукупних витрат, а отже — й обсягу ВВП.

Таблиця 3. Класифікація державних позик

Критерії класифікації	Вид	Характеристика
За правовим оформленням	Державні позики, що надаються на підставі угод	Надходять, як правило, від урядів інших країн, міжнародних організацій та фінансових інституцій
	Державні позики, забезпечені випуском цінних паперів	За допомогою цінних паперів мобілізуються кошти на фінансовому ринку
За формою емісії	Облігації	Боргове зобов'язання держави, за яким в установлені строки повертається борг і виплачується дохід у формі відсотка чи виграшу. Вони можуть бути знеособленими (на покриття бюджетного дефіциту) і цільовими (під конкретні проекти)
	Казначейські зобов'язання	Мають характер боргового зобов'язання, спрямованого тільки на покриття бюджетного дефіциту. Виплата доходів здійснюється у формі відсотків
За місцем розміщення	Внутрішні	Надаються юридичними і фізичними особами цієї чи інших країн
	Зовнішні	Надходять ззовні — від урядів, юридичних і фізичних осіб інших країн, міжнародних організацій і фінансових інституцій
За строком погашення	Короткострокові	Строк погашення до 1 року
	Середньострокові	Строки погашення від 1 до 5 років
Критерії класифікації	Вид	Характеристика
	Довгострокові	Строк погашення понад 5 років
За характером виплати доходу	Відсоткові	Дохід встановлюється у вигляді позикового відсотка. При цьому може встановлюватись як твердо фіксована на весь період позики ставка, так і пільгова
	Виграшні	Виплата доходу здійснюється на підставі проведення тиражів вигравів
	Дисконтні	Державні цінні папери купуються з певною знижкою, а погашаються за номінальною вартістю

Одним із методів стимулювання сукупного попиту під час економічних спадів може бути випуск державних позик з метою фінансування виробничих інвестицій. Іншим механізмом впливу державних позик на економічний розвиток є збільшення зайнятості виробничих факторів. В економіці, яка характеризується неповною зайнятістю виробничих факторів, додаткові державні видатки, фінансовані позиками, дають поштовх внутрішньому виробництву, що в свою чергу сприяє повнішому завантаженню матеріальних факторів виробництва і підвищенню рівня зайнятості. Допускаючи бюджетний дефіцит, держава стимулює внутрішнє виробництво за допомогою підтримання сукупного попиту. Стимулювальний вплив на розвиток економіки має

залучення зовнішніх позик, оскільки у реальних термінах означає надходження додаткових ресурсів, що можуть дати поштовх економічному зростанню.

Причинами створення і збільшення державного боргу є:

- трансформаційний спад виробництва і звуження на цій основі податкової бази;
- циклічні спади в економіці;
- несприятливий інвестиційний клімат;
- збільшення державних видатків без відповідного зростання державних доходів;
- зменшення податків з метою стимулювання економіки без відповідного зменшення державних витрат;
- вплив політичних циклів — надмірне збільшення видатків у виборчий період.

Боргові зобов'язання держави та органів місцевого самоврядування врегульовані Бюджетним кодексом. Функції державного боргу (економічна суть):

- фіскальна — залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків,
- регульовальна — коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів Національного банку України.

Абсолютний розмір державного боргу є не дуже показовим макроекономічним індикатором, оскільки борг зростає у міру збільшення ВВП і на його величину впливає інфляція. Більш змістовними є відносні показники заборгованості, а саме відношення боргу до ВВП та відношення суми обслуговування боргу до ВВП. Відносна величина державного боргу ("борг/ ВВП") залежить від таких факторів, як рівень відсоткової ставки, якою визначається розмір виплат за боргом, темп зростання реального ВВП та обсяг первинного бюджетного дефіциту. Зменшення відносної заборгованості в економіці можливе за умови, якщо темпи зростання реального ВВП зменшуватимуться, а частка первинного бюджетного надлишку щодо ВВП збільшуватиметься.

2.Методи управління державним боргом.

Управління заборгованістю поділяється на три стадії: залучення фінансування, його розміщення (використання) та погашення боргу. Відповідно система управління заборгованістю країни містить:

- 1) аналіз кредитоспроможності — можливості країни позичати гроші;
 - 2) оцінювання платоспроможності — здатність обслуговувати борг;
- контроль рівня заборгованості;
 - контроль за складом боргу.

Управління державним боргом — це сукупність заходів держави з виплати відсотків кредиторам і погашення позик, зміни умов уже випущених позик, визначення умов випуску нових позик. Виплата відсотків за позиками та їх погашення здійснюються за рахунок бюджетних коштів. Однак в умовах зростання державного боргу й обмеженості бюджетних коштів держава може здійснювати рефінансування державного боргу, тобто погашати державний борг шляхом залучення коштів від випуску нових позик.

Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу АРК чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій устанавлюється на кожен бюджетний період відповідно до закону про Державний бюджет України на поточний рік чи рішення про місцевий бюджет. Величина основної суми державного боргу не має перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП України. У випадку перевищення граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходи для приведення цієї величини у відповідність до положень кодексу. Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету

протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів на його обслуговування, зумовленої договором між кредитором і позичальником, наявне порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом п'яти наступних років. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів установлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом.

Методи управління державним боргом є такими.

- Конверсія — зміна дохідності позик, яка відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку (наприклад, рівня облікової ставки ПБУ) чи погіршення фінансового стану держави.

- Консолідація — перенесення зобов'язань за раніше випущеною позикою на нову позику з метою продовження строку позики, що проводиться у формі обміну облігацій попередніх позик.

- Уніфікація — об'єднання кількох позик в одну, що спрощує управління державним боргом.

- Обмін за регресним співвідношенням — 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 — перенесення строків виплати заборгованості, при цьому у цей період виплата доходів не проводиться.

- Анулювання боргу, що означає повну відмову 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. Прикладом анулювання боргів є відмова уряду СРСР виплатити борги царської Росії. Коли держава є неспроможною виконати платежі з погашення та обслуговування позик в односторонньому порядку може бути прийнято рішення про відмову виконати передбачені платежі, що отримало назву дефолту. Він можливий за таких умов: державні органи не здатні залучити необхідні кошти для обслуговування позик, у країні бракує валютних резервів, а кредитори не дають згоди на проведення рефінансування боргу.

Для оцінювання боргу використовуються показники заборгованості, які вимірюють різні складові зовнішнього боргу:

- відношення розміру боргу до експорту та ВВП;

- відношення загальної суми платежів з обслуговування боргу до експорту та державних доходів;

- коефіцієнт обслуговування боргу (співвідношення між сумою виплат з обслуговування боргу та величиною експорту товарів і послуг).

Боргова криза — це криза зовнішньої заборгованості, яка виявляється у неспроможності країни-боржника обслуговувати зовнішню заборгованість у повному обсязі, зокрема здійснювати виплати з обслуговування накопиченої суми боргу відповідно до початкових угод. Традиційним методом зменшення боргу є його реструктуризація (часткове анулювання боргу, зниження відсотків з обслуговування боргу, продовження строків дії боргових зобов'язань).

Структурно державний борг України складається з внутрішнього та зовнішнього. Державний борг в Україні має тенденцію до зростання. Сума державного боргу обов'язково зазначається в законі про Державний бюджет України на поточний рік. Починаючи з лютого 2001 р., звітність за державним боргом складається Міністерством фінансів України згідно з новим порядком обліку державного боргу та операцій, пов'язаних з ним. Новий порядок обліку Міністерством фінансів державного боргу та операцій, що з ним пов'язані, визначає термін "державний борг" як суму прямих державних зобов'язань держави. Основною відмінністю обліку державного боргу є те, що до його складу не зараховується обсяг зобов'язань, гарантованих державою до моменту настання гарантійного випадку. Такі зобов'язання є умовними й обліковуються окремо.

Внутрішній борг України складається переважно із заборгованостей за облігаціями внутрішньої державної позики. Особливістю нинішньої ситуації в Україні є фактичне існування двох типів державного внутрішнього боргу: номінального і реального. Перший з них трактується як сукупність державних запозичень на кредитних і фондових ринках та передбачає погашення основної суми боргу з виплатою відсотків у визначені строки, другий — це номінальний борг плюс непогашена заборгованість за соціальними виплатами населенню, пролонгованими у часі.

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюється на визначену мету і підлягає обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку. Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями щодо запозичень до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

Тема 10. Бюджетний дефіцит і джерела його фінансування

1. Сутність бюджетного дефіциту.

Оскільки бюджет є системою всеохоплюваних перерозподільних відносин, то його формування і стан мають особливе значення для держави, кожної юридичної та фізичної особи й суспільства загалом.

Формування бюджету передбачає вирішення триєдиного завдання. Такий підхід дозволяє вирішувати одне з цих завдань, а не всі разом.

- 1) Визначення реальних обсягів доходів;
- 2) оптимізація структури видатків на основі критерію забезпечення максимального рівня зростання ВВП під час задоволення мінімуму соціальних потреб;
- 3) збалансування бюджету. Проблеми збалансування полягають у тому, що, як правило, потреби будь-якого суб'єкта, в тому числі й держави, перевищують його можливості.

Стан бюджету як фінансового плану відображає не тільки фінансовий стан держави, але й характеризує фінансову ситуацію країни взагалі тому й цікавить усіх громадян та кожну підприємницьку структуру. Для нього властиві три показники:

- рівновага доходів і видатків;
- перевищення доходів над видатками;
- перевищення видатків над доходами.

Урівноваженість доходів і видатків є найбільш природним і доцільним станом, що впливає зі схеми фінансової діяльності держави: доходи - видатки. При цьому фінансовий результат діяльності держави не визначається, адже, з одного боку, держава має збирати стільки доходів, скільки їй потрібно для забезпечення видатків бюджету, а з іншого — вона може профінансувати стільки видатків, скільки збирає доходів. У зв'язку з цим відхилення від такої рівноваженості є порушенням засад фінансової діяльності держави, тому є недоцільним.

Перевищення доходів над видатками — бюджетний профіцит — відображає стабільну фінансову ситуацію, хоча і не є метою діяльності держави; він може виявлятися в різних формах.

Розрізняють такі основні форми бюджетного профіциту:

- 1) існування бюджетного профіциту у вигляді своєрідних бюджетних резервів, що сформувалися внаслідок зміни економічної кон'юнктури на світовому рівні (наприклад, зміна цін на нафтопродукти) або в межах країни за рахунок її економічного зростання. Заплановане перевищення використовується на фінансування непередбачених видатків у поточному році, а фактично отримане за підсумками бюджетного року — переходить у

доходи наступного року, за рахунок чого можуть або збільшуватися видатки, або зменшуватися доходи.

Однак на практиці бюджетні резерви, як правило, мають правові засади формування, наприклад, в Україні у складі Державного бюджету виокремлюється Резервний фонд Кабінету Міністрів, обсяг якого перевищувати 1 % обсягу всіх видатків бюджету відповідно до Бюджетного кодексу.

2) перевищення доходів над видатками, що виникає внаслідок надмірної дохідної бази окремих бюджетів порівняно з нормованими органами влади й управлінням вищого рівня видатками. В Україні таке перевищення має форму "бюджетного надлишку" і підлягає вилученню до бюджету вищого рівня;

3) бюджетний профіцит може бути результатом антициклічної політики держави внаслідок збалансування бюджету в межах не одного, а кількох років. В окремі роки встановленого періоду формуються бюджетні профіцити, а в окремі — дефіцити. Обсяги бюджетних дефіцитів і профіцитів при цьому збалансовані;

4) перевищення доходів над видатками може також сформуватися у зв'язку із розробкою та застосуванням податкової політики за методологією А. Лаффера, сутність якої полягає у збільшенні надходжень до бюджету в результаті уповільнення податкового тиску і зменшення податкових ставок. Наприклад, у США після проведення податкової реформи у 1981—1986 рр. унаслідок якої податок на прибуток корпорацій зменшився на 20 процентних пунктів — з 55 до 35 %, а прибутковий податок із громадян — на 22 процентних пункти. У 1987 р. профіцит бюджету, незважаючи на всі розрахунки й очікування, становив 11 млрд. дол. США.

Перевищення видатків над доходами, тобто бюджетний дефіцит — найскладніше явище. Насамперед, дефіцит зовсім не означає незбалансованості бюджету, оскільки це перевищення видатків тільки над постійними доходами бюджету. Крім того, дефіцит бюджету слід оцінювати з позицій як окремо держави, так і фінансової системи загалом. Для держави це завжди небажане і досить часто негативне явище. Інші суб'єкти фінансових відносин та сфер і ланок фінансової системи можуть оцінювати це явище по-різному.

Обсяги фінансових ресурсів і отриманих доходів у суспільстві визначаються потужністю й ефективністю фінансової системи взагалі, а не станом бюджету. Брак коштів у бюджеті має місце і за достатнього забезпечення суб'єктів підприємницької діяльності фінансовими ресурсами і досить високого рівня доходів юридичних та фізичних осіб. За таких умов не йдеться про фінансову кризу в тій чи іншій країні; це тільки проблеми, пов'язані з формуванням бюджету, зумовлені певними об'єктивними або суб'єктивними чинниками. Але дефіцит бюджету може бути спричинений і обмеженістю фінансових ресурсів, що зумовлює незначні обсяги виробленого ВВП і відповідно низький рівень доходів юридичних та фізичних осіб. За таких умов ознаки фінансової кризи в країні очевидні та стосуються усіх суб'єктів.

2. Економічні ознаки бюджетного дефіциту.

Залежно від виду бюджетний дефіцит розглядається за формою вияву, причинами виникнення і напрямом дефіцитного фінансування.

1. За формою вияву вирізняють плановий, фактичний і прихований дефіцити.

Плановий дефіцит запланований та затверджений у законі про Державний бюджет України.

Фактичний — це реальне перевищення видатків над доходами бюджету, офіційно зафіксоване наприкінці бюджетного періоду.

Прихований дефіцит — занижена величина фактичного бюджетного дефіциту і державного боргу, що часто робиться цілеспрямовано і є результатом певних політичних ігор (наприклад, перед виборами, щоб підвищити заслуги певної партії та примусити виборців проголосувати за правлячу партію ще раз). Також цей дефіцит може бути

наслідком "жорсткого" курсу уряду на щорічно збалансований бюджет. Прихованість дефіциту є ознакою непродуманості фінансової політики держави.

2. За причинами виникнення виокремлюють свідомий, вимушений, циклічний і структурний дефіцити.

Свідомий дефіцит виникає в умовах достатності ресурсів у суспільстві та досить високого рівня доходів юридичних і фізичних осіб. Він пов'язаний з політикою помірною оподаткування з метою зміцнення фінансової бази підприємницьких структур. За таких умов досить активна політика позикових фінансів.

Вимушений дефіцит пов'язаний з низьким рівнем виробленого ВВП, якщо процес оподаткування не може забезпечити бюджет держави достатніми доходами.

Циклічний дефіцит — дефіцит, який є результатом циклічного падіння виробництва (зменшення національного доходу й обсягу виробництва) унаслідок кон'юнктурних коливань.

Структурний дефіцит є результатом свідомої активної (дискреційної) політики держави, що передбачає маніпулювання податками й урядовими видатками з метою зміни реального обсягу національного виробництва і зайнятості, контролю над інфляцією та прискоренням економічного зростання і запобігання спаду виробництва в країні.

3. За характером впливу на економіку вирізняють стійкий дефіцит бюджету (є у довгостроковому періоді), та тимчасовий (зумовлений касовими розривами у процесі виконання бюджету або подіями, які не можна передбачити і спрогнозувати).

Під час виконання бюджету в окремих ланках бюджетної системи може утворитися тимчасовий касовий розрив (графік фінансування видатків випереджає у часі надходження коштів його дохідної частини). Він може бути плановим, якщо об'єктивно не збігаються терміни фінансування з бюджету встановлених видатків і надходження коштів до дохідної частини, а також при запланованому дефіциті, та позаплановим, що пов'язано з невиконанням плану з надходження доходів або з перефінансуванням за окремими видами видатків.

Для покриття касових розривів у бюджетах формується спеціальний фонд — оборотна касова готівка, суму якої встановлюють, затверджуючи бюджет, але не більше 1 % від загального фонду бюджету. Якщо коштів оборотної касової готівки недостатньо, такий бюджет може одержати бюджетну позику від бюджету вищого за рівнем.

4. За напрямками дефіцитного фінансування дефіцит може мати пасивний характер — спрямування залучених під його покриття коштів на поточні потреби, й активний — фінансування бюджетних інвестицій, насамперед, капітальних вкладень у високоефективні інвестиційні проекти.

Дефіцит державного бюджету — явище неоднозначне. Представники кейнсіанської школи стверджують, що поміркований бюджетний дефіцит — це благо, оскільки він дає можливість збільшити сукупний попит шляхом дефіцитного фінансування державних видатків.

Щоб з'ясувати, чи бажаний бюджетний дефіцит для суспільства, потрібно розв'язати такі проблеми:

1) дефіцит — це наслідок спаду виробництва в країні чи результат фінансової політики держави;

2) зменшує дефіцит бюджету приватні інвестиції чи заохочує їх.

Теоретично вирішити питання дефіциту не складно, лише варто збільшити податки й інші надходження або зменшити видатки. Однак насправді все набагато складніше: збільшувати податки або недоцільно, або неможливо, а скорочувати видатки теж неможливо, адже вони досягли критичного мінімуму. Тому система дефіцитного фінансування державних потреб є звичайною практикою у країн з різними фінансовими можливостями. Величина бюджетного дефіциту у світі коливається від 3 до 15% від ВВП. Країни ЄС максимально можливим рівнем дефіциту бюджету вважають 6% від ВВП, хоча

вже за 3% його рівня спостерігаються зростання інфляції та зменшення інвестиційної активності.

Дефіцит бюджету виникає у зв'язку із багатьма не тільки об'єктивними, але й суб'єктивними причинами. Проблема бюджетного дефіциту стосується не тільки обмеженості можливостей держави мобілізувати необхідні доходи, а й оптимізації витрат держави.

Основними причинами виникнення бюджетного дефіциту є:

— зменшення приросту національного доходу внаслідок економічної кризи і спаду виробництва;

— збільшення державних видатків на фінансування неекономічних сфер діяльності, особливо на державне управління й економічно необґрунтовані соціальні програми;

— падіння доходів в умовах кризового стану економіки та зменшення надходжень до держбюджету;

— циклічні спади в економіці, особливо якщо вони глибокі й тривалі;

— неефективний механізм оподаткування суб'єктів господарювання, коли завищений податковий тиск зумовлює поступове зниження ділової активності та тінізацію економіки;

— не правильно визначені орієнтири та непослідовність фінансово-економічної політики;

— слабкий фінансовий контроль із боку держави за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;

— збереження ситуації, за якої найприбутковішими є вкладення капіталу у сфери нематеріального виробництва (торгівельно-посередницьку та фінансово-кредитну);

— зростання внутрішнього й зовнішнього державного боргу;

— у короткостроковій перспективі — зменшення податків з метою підвищення ділової активності та стимулювання економіки (без відповідного коригування бюджетних витрат).

Отже, зменшення і подолання бюджетного дефіциту можливе лише шляхом ліквідації причин, що його зумовлюють.

3. Джерела покриття бюджетного дефіциту.

Джерелами покриття бюджетного дефіциту виступають:

- державні позики;
- емісія грошей.

Державні позики є однією з форм державного кредиту і відображають взаємовідносини між державою, як позичальником, і юридичними та фізичними особами чи іншими країнами, як кредиторами. Державні позики класифікуються за різними ознаками (рис. 4).

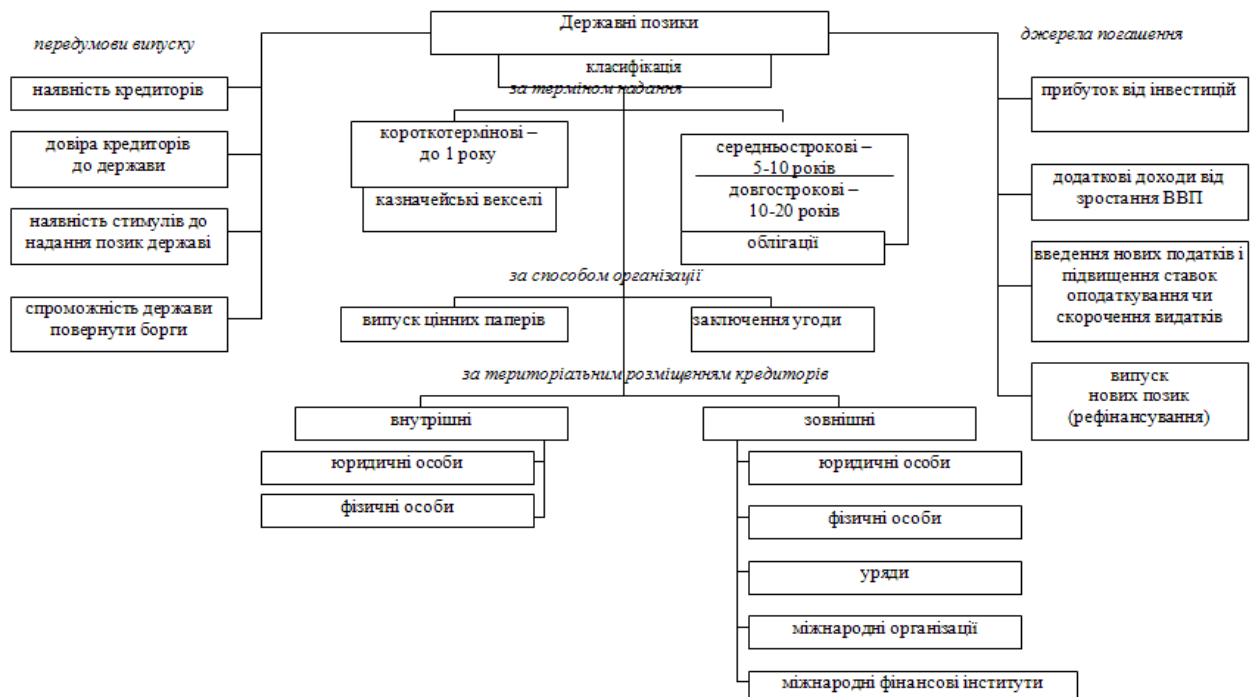


Рисунок 4 – Класифікація державних позик

В залежності від територіального розміщення кредитора вони поділяються на внутрішні і зовнішні. Внутрішні характеризують залучення коштів від юридичних та фізичних осіб даної країни. Зовнішні пов'язані з надходженням від кредиторів інших країн. В ролі кредитора можуть виступати як іноземні юридичні та фізичні особи, так і уряди чи урядові організації інших країн. Особливе місце займають кредити, які надаються міжнародними організаціями та міжнародними фінансовими інститутами.

За способом організації виділяються державні позики, які пов'язані з випуском в обіг державних цінних паперів, і такі, що оформляються відповідними угодами. За допомогою випуску цінних паперів здійснюється мобілізація вільних коштів юридичних та фізичних осіб. На підставі угод виділяються міжурядові кредити та кредити від міжнародних фінансових інститутів.

За термінами надання державні позики поділяються на коротко-, середньо- та довгострокові. Короткострокові надаються на термін до 1 року. Інструментом розміщення короткострокових державних зобов'язань виступають казначейські векселі. Середньострокові (3-5 років) і довгострокові (10-20 років) позики засновані на випуску в обіг облігацій.

В Україні на даний час для покриття бюджетного дефіциту випускаються на короткостроковій основі облігації внутрішньої державної позики. Значну роль у джерелах покриття бюджетного дефіциту відіграють зовнішні позики.

Особливу роль у фінансуванні бюджетного дефіциту відіграють кредити центрального банку. Він виконує досить багато різноманітних функцій, серед яких важливе місце належить фінансуванню і кредитуванню уряду. Фінансування уряду здійснюється за рахунок емісії грошей, а кредитування – за рахунок вільних залишків кредитних ресурсів. Фінансування носить безповоротний характер, а кредитування передбачає повернення наданих позичок у встановлені терміни. Центральний банк, таким чином, може бути зв'язаний з обома джерелами покриття бюджетного дефіциту – позиками і емісією. Однак необхідне чітко розмежування цих джерел. Неприпустимим явищем з точки зору бюджетного менеджменту є так звана "кредитна" емісія, коли Національний банк України надавав кредити уряду за рахунок емісії, а не тимчасово вільних кредитних ресурсів і при цьому чітко не обумовлював порядок і терміни

погашення кредитів та сплати процентів. Розглядати таку “кредитну” емісію як державний кредит безпідставно. Це звичайна емісія грошей, що відображає емісійний дохід держави. Вона не оформлюється ні відповідною угодою між урядом і банком, ні випуском цінних паперів.

Емісія грошей на відміну від державних позик є незабезпеченим джерелом покриття бюджетного дефіциту. Саме тому вона спричиняє інфляцію – знецінення грошей. Фактично емісія на цілі дефіцитного фінансування не вирішує проблему нестачі фінансових ресурсів: грошей стає більше, однак вартість грошової одиниці падає, тобто сукупна вартість грошей в обігу залишається незмінною і знову ж таки недостатньою. Але, оскільки це проявиться тільки після випуску в обіг зайвих грошей, то на період складання і виконання бюджету грошову емісію можна використати для збалансування бюджету. Надалі все залежить від спрямування коштів дефіцитного фінансування. Як вже відзначалось, інвестування в економіку дає можливість створення передумов для повернення грошей, а відтак і відновлення їх вартості. Фінансування соціальних видатків означає, що за рахунок падіння вартості грошей в поточному періоді, їх знову не вистачить в наступному, тобто потрібна буде нова емісія. Такий спосіб покриття бюджетного дефіциту веде до того, що інфляція переростає в гіперінфляцію, а та в галопуючу інфляцію, адже процес емісії набирає характеру геометричної прогресії.

Таким чином, із двох джерел покриття бюджетного дефіциту реальним і повноцінним виступають державні позики. Разом з тим, для їх використання необхідні певні передумови: по-перше, наявність кредиторів, які мають тимчасово вільні фінансові ресурси; по-друге, довіра з боку кредиторів до держави; по-третє, наявність стимулів до надання позик державі; вчетверте, спроможність держави своєчасно повернути борги та виплатити проценти.

Наявність тимчасово вільних фінансових ресурсів є головною передумовою для державних позик. Якщо таких ресурсів немає, то не може бути і мови про випуск державних цінних паперів. Однак в реальній дійсності такі вільні ресурси, як правило, завжди є й у фізичних, і в юридичних осіб. Це пов'язано з тим, що завжди є необхідність накопичення грошей для певних витрат. На період накопичення ці гроші виступають як тимчасово вільні кошти і можуть використовуватись як кредитні ресурси. На ці ресурси можуть претендувати різні суб'єкти, в тому числі і держава. Таким чином, тимчасово вільні фінансові ресурси є завжди, навіть в умовах фінансової кризи. Проблема полягає не в наявності ресурсів, а в спроможності держави мобілізувати їх.

Спроможність мобілізації тимчасово вільних фінансових ресурсів залежить насамперед від наявності довіри до держави з боку її кредиторів. Характер кредитних взаємовідносин визначається в першу чергу довірою. Якщо кредитор не довіряє позичальнику, то не може бути і мови про нормальні умови надання кредитів, чи взагалі про їх виділення. Але проблема полягає в тому, що кредитні взаємовідносини носять ризиковий характер. Кожний кредитор при продажі своїх тимчасово вільних ресурсів вибирає між ризиком втрати цих ресурсів і бажанням отримати дохід від їх продажу. Тобто не може бути ні абсолютної довіри, ні абсолютного небажання надавати кредити.

Виходячи з необхідності забезпечення довіри держава завжди повинна дбати про свій імідж надійного і вигідного позичальника. Це досягається насамперед своєчасним поверненням боргів і забезпеченням збереження вартості грошей. Разом з тим, як показує досвід, держава практично не може повністю втратити довіру своїх кредиторів. Наприклад, важко уявити в цьому питанні ситуацію, гіршу чим в Україні. Практично знецінились державні борги бувшого СРСР, оскільки фінансова ситуація не дозволяє повністю розрахуватись з ними. Здавалось би у держави немає жодного шансу на отримання внутрішнього кредиту. Разом з тим, користуються попитом облігації державної внутрішньої позики. Досвід роботи Ощадного банку свідчить, що операції по вкладах населення хоча і скоротились, не відмерли повністю. Стосовно будь-якого іншого позичальника такого просто не могло б бути. Феномен іміджу держави пояснюється

просто - в будь-яких випадках її надійність в цілому вище інших позичальників. Сама сутність держави гарантує їй певну довіру навіть здавалось би в безнадійних ситуаціях, що і створює відповідні передумови для державного кредиту.

Важливою передумовою випуску позик є наявність стимулів до надання державі кредиту. Якщо довіра до держави відображає кредитний ризик, то стимули характеризують доцільність вкладання коштів в державні цінні папери. Доцільність, в свою чергу визначається їх доходністю, надійністю і ліквідністю. Між доходністю та надійністю існує зворотньопропорційна залежність: чим вище надійність, тим менша доходність. Оскільки державні цінні папери вважаються найбільш надійними, то для них встановлюється найменший рівень доходності. На фінансовому ринку державні цінні папери відіграють роль стандарту доходності, свого роду відправної точки. Інші емітенти змушені встановлювати рівень доходності своїх цінних паперів на більш високому рівні, інакше їх ніхто не буде купувати. Таким чином, державні цінні папери стабілізують і регулюють фінансовий ринок. Нормальне його функціонування неможливе без випуску державних позик.

Отже, основним стимулом до надання позик державі виступає досить висока надійність державних цінних паперів. Водночас держава прагне встановити і високу їх ліквідність. Як правило, державні цінні папери вільно продаються і вільно купуються. Держава приймає на себе зобов'язання викупити їх з першого пред'явлення свого кредитора. В сучасних умовах забезпечення ліквідності має надзвичайно важливе значення. Недаремно на фінансових ринках світу значне поширення набули так звані комерційні папери, котрі мають дуже високу ліквідність. Саме висока ліквідність знімає перепони на шляху розвитку ринку цінних паперів, адже інвестори можуть спокійно вкладати гроші в подібні цінні папери, знаючи, що можуть їх повернути в будь-який час.

Заключною і найбільш важливою передумовою випуску державних позик є спроможність держави своєчасно повернути борги та виплатити проценти. Якщо наявність бюджетного дефіциту потребує встановлення джерел його покриття, то використання державного кредиту вимагає визначення джерел погашення боргу. Такими джерелами можуть виступати: прибуток, отриманий від інвестування коштів в державний сектор; додаткові доходи бюджету за рахунок зростання ВВП і податкової бази від інвестування коштів в економіку; надходження від спеціально введених податків чи підвищення ставок оподаткування для погашення державного боргу; скорочення видатків; залучення нових кредитів для покриття попередніх боргів.

Доходи від інвестування коштів, залучених з допомогою державних позик, відображають результативність діяльності держави в сфері економіки. Проблеми з боргом за таких умов можуть виникати внаслідок непродуктивності інвестиційної діяльності держави. Якщо ж політика інвестицій носить продуманий і цілеспрямований характер, то погашення боргів теж здійснюється планомірно і гарантовано. Необхідність в підвищенні ставок оподаткування чи у введенні нових податків, а також у скороченні видатків пов'язана саме з проблемами відсутності поворотних джерел від використання позик, чи внаслідок неефективності інвестицій, або в результаті "проїдання" позикових коштів. Необхідність же залучення нових позик для покриття попередніх боргів пов'язана, або з небажанням, або з неможливістю підвищувати рівень оподаткування. Однак реально погасити державну заборгованість новими позиками неможливо. Навпаки, це тільки збільшує цю заборгованість. Реальне погашення може відбуватись тільки за рахунок додаткових надходжень в бюджет, чи від інвестицій, чи від підвищення рівня оподаткування.

Тема 11. Міжбюджетні відносини і система бюджетного вирівнювання

1.

авдання та інструменти міжбюджетних відносин.

Протягом останніх десятиріч як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, виявляють глибоке зацікавлення впровадженням децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду в напрямку надання державних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління з метою позбутися неефективності та неекономічності надання державних послуг, макроекономічної нестабільності, а також щоб прискорити процес економічного зростання.

Успіх реформування в напрямку фіскальної децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності у державному секторі в розрізі територіальних органів влади. Скрізь у світі відомі загальні засади побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин - це розподіл повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, а також повноважень з отримання доходів, побудова системи міжбюджетних трансфертів та здатність місцевих урядів брати позики.

Міжбюджетні відносини - це сукупність правовідносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розмежування фінансових ресурсів між видами бюджетів та органів влади для забезпечення виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Основна мета міжбюджетних відносин полягає у встановленні справедливого та неупередженого розподілу публічних фінансів, забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Тому Бюджетним кодексом запроваджені нові засади побудови міжбюджетних відносин:

- розмежування видів видатків між видами бюджетів і відповідальність за їхнє фінансування та виконання;
- порядок вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за рівнем надання бюджетних послуг, для чого застосовується фінансовий норматив у розрахунку на одного мешканця;
- розмежування видів доходів місцевих бюджетів на доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, та доходи, що не враховуються;
- прозорий та простий порядок розподілу міжбюджетних трансфертів, диференціацію видів трансфертів на умовні та безумовні трансферти;
- компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг.

Міжбюджетний компонент в Україні має вирішувати такі основні завдання:

Окреслити чіткий розподіл видатків, з одного боку, між державою та місцевими бюджетами, а з іншого - між рівнями місцевих бюджетів з метою посилення їх відповідальності за ефективність видатків і тим самим поліпшити ефективність видаткової політики. Коли органи влади будь-якого рівня чітко розуміють, за які суспільні послуги відповідають вони, і лише вони, посадові особи не зможуть більше перекладати на когось іншого вину за низьку ефективність видатків. Крім того, чіткий розподіл повноважень на здійснення видатків дозволить проводити співставлення видаткових потреб місцевих бюджетів, що необхідно для формульного визначення обсягів трансфертів.

Забезпечити більшу стабільність і передбачуваність потоку коштів, які отримують місцеві бюджети з метою поліпшення бюджетного планування та усунення загроз подальшого нагромадження бюджетної заборгованості.

З метою дотримання макроекономічної стабільності встановити на стадії планування суворе бюджетне обмеження загального обсягу видатків місцевих бюджетів, що гарантуватиме спроможність уряду контролювати сумарні видатки при наданні

достатньої свободи місцевим органам влади в плані вибору: як використати наявні в них бюджетні кошти.

Створити більш дієві стимули для органів місцевого самоврядування до ефективного витрачання коштів, що забезпечується тим, що всі додаткові ресурси, одержані внаслідок ощадливого витрачання коштів, залишаються в їхньому розпорядженні.

Звільнити місцеві бюджети від тягаря фінансування програм соціального захисту, що ухвалюються й контролюються в центрі.

Здійснити вирівнювальні заходи, що дозволять забезпечити справедливий розподіл суспільних послуг між усіма бюджетами країни в такий спосіб, щоб місцеві органи влади мали однакові загальні доходні можливості для надання суспільних послуг, за які вони відповідають.

Забезпечити простоту, прозорість й об'єктивність розподілу трансфертів, позбавити учасників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними і спростити механізм адміністрування трансфертів.

Запровадити механізми, які забезпечать повне і вчасне виконання трансфертних зобов'язань.

Встановити суворе обмеження суми боргу і запозичень державного і місцевих бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом основною формою взаємовідносин між бюджетами в Україні є міжбюджетні трансферти, до яких відносять:

- дотацію вирівнювання;
- субвенцію;

кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (вилучення коштів);

- інші дотації.

Основним видом міжбюджетних трансфертів є дотація вирівнювання та зворотне їй вилучення коштів. Дотація вирівнювання надається бюджетам нижчого рівня і визначається як перевищення обсягу видатків, обчислених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, над відповідними (визначеними Кодексом) доходами бюджетів. Вилучення коштів визначається у протилежному порядку. Отже, дотація вирівнювання і вилучення коштів є формою бюджетного регулювання - забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається діленням загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

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

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

Коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

До складу субвенцій відносяться: а) з Державного бюджету України:

- на здійснення програм соціального захисту;

- на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою;

- на виконання інвестиційних проектів;

- інші субвенції.

б) з місцевих бюджетів:

на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

на виконання інвестиційних проектів;

інші субвенції.

Дотація вирівнювання та субвенції місцевим бюджетам з рахунків Державного бюджету, а також кошти, що передаються місцевими бюджетами до Державного бюджету, перераховуються органами Державного казначейства України.

Бюджетним кодексом запропоновано механізм урегулювання стосунків бюджетів районів та бюджетів міст обласного значення, які водночас є центрами цих районів. На практиці відбувається, що мешканці, скажімо, району значною мірою користуються послугами бюджетних установ, що утримуються з муніципального бюджету. Кодексом передбачено як договірне врегулювання цих ситуацій, так і зобов'язання до передачі коштів, якщо бюджетні установи району чи міста не можуть забезпечити надання коштів в необхідному обсязі.

2 Формула розподілу міжбюджетних трансфертів.

Ця Формула застосовується для здійснення розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та обласними бюджетами, зведеними бюджетами м. Києва, міст обласного значення, зведеними бюджетами районів.

2. У цій Формулі використовуються такі умовні позначення:

і - місцевий бюджет (обласний бюджет, зведені бюджети м. Києва, міст обласного значення, зведений бюджет району);

об - обласний бюджет;

m - зведений бюджет міста обласного значення;

r - зведений бюджет району;

kyiv - зведений бюджет м. Києва;

u - загальні показники місцевих бюджетів;

oj - зведений бюджет області.

3. Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва, міста обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету (T_i), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків (V_i) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами ($Dizak$), розрахованим у порядку, передбаченому в пункті 6 цієї Формули, із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (a_i) за такою формулою:

$$T_i = a_i (V_i - Dizak),$$

де a_i - коефіцієнт вирівнювання, який застосовується до обчисленого за цією Формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, і має окреме значення для відповідних місцевих бюджетів у межах від 0,6 до 1.

4. Обсяг доходів (кошика доходів) обласного бюджету, зведеного бюджету м. Києва, міста обласного значення, зведеного бюджету району, який враховується під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, формується з надходжень загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), закріплених за місцевими бюджетами згідно із статтями 64 і 66 Бюджетного кодексу України.

5. Розрахунок обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, обласним та районними бюджетами, передбачених статтею 66 Бюджетного кодексу України, проводиться шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що

визначається на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків і зборів (обов'язкових платежів) до таких бюджетів за три останні бюджетні періоди (базовий період), що передують рокові, в якому формуються показники бюджету на планований бюджетний період. При цьому враховуються втрати закріплених доходів у базовому періоді відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями місцевих рад.

Для визначення індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовується кошик доходів місцевих бюджетів згідно із статтями 64 (крім доходів, зазначених у пунктах 2-5 частини першої статті 64) і 66 (крім доходів, зазначених у пунктах 2-6, 15 частини першої статті 66) Бюджетного кодексу України та інших доходів, передбачених у державному бюджеті.

6. Розрахунок прогнозованого обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами (RDizak), проводиться у межах прогнозованого обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на планований бюджетний період (без урахування обсягу податку на доходи фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, які одержують військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, та обсягу доходів, що відповідно до абзацу другого частини шостої статті 98 Бюджетного кодексу України визначається окремо за кожним видом доходів), а також із застосуванням індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці за такою формулою:

$$RDizak = (Ki5 \times Ni3 \times Du5) / Nu3,$$

де $Ki5$ - індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці (з чотирма знаками після коми), який визначається за такою формулою:

$$Ki5 = (Dri / Ni3) / (\sum Dri / Nu3),$$

$$Dri = Du5 \times (Ni1 + Ni2 + Ni3) \times Ki4 \times Zi / (Nu1 + Nu2 + Nu3),$$

де Dri - попередній прогноз обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами, який проводиться у межах прогнозованого обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на планований бюджетний період, а також із застосуванням індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;

$Du5$ - прогнозований обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами на планований бюджетний період;

$Nu1, Nu2, Nu3, Ni1, Ni2, Ni3$ - чисельність наявного населення України та адміністративно-територіальної одиниці за відповідний рік базового періоду (станом на 1 січня року, що настає за базовим);

$Ki4$ - індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, який визначається за такими формулами:

$$\text{якщо } Ki3 > Ki1, \text{ то } Ki4 = Ki3 - (2 \times (Ki1 - Ki2) + (Ki2 - Ki3)) / 3 - ((Ki1 - Ki2) + (Ki2 - Ki3)) / 2,$$

$$\text{якщо } Ki3 < Ki1, \text{ то } Ki4 = E \ln Ki3 - (2 \times (\ln Ki1 - \ln Ki2) + (\ln Ki2 - \ln Ki3)) / 3 - ((\ln Ki1 - \ln Ki2) + (\ln Ki2 - \ln Ki3)) / 2,$$

де E - число Ейлера - математична стала, яка приблизно дорівнює 2,71828182846;

\ln - натуральний логарифм;

$Ki1, Ki2, Ki3$ - індекси відносної податкоспроможності і-тої адміністративно-територіальної одиниці відповідного року базового періоду, які визначаються за такими формулами:

$$Ki1 = [(Di1 + Li1) / Ni1] / [(Du1 + Lu1) / Nu1],$$

$$Ki2 = [(Di2 + Li2) / Ni2] / [(Du2 + Lu2) / Nu2],$$

$$Ki3 = [(Di3 + Li3) / Ni3] / [(Du3 + Lu3) / Nu3],$$

де $Du_1, Du_2, Du_3, Di_1, Di_2, Di_3$ - обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами та за кожним окремо взятим зведеним бюджетом м. Києва, міста обласного значення, обласним бюджетом, зведеним бюджетом району, за звітними даними про їх фактичні надходження за відповідні роки базового періоду;

$Lu_1, Lu_2, Lu_3, Li_1, Li_2, Li_3$ - сума наданих органами місцевого самоврядування пільг із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), що включені до обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами та за кожним окремо взятим зведеним бюджетом м. Києва, міста обласного значення, обласним бюджетом, зведеним бюджетом району, за відповідні роки базового періоду;

Z_i - коефіцієнт актуалізації індексів відносної податкоспроможності, який визначається за такою формулою:

$$Z_i = K_{ifakt} / K_{iprohn},$$

де K_{ifakt} - фактичний індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці за звітними даними року, що передує планованому, який визначається за такою формулою:

$$K_{ifakt} = [Di_4 / Ni_3] / [Du_4 / Nu_3],$$

де Du_4, Di_4 - обсяг доходів (кошика доходів), що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, закріплених за всіма місцевими бюджетами та за кожним окремо взятим зведеним бюджетом м. Києва, міста обласного значення, обласним бюджетом, зведеним бюджетом району, за звітними даними про надходження таких доходів у році, що передує планованому, без урахування обсягу податку на доходи фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, які одержують військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу;

K_{iprohn} - прогнозний індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у році, що передує планованому, який визначається за такими формулами:

$$\text{якщо } Ki_3 > Ki_1, \text{ то } K_{iprohn} = Ki_2 + 2 \times Ki_3 - 2 \times (Ki_1 + Ki_2 + Ki_3) / 3,$$

$$\text{якщо } Ki_3 < Ki_1, \text{ то } K_{iprohn} = \ln Ki_2 + 2 \times \ln Ki_3 - 2 \times (\ln Ki_1 + \ln Ki_2 + \ln Ki_3) / 3,$$

$$\text{якщо } mi > 1,123 \text{ та } K_{ifakt} / K_{iprohn} > 1, \text{ то } Z_i = 1,$$

де mi - коефіцієнт збільшення обсягу доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, який визначається за такою формулою:

$$mi = Dip / Dim,$$

де Dip, Dim - обсяг доходів (кошика доходів), що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, закріплених за кожним окремо взятим зведеним бюджетом м. Києва, міста обласного значення, обласним бюджетом, зведеним бюджетом району, за звітними даними про надходження таких доходів у відповідних періодах 2013 і 2012 років без урахування обсягу податку на доходи фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, які одержують військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу.

Для стимулювання зведених бюджетів районів, бюджетів міст обласного значення, м. Києва, які щороку збільшують обсяг доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, розрахунковий показник обсягу доходів (кошика доходів) (SD_{izak}) обчислюється з урахуванням показників стимулювання (St_1, St_2 і St_3) за такою формулою:

$$SD_{izak} = Sp_{Dizak} \times St_2 \times St_3,$$

де Sp_{Dizak} - розрахунковий показник обсягу доходів з урахуванням показника стимулювання (St_1), який визначається за такими формулами:

$$\text{якщо } St_1 < 1, \text{ то } Sp_{Dizak} = RD_{izak} \times St_1,$$

$$\text{якщо } St_1 > 1, \text{ то } Sp_{Dizak} = RD_{izak},$$

де St_1 - показник стимулювання, який визначається за такою формулою:

$$St_1 = (g_u + 0,05) / g,$$

де g - коефіцієнт зростання обсягу доходів, який визначається за такою формулою:

$$g = Ki5 / Kiser1-3,$$

g_u - середнє арифметичне значення коефіцієнта зростання індексу податкоспроможності для відповідного рівня місцевих бюджетів - зведених бюджетів районів, бюджетів міст обласного значення, м. Києва;

$Kiser1-3$ - середнє арифметичне значення індексу податкоспроможності i -тої адміністративно-територіальної одиниці за відповідні роки базового періоду;

$St2$ - показник стимулювання, який визначається за такими формулами:

якщо $Ki6 < 0,65$ та $Krok > 1$, то $St2 = 0,95$,

якщо $Ki6 > 2$ та $Krok > 1$, то $St2 = Kmin / Ki6$,

в усіх інших випадках $St2 = 1$,

де $Ki6$ - індекс податкоспроможності, який визначається за такою формулою:

$$Ki6 = (SpDizak / Ni3) / (\sum SpDizak / Nu3),$$

$$Krok = Ki6 - Kmin + 1,$$

де $Kmin$ дорівнює мінімальному значенню між $Kifakt$ та $Kiser1-3$;

$St3$ - показник стимулювання, який визначається за такими формулами:

якщо $mi > 1,17$, то $St3 = 0,9$,

якщо $mi < 1,17$, то $St3 = 1$.

Для стимулювання обласних бюджетів розрахунковий обсяг доходів (кошика доходів) з урахуванням показника стимулювання ($SDizak$) визначається за такою формулою:

$$SDizak = RDizak \times Sto,$$

де Sto - показник стимулювання, який визначається за такою формулою:

$$Sto = \sum SDizak \ mro / \sum RDizak \ mro ,$$

де $\sum SDizak \ mro$ - сума розрахункових обсягів доходів (кошика доходів) з урахуванням показників стимулювання за зведеними бюджетами міст обласного значення і районів відповідної області;

$\sum RDizak \ mro$ - сума розрахункових обсягів доходів (кошика доходів) без урахування показників стимулювання за зведеними бюджетами міст обласного значення і районів відповідної області.

Загальний прогнозований обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами, розрахований виходячи з основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на планований бюджетний період, визначається за такою формулою:

$$Dizak = SDizak + (Ki5 \times Ni3 \times DDu5 / Nu3) + Dw + Db,$$

де $DDu5$ - обсяг доходів (кошика доходів), нерозподілений після застосування показників стимулювання, що визначається за такою формулою:

$$DDu5 = Du5 - SDuzak,$$

де $SDuzak$ - розрахунковий обсяг доходів (кошика доходів) з урахуванням показника стимулювання на прогнозний період по Україні в цілому;

Dw - обсяг податку на доходи фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, які одержують військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, для кожної адміністративно-територіальної одиниці;

Db - обсяг доходів, передбачених пунктами 2-5 частини першої статті 64 і пунктами 2-5, 15 частини першої статті 66 Бюджетного кодексу України, що визначається як сума прогнозних показників, розрахованих окремо за кожним видом доходів.

7. Для місцевих бюджетів, кошти яких передаються до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання (ai), який має значення 1.

8. У разі зміни порядку зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, відповідне коригування фактичного

надходження таких платежів за відповідні роки базового періоду здійснюється за окремим розрахунком.

9. Розрахункові показники обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, визначаються окремо для кожної галузі виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

10. Розрахунковий показник обсягу видатків обласного бюджету, зведеного бюджету м. Києва, міста обласного значення, району визначається на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них з розрахунку на одну особу (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї), на дитину або учня - освіта, на отримувача соціальних послуг - соціальний захист та соціальне забезпечення.

11. Розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів обчислюється відповідно до розмежування видатків між державним та місцевими бюджетами, визначеного у главі 14 Бюджетного кодексу України.

12. Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету (V_i), що враховується під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, становить суму розрахункових показників за основними видами видатків такого бюджету:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{fi} + V_{ai} + V_{di} + V_{hi},$$

де V_{yi} - розрахунковий показник обсягу видатків на утримання органів управління;

V_{zi} - розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я;

V_{oi} - розрахунковий показник обсягу видатків на освіту;

V_{si} - розрахунковий показник обсягу видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення;

V_{ki} - розрахунковий показник обсягу видатків на культуру і мистецтво;

V_{fi} - розрахунковий показник обсягу видатків на фізичну культуру і спорт;

V_{ai} - розрахунковий показник обсягу додаткового фінансового ресурсу місцевих бюджетів;

V_{di} - розрахунковий показник обсягу видатків на інші заходи;

V_{hi} - розрахунковий показник обсягу нерозподілених видатків.

3 Вертикальні дисбаланси та їх фінансове вирівнювання.

Основна частина міжбюджетних відносин у частині фінансування делегованих повноважень повинна здійснюватись у вигляді "непрямих трансфертів", тобто закріплених на довготривалій основі часток від загальнодержавного оподаткування. Основні переваги застосування непрямих трансфертів місцевим бюджетам полягають у таких критеріях як економія та ефективність. Так, з точки зору адміністративних витрат податкові органи мають змогу збирати їх у повному обсязі і з меншими витратами, ніж органи самоврядування. Ефективність полягає в зменшенні втрат внаслідок ухилення від оподаткування та усунення конкуренції між органами самоврядування у вигляді регулювання ставок та бази оподаткування.

Нормативи відрахувань від певних податків та зборів можуть і повинні фіксуватись на досить тривалій період. Іноді вони визначаються в Конституції країни, як наприклад у ФРН. Інституційні особливості української системи фінансування місцевих бюджетів, закріплені в законодавстві:

- розподілу підлягають окремі податки, а не загальний контингент доходів;

- нормативи відрахувань є предметом щорічної корекції при визначенні мінімального розміру;

- розподіл надходжень здійснюється за принципом походження.

До міст з особливим статусом - Києва і Севастополя застосовуються специфічні методи державного регулювання.

Існуючі в державі фінансові відносини на чільне місце висувають найбільшого власника - державу, на користь якої розподіляється і перерозподіляється частина ВВП країни. Проте процеси децентралізації політичної та економічної системи державної влади й управління зумовлюють виділення зі складу державної власності значної частини у власність територіальних громад. При цьому формується комунальна власність, а також право громад на частину доходів економічних суб'єктів різних форм власності (у формі податків і відрахувань). Таким чином, створюється фінансова база місцевого самоврядування, формуються фінансові ресурси органів влади та управління різних рівнів для фінансування власних і делегованих державних зобов'язань.

Розподіл делегованих державних повноважень між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, селищ, сіл здійснює районна рада.

Розподіл видатків між бюджетними установами одного типу здійснює районна чи міська рада міста обласного значення пропорційно до узагальнених показників, визначених галузевими нормами та стандартами .

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть на договірних засадах об'єднувати кошти своїх бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) організацій і установ, що знаходяться в комунальній власності.

Міські ради міст обласного значення можуть передати частину делегованих державних повноважень районній раді, і навпаки. Ця передача здійснюється за рішенням відповідних міської та районної рад і оформляється договором сторін. У такому договорі передбачаються конкретні умови надання стороною, якій передаються повноваження, мешканцям міст обласного значення та районів, повноваження яких передаються, соціальних послуг відповідно до гарантованих державою норм та стандартів.

У разі, якщо на території міста обласного значення чи району недостатньо бюджетних установ, які забезпечують надання послуг по другій групі на належному рівні для всіх мешканців міста/району, на вимогу органу виконавчої влади міста/ району, який є надавачем таких послуг, договір має складатися в обов'язковому порядку. Якщо у встановлений термін між районом та містом обласного значення не буде досягнуто домовленості щодо бюджетних взаємовідносин, то обласна державна адміністрація приймає рішення, обов'язкове для виконання обома сторонами на термін одного бюджетного періоду.

Якщо інше договором не обумовлено, розмір переданих коштів на виконання делегованих державних повноважень буде пропорційний кількості користувачів суспільних послуг.

Міські ради міст обласного значення та районні ради можуть передати виконання частини своїх повноважень обласній раді. Передача здійснюється за рішенням відповідних рад на договірних засадах.

Сільські, селищні та міські ради міст районного значення можуть передати всі або частину своїх повноважень районній раді чи іншій територіальній громаді.

Міські ради міст обласного значення та районні ради можуть передати частину делегованих державних повноважень обласній раді, і навпаки. Передача здійснюється за рішенням відповідних рад на договірних засадах.

Якщо інше договором не обумовлено, передані бюджетні кошти на виконання делегованих державних повноважень пропорційні кількості користувачів суспільних послуг з урахуванням їх частки (відповідно до галузевих норм) у повній вартості цих послуг, розрахованих за соціальними нормативами бюджетної забезпеченості для бюджету, який передає ці повноваження.

При передачі функцій по виконанню власних та делегованих державних повноважень відповідні бюджетні ресурси передаються у вигляді трансферту згідно з договором. При цьому в доходній частині бюджету надавача передбачаються джерела забезпечення виконання функцій, визначені по делегованих державних повноваженнях, а у видатковій частині передбачається трансферт до бюджету отримувача. У доходній

частині бюджету отримувача передбачається відповідний трансферт, а у видатковій частині - видатки на виконання переданих функцій або проектів.

У разі якщо на території міст обласного значення чи району розташовані бюджетні установи, що надають соціальні послуги загального призначення та утримуються безпосередньо з державного бюджету України, з відповідного бюджету органу самоврядування надається трансферт до державного бюджету України і державним бюджетом України, а також між окремими рівнями системи місцевих бюджетів". У свою чергу, об'єктом міжбюджетних відносин виступають фінансові ресурси, що розподіляються між бюджетами різних рівнів для усунення диспропорцій в економічному розвитку регіонів. Таким чином, міжбюджетні відносини об'єктивно зумовлені тим, що, як і будь-які фінансові відносини, вони виникають через суспільну потребу в перерозподілі бюджетних ресурсів на користь бюджетів, що забезпечені менше або потребують на певний час більше коштів.

Цілісне функціонування бюджетної системи забезпечується взаємодією всіх її ланок. При цьому однією з ознак бюджетної системи як виду соціальних систем є існування в ній різних за рівнем, часто не погоджених між собою цілей. Причиною такого явища є відмінності в цілях формування і використання ресурсів різних бюджетів на потреби розвитку окремих територіальних громад і країни в цілому.

З огляду на розмаїтість умов у певних населених пунктах їх диференційовано, виходячи з чисельності населення. Адже абсолютні розміри видатків, скажімо, на охорону здоров'я, соціальний захист населення, державне управління, культуру і спорт загалом визначаються саме кількістю населення. Виняток становлять видатки на освіту, які плануються в розрахунку на одного учня.

Якщо узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховують вартість надання основних соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів у розрахунку на душу населення, то коригуючі коефіцієнти відображають відмінності у вартості надання цих послуг різним категоріям територіальних громад, насамперед залежно від місця їх знаходження – у сільській чи міській місцевості.

4. Горизонтальні фіскальні дисбаланси та їх вирівнювання.

Горизонтальна незбалансованість бюджетної системи обумовлена об'єктивними відмінностями розташування територіальних одиниць, внаслідок історичними, географічними, економічними, природними та іншими особливостями розвитку. Горизонтальна незбалансованість проявляється насамперед відмінностями у податковому потенціалі територій. З іншого боку, впливають різні потреби в соціальних послугах. Як вважають у економічно розвинутих країнах, вирівнювання різких горизонтальних відмінностей важливе само по собі з точки зору справедливості і забезпечення однакових умов життя. В той же час воно має і загальнодержавний економічний ефект, оскільки запобігає економічним втратам, пов'язаним з міграцією населення та капіталу. Вирівнювання, таким чином, здійснюється в загальнодержавних інтересах і сприяє укріпленню єдності країни.

Головним інструментом горизонтального вирівнювання є спеціальні фонди вирівнювання. Кошти цих фондів у формі універсальних трансфертів розподіляються між місцевими бюджетами згідно з певними критеріями потреб у коштах цих бюджетів.

Область, а в перспективі й кожна територіальна громада, що відповідає критеріям території, яка потребує або особливо потребує підтримки, може отримати трансферт із такого фонду. Для розрахунку трансферту території, що потребує підтримки, можна скористатися формулою:

$$T_m = K \times [(0,95 \times CD) - CD_i] \times N_i$$

де T_m – середній трансферт області, що потребує підтримки в базовому році;
 CD – середній дохід на душу населення бюджетів усіх областей України;
 CD_i – середній дохід на душу населення і-тої території;
 N_i – чисельність населення і-тої території;
 $0,95$ – знижуючий коефіцієнт (його межі становлять 0,90–0,95);
 K – коригуючий коефіцієнт видатків, що дорівнює:

$$K = 0,95 \times CP_{\alpha} / CD, \quad (2)$$

CP_{α} – середні видатки на душу населення бюджету економічного району, в який входить і-та область.

Знижуючий і коригуючий коефіцієнти застосовуються для підвищення зацікавленості областей, що мають право на отримання трансфертів, до найбільш повної мобілізації до бюджету власних фінансових ресурсів та раціонального їх використання.

При цьому область має статус такої, що потребує допомоги, якщо за даними базового року середній дохід на душу населення нижчий від середнього по областях України. Але не потрібно ставити за мету "підтягнути" області з низьким податковим потенціалом до середнього рівня - підвищення доходів обмежується 90-95% від середнього рівня.

Об'єктивному обчисленню необхідних розмірів дотацій сприятиме становлення інформаційної бази за основними показниками не тільки місцевих бюджетів, а й соціально-економічного розвитку територіальної громади.

У перспективі показник доходів на душу населення повинен бути замінений на суму показників по кожному виду обов'язкових видатків місцевих бюджетів.

Система цих показників має такі модифікуючі коефіцієнти:

1) коефіцієнт економії на масштабах. Застосовується коли збільшення об'єму бюджетної діяльності супроводжується зниженням питомих видатків;

2) коефіцієнт густоти населення. Збільшення густоти, як правило, потребує збільшення видатків;

3) спеціальні коефіцієнти, що коригують економічні, соціальні, інституціональні відмінності в розташуванні територій (території, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи тощо);

4) зонально-кліматичні коефіцієнти (для територій з вірогідністю природних надзвичайних подій, наприклад Закарпаття);

5) коефіцієнти витрат, що мають високий темп зростання разом з чисельністю населення;

6) буферні коефіцієнти, що перешкоджають різкому зниженню об'ємів фінансування у випадку значного падіння якого-небудь показника, наприклад чисельності населення;

7) коефіцієнти бюджетної доходності територій.

Розраховані за окремими категоріями фінансові потреби надалі сумуються для отримання агрегатного показника потреб кожної території.