

Європейський університет

М.М.АРТУС, Н.М.ХИЖА

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

Навчальний посібник

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів*

Київ
Видавництво Європейського університету
2005

Рецензенти:

І.Д.Фаріон — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки, обліку та економічного аналізу в сфері соціальної інфраструктури Тернопільського державного економічного університету

Й.М.Бескид — кандидат економічних наук, доцент, директор Інституту фінансів Тернопільського державного економічного університету

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
(лист №14/18.2-1755 від 18.07.05)*

АРТУС М.М., ХИЖА Н.М.

А 86 **Бюджетна система України:** Навч. посіб. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.— 220 с.

ISBN 966-301-048-7

У посібнику розкрито економічний зміст, природу, суть та призначення бюджету і бюджетної системи в економіці держави, формування доходів і видатків бюджетів різних рівнів, розглянуто організацію бюджетного процесу в Україні та контроль за виконанням бюджету. Наведені в книзі цифрові дані відповідають офіційним статистичним показникам.

Розділи 1—9 та 11 і 12 підготував М.М.Артус, розділи 10 і 13 — Н.М. Хижа.

Для студентів вищих навчальних закладів.

ББК 65.262я73

Розділ 1

ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО РОЛЬ У РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Економічний зміст та призначення бюджету

Бюджет сформувався в результаті тривалого історичного процесу розвитку людського суспільства, трансформації натурального господарства у вартісно-мінове, виникнення і функціонування держави. В сучасних умовах бюджет — це складне економічне і багатогранне явище, без якого не може існувати жодна держава. Об'єктивна необхідність бюджету зумовлена діяльністю держави, необхідністю перерозподілу валового внутрішнього продукту між сферами діяльності, територіями країни внаслідок нерівномірності їхнього розвитку, між окремими верствами населення для забезпечення найбільш вразливих його категорій фінансовими ресурсами.

Бюджет як центральна ланка всієї фінансової системи України є складним явищем. Він являє собою основну економічну форму планомірного утворення і використання централізованого фонду фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. За економічною природою бюджет відображає грошові відносини, які складаються між державою, з одного боку, та суб'єктами господарювання усіх форм власності і фізичними особами — з іншого. Він являє собою затверджений у законодавчому порядку документ у формі розпису доходів і видатків держави на відповідний термін.

Економічна природа бюджету зумовлюється необхідністю фінансування заходів з надання суб'єктам суспільства нематеріальних благ і послуг у формі оборони країни, національної безпеки й правопорядку, захисту довкілля, освіти, охорони здоров'я, науки, культури тощо. Саме нематеріальні блага і послуги, які отримують суб'єкти суспільства від держави, мають істотний вплив на рівень добробуту населен-

ISBN 966-301-048-7

© Європейський університет, 2005

© М.М. Артус, Н.М. Хижа, 2005

ня і якість його життя. Використовуючи бюджети різних рівнів, держава забезпечує певний стан матеріального достатку населення та комфортне й безпечне існування суб'єктів суспільства.

Грунтуючись на ринкових позиціях функціонування суб'єктів суспільства, економісти доходять висновку, що за допомогою бюджету відбуваються обмінні операції у формі купівлі-продажу за схемою «податки — нематеріальні блага і послуги». Через бюджет здійснюється обмін між державою та суб'єктами суспільства, де податки, обов'язкові платежі та збори виступають формою залучення грошових коштів і підтвердженням участі населення у фінансуванні необхідних йому послуг. Рівновага між суспільною корисністю наданих державою нематеріальних благ і послуг та їх сумарною вартістю забезпечується у демократичному суспільстві відмовою від підтримки на виборах певних політичних сил.

Бюджет служить сферою зіткнення економіки і політики та невід'ємною складовою соціально-економічного розвитку суспільства. У бюджеті сконцентровані інтереси держави, суб'єктів господарювання та населення. Між ними відбувається постійне протистояння за присвоєння певної частини суспільного продукту. Тому головне призначення бюджету полягає у зрівноваженні інтересів усіх суб'єктів суспільства. Відповідно до визначеної фінансової політики за допомогою бюджету відбувається розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту за підрозділами виробництва, галузями економіки, адміністративно-територіальними одиницями суспільства та верствами населення.

Фінансові ресурси бюджетів різних рівнів служать засобом вирішення таких завдань у суспільстві:

- а) забезпечення виконання державою своїх функцій;
- б) функціонування соціальної інфраструктури суспільства;
- в) сприяння пропорційному розвитку регіонів і галузей економіки шляхом оптимального розподілу й перерозподілу фінансових ресурсів;
- г) гарантування соціального захисту населення і вирішення національних проблем;
- д) фінансування розвитку науково-технічного прогресу;
- е) забезпечення охорони довкілля.

Органи державної влади і державного управління використовують бюджет для виконання таких функцій:

- а) здійснення контролю за станом виробництва і реалізації товарів;
- б) шляхом бюджетного регулювання впливають на фінансову діяльність місцевих органів влади і управління;
- в) проводять контроль за діяльністю виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет.

Бюджет відображує економічні відносини, за допомогою яких держава здійснює мобілізацію і використання централізованого фонду фінансових ресурсів. Бюджет — це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які виконують органи державної влади України, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Основним і вирішальним джерелом доходів бюджетів різних рівнів є нагромадження фізичних і юридичних осіб. Водночас вилучення до бюджетів більшої частини нагромаджень підірвало б внутрішньогосподарське стимулювання. Тому частина їхніх нагромаджень використовується на внутрішньогосподарські цілі.

Мобілізація певної частини фінансових ресурсів до бюджетів дає можливість державі забезпечувати використання їх на задоволення першочергових потреб суспільства. Це дає змогу уникати розпорошування коштів численними каналами і на менш важливі цілі. Виділення частини валового внутрішнього продукту на загальнодержавні потреби через бюджетний механізм дає можливість дотримуватися певної пропорційності у розвитку суспільства.

Виключно важливим є політичне значення бюджету. З допомогою фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів реалізується економічна політика держави. Значною мірою це забезпечується сталістю, регулярністю та своєчасністю надходжень фінансових ресурсів до бюджету у формі податкових і неподаткових надходжень, зборів, відрахувань та обов'язкових платежів, доходів від операцій з капіталом і добровільних внесків фізичних та юридичних осіб.

1.2. Функції бюджету

Як провідна ланка фінансової системи бюджет виконує розподільну і контрольну функції.

За допомогою **розподільної функції** бюджету досягається планомірний міжгалузевий і міжрегіональний розподіл фінансових ре-

сурсів держави та їх розподіл між виробничою і невиробничою сферами суспільства. Особливість міжгалузевих розподілу зумовлюється тим, що платежі до бюджету здійснюють суб'єкти господарювання усіх галузей діяльності, а з бюджету спрямовуються кошти лише галузям (підприємствам), визнаним пріоритетними.

Міжрегіональний розподіл відбувається на основі закріплення за певними органами державної влади надходжень до бюджету. Завдяки цьому у кожній адміністративно-територіальній одиниці держави створюється бюджетний фонд, який забезпечує фінансування витрат, передбачених планом. Розподіл фінансових ресурсів між виробничою і невиробничою сферами діяльності зумовлюється тим, що частина фінансових ресурсів сфери матеріального виробництва спрямовується на фінансування сфери діяльності нематеріальних благ і послуг.

Суспільна корисність функціонування соціальної інфраструктури суспільства характеризується результатами її діяльності, зокрема:

- а) економічною ефективністю і зворотним позитивним впливом на діяльність сфери матеріального виробництва;
- б) збереженням нею певного обсягу непродуктивного часу працівників сфери матеріального виробництва;
- в) створенням духовних благ, необхідних для всебічного інтелектуального і культурного розвитку членів суспільства.

Розподільна функція бюджету характеризується такими особливостями:

- а) можливістю багаторазового проходження однієї і тієї самої частини валового внутрішнього продукту через механізм бюджетного регулювання;
- б) значними обсягами фінансових ресурсів, що проходять через бюджетний механізм;
- в) високою маневреністю фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів;
- г) різноманітністю потоків формування фінансових ресурсів і утворенням цільових фондів;
- д) широким колом учасників, що беруть участь у формуванні і використанні фінансових ресурсів бюджету держави.

Контрольна функція бюджету характеризується тим, що з її допомогою досягається рівномірність у тенденціях розвитку усіх регіонів та економічних районів країни. На основі контрольної функції бюджету держави діє система бюджетного контролю. Комплексна кон-

трольно-аналітична робота, що проводиться у процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету пронизує кожен ланку бюджетної системи України. Вона зумовлюється природою розподільної функції: будь-який розподіл не може залишатися безконтрольним. Тому обидві функції бюджету держави реалізуються у єдності і взаємодії.

Належне виконання функцій бюджету зумовлює вирішення передбачених завдань у процесі його формування, зокрема таких, як: визначення реальних обсягів доходів бюджету, встановлення оптимальної структури видатків бюджету на основі забезпечення максимального зростання валового внутрішнього продукту та збалансування бюджету в усіх ланках бюджетної системи держави.

1.3. Роль бюджету у соціально-економічному розвитку суспільства

Роль бюджету у державі визначається насамперед тим рівнем забезпечення фінансовими ресурсами, потреб економічного й соціального розвитку суспільства, який здійснюється на основі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. При цьому бюджет служить важливим засобом вирішення завдань, передбачених економічною політикою держави. Можливості використання бюджету як економічного засобу впливу на соціально-економічний розвиток суспільства зумовлені рядом факторів.

По-перше, бюджет як об'єктивна економічна категорія відображає розподільні відносини, що безпосередньо впливають на економічні інтереси усіх суб'єктів суспільства: держави, суб'єктів господарювання та населення. Саме розподільні відносини та інтенсивність їх цільового спрямування активно впливають на розвиток суспільного виробництва, сприяють зростанню його ефективності.

По-друге, бюджет як економічна категорія тісно пов'язаний зі всією сферою товарно-грошових відносин. Рух грошових коштів і товарів, формування й використання фінансових ресурсів, ціноутворення, формування фондів споживання і нагромадження — все це економічні стосунки, які так чи інакше знаходять своє відображення у бюджеті. Звідси і адекватний вплив його на суспільне виробництво, оскільки бюджет впливає на нього не ізольовано від інших економічних категорій, а разом і одночасно з ними.

По-третє, оскільки бюджет тісно пов'язаний зі всією сферою товарно-грошових відносин, він не розчиняється у цій сфері, а займає особливе місце. Відображуючи економічні відносини між суб'єктами суспільства, бюджет є складовою частиною економічної політики держави. Він виступає важливим засобом, що активно впливає на соціально-економічний розвиток суспільства, на всі сторони суспільних відносин. Бюджет концентрує у собі економічний потенціал суспільства, є дійовим засобом зростання й удосконалення суспільного виробництва.

По-четверте, у бюджеті знаходять своє відображення результати однієї з головних функцій держави — управління економікою, що являє собою взаємопов'язану систему адміністративних і економічних методів, за допомогою яких держава цілеспрямовано визначає процес розширеного відтворення. Усі масштабні економічні заходи у суспільстві відбуваються за безпосереднього використання бюджету.

Бюджет значною мірою впливає на рівень ефективності суспільного відтворення, тому його результативність двояка: з одного боку, прямо, шляхом нееквівалентного перерозподілу засобів поза зв'язком із законом вартості, з другого — опосередковано, через різні форми вартісних відносин, впливаючи на економічні інтереси суб'єктів суспільства. За допомогою бюджету створюється такий режим функціонування суб'єктів суспільства, який економічно спонукає до підвищення ефективності їх діяльності.

Певною мірою бюджет відображує рух валового внутрішнього продукту. В Україні з його допомогою розподіляється і перерозподіляється 27—29% валового внутрішнього продукту. Про це свідчать дані табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Динаміка частки бюджету у ВВП України за 1999—2003 рр.

Показник	1999	2000	2001	2002	2003
Обсяг ВВП, млрд грн	130,4	170,0	204,2	225,8	263,2
Обсяг видатків бюджету, млрд грн	34,8	48,1	55,5	60,3	75,8
Частка бюджету у ВВП, %	26,7	28,3	27,2	26,7	28,8

Як розподільна економічна категорія, бюджет відображає два види знаходжень у народне господарство. З допомогою одного суспільство наповнюється фінансовими ресурсами, головним джерелом яких є податкові надходження. Обсяг ресурсів бюджету систематично зростає (табл. 1.1). З допомогою другого виду знаходжень відбувається зворотний процес — використання мобілізованих у бюджеті ресурсів на фінансування заходів, передбачених економічною політикою суспільства. Отже, формування бюджету і фінансування за його рахунок заходів соціально-економічного розвитку являє собою двоєдиний акт органічного впливу на процес розширеного відтворення. Вплив бюджету на результативність соціально-економічного розвитку досягається завдяки виконанню ним своїх функцій: розподільної й контрольної.

Сучасні умови розвитку ринкової економіки в Україні характеризуються сприятливими можливостями для посилення тих сторін розподільної й контрольної функцій бюджету, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток суспільства. Водночас це лише потенційна можливість. Щоб перетворити її у реальну дійсність, необхідно постійно удосконалювати всю систему економічного управління. Зокрема, необхідно знайти точний математичний вираз для розрахунку поточних витрат, щоб рівномірно рознести їх тягар між поколіннями і у процесі життя кожного покоління. Такі заходи можуть забезпечити очікувані позитивні результати.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обґрунтування економічної природи, сутності та призначення бюджету.
2. Охарактеризуйте функції бюджету.
3. Розкрийте сутність впливу бюджету на соціально-економічний розвиток суспільства.

Розділ 2

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

2.1. Основи бюджетного устрою. Бюджетна система та її ланки

У всіх державних утвореннях: і в унітарних, і у федеральних — обов'язковим елементом є бюджетна система. За організаційною формою бюджетні системи мало відрізняються між собою, здебільшого їх є два типи: бюджетні системи унітарних держав та бюджетні системи федеральних держав.

В унітарних державах бюджетна система дворівнева: державний бюджет і місцеві бюджети. У федеральних державних утвореннях бюджетна система здебільшого трирівнева, а інколи і чотирирівнева:

- федеральний бюджет;
- бюджети членів федерації;
- місцеві бюджети;
- бюджети земель.

Економічна природа бюджетної системи та її суть характеризуються не лише структурою та взаємозв'язком між окремими ланками, а законодавчо закріпленими доходами за кожною ланкою та рівнем фінансової незалежності. Саме завдяки фінансовим можливостям виконавчі органи влади реалізують функції, покладені на них Конституцією держави та діючим законодавством.

Бюджетний устрій являє собою організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структуру та взаємозв'язок між окремими ланками. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою та адміністративно-територіального поділу.

Бюджетна система - це взаємопов'язаний комплекс політичних, юридичних, соціальних й економічних відносин, що забезпечує функціонування усіх його ланок з виконання завдань, визначених бюджетною політикою держави.

Склад бюджетної системи та основи взаємозв'язку між окремими її елементами в умовах переходу України до ринку визначені Бюджетним Кодексом, прийнятим Верховною Радою України у червні 2001 р. З огляду на це бюджетна система України має визначену основу та взаємопов'язані напрямки її побудови (рис. 2.1).

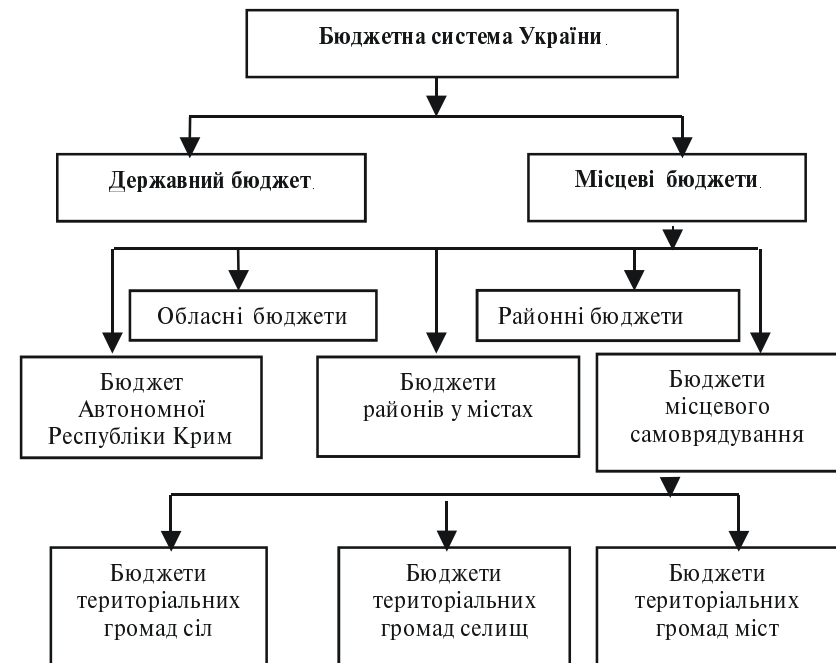


Рис. 2.1. Бюджетна система України

Згідно з чинним законодавством бюджетна система включає державний та місцеві бюджети. Сукупність показників, які характеризують обсяг діяльності, зумовлених функціонуванням усіх бюджетів (їх в Україні понад дванадцять тисяч), що входять до складу бюджетної

системи, становлять зведений бюджет України. Він використовується для здійснення державного регулювання економічного і соціального розвитку. Склад доходів бюджетів України та їхню динаміку наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Структура доходів зведеного бюджету України та їх динаміка за 2000–2003 рр.

Показник	2000	2001	2002	2003
Доходи зведеного бюджету, млн грн	49117,9	54934,6	61954,3	75285,8
у тому числі:				
Державного бюджету	34806,1	37199,0	42525,0	52708,4
Місцевих бюджетів	14311,8	17735,6	19429,3	22577,4
Питома вага у зведеному бюджеті, %:				
— державного бюджету	70,9	67,7	68,6	70,0
— місцевих бюджетів	29,1	32,3	31,4	30,0

Провідне місце у бюджетній системі України належить Державному бюджету. За його рахунок фінансуються витрати на державні заходи в галузі господарського і культурного будівництва, на охорону здоров'я, утримання органів державної влади та ін. Через Державний бюджет здійснюється перерозподіл 20% фінансових ресурсів держави. У загальному обсязі видатків майже 60% здійснюється через Державний бюджет України.

До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад, сіл, селищ та їх об'єднань).

Бюджетна система включає такі елементи: органи управління, платників податків та отримувачів бюджетних коштів.

Організація функціонування бюджетної системи включає зведений (консолідований) бюджет, законодавчу і нормативну базу, органи управління та систему регулювання міжбюджетних відносин.

2.2. Принципи побудови бюджетної системи України

Бюджетна система України базується на ряді принципів.

1. *Принцип єдності.* Він забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою одиницею, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю кордону виконання бюджетів, єдністю ведення бухгалтерського обліку і складання звітності за вимогами діючих стандартів.

2. *Принцип збалансованості.* Його сутність зумовлена тим, що фінансування витрат бюджетів кожної ланки бюджетної системи забезпечується відповідними надходженнями до кожного такого бюджету за визначений період.

3. *Принцип самостійності.* Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава не несе відповідальності за бюджетними зобов'язаннями органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування грошовими коштами Державного бюджету. Аналогічно органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування не несуть відповідальності коштами за бюджетними зобов'язаннями між собою та бюджетними зобов'язаннями держави. Самостійність кожного із бюджетів забезпечується закріпленими за ними відповідними джерелами доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямків використання коштів відповідно до законодавства України. Крім того, самостійність бюджетів забезпечується правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати окремі бюджети.

4. *Принцип повноти.* До складу бюджетів підлягають включенню всі надходження відповідних бюджетів та витрати бюджетів, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, АР Крим, місцевого самоврядування.

5. *Принцип обґрунтованості.* Бюджет формується на реальних показниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходження коштів до бюджету і витрат бюджету, які здійснюються за діючими правилами та методиками.

6. *Принцип ефективності.* При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають спрямовувати свою

діяльність на досягнення запланованих цілей за допомогою залучення мінімальних обсягів бюджетних коштів та досягнення максимального результату при їх використанні.

7. *Принцип субсидіарності.* Розподіл видатків між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

8. *Принцип цільового використання бюджетних коштів.* Усі бюджетні кошти використовуються лише на заходи, які визначаються виключно бюджетними призначеннями.

9. *Принцип справедливості і неупередженості.* Бюджетна система України базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

10. *Принцип публічності та прозорості.* Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами. Аналогічно приймаються рішення щодо звіту про їх виконання. Показники державного бюджету публікуються у пресі.

11. *Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу.* Кожен учасник бюджетного процесу (орган державної влади та управління) несе відповідальність за свою діяльність або бездіяльність у процесі здійснення бюджетного процесу.

Усі принципи побудови бюджетної системи взаємопов'язані між собою, доповнюють один одного і у цілому сприяють виконанню завдань, передбачених бюджетною політикою суспільства.

2.3. Бюджетні права в Україні та їх характеристика

Бюджетні права — це систематизована форма відображення юридичних норм, що визначають бюджетний устрій, склад доходів і видатків бюджетів, повноваження органів державної влади й управління щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також порядок затвердження звітів про його виконання.

Бюджетні права розмежовані між законодавчою і виконавчою владами загальнодержавного і місцевого рівня. Основний зміст бюджетних повноважень полягає у праві одержувати доходи, розподіляти бюджетні кошти та використовувати їх за цільовим призначенням.

Особливість бюджетних прав, порівняно з іншими галузями права (адміністративним, господарським, кримінальним та ін.), полягає в тому, що у більшості випадків бюджетне право відповідних органів влади і їх обов'язок об'єднані в одному повноваженні. Основу бюджетно-правових положень (статусу) державних органів влади та їх територіальних підрозділів становить право на самостійний бюджет.

Бюджетно-правові положення державних і місцевих органів влади узагальнені і становлять сукупність таких прав:

- а) право на власний бюджет;
- б) право на отримання власних доходів і залучення їх до бюджету;
- в) право використання бюджетних коштів на потреби державних та місцевих органів влади за призначенням;
- г) право розподілу бюджетних доходів між бюджетами даної території;
- д) право утворення і використання у межах бюджету цільових або резервних фондів.

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

Зміст бюджетних прав України зумовлений такими характеристиками:

- а) суверенітет;
- б) регулювання міжбюджетних відносин;
- в) розміщення та групування доходів і видатків відбуваються згідно з бюджетною класифікацією.

Суверенітет (незалежність або самостійність). Незалежність бюджетних прав суверенної держави надає їм особливих ознак, які відрізняють їх від прав інших суб'єктів. Роль бюджетних прав України полягає у забезпеченні функціонування їх на основі фінансової бази, без якої неможлива реалізація державного суверенітету. На основі цих прав у розпорядження відповідного державного органу влади входить утворення бюджетів різних рівнів, які необхідні для функціонування України як незалежної держави, для виконання нею своїх внутрішніх і зовнішніх завдань.

Регулювання міжбюджетних відносин пов'язане з розподілом доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи. Для забезпечення бюджетного регулювання держава закріпила за Державним (центральним) бюджетом загальнодержавні податки і збори, а за

місцевим — місцеві податки і збори. Доходи, що закріплені за місцевими бюджетами, доходи, які передаються з бюджету вищого рівня до нижчого, також закріплені державою. У результаті такого розподілу доходів і видатків між державними ланками у переважній більшості місцевих бюджетів виявляється недостатньо власних доходів, необхідних для фінансування передбачених видатків. Збалансування місцевих бюджетів у такому випадку (за нестачі коштів для забезпечення збалансування видатків) здійснюється шляхом бюджетного регулювання. Його сутність полягає у передачі частини коштів бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня для їх збалансування у формі міжбюджетних трансфертів.

Розміщення та групування доходів і видатків відбувається за бюджетною класифікацією. Вона дає можливість отримати уявлення про структуру бюджету, джерела його доходів, склад платників. Бюджетна класифікація має відповідати вимогам здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування та забезпечення порівнювальності бюджетних показників на загальнодержавному і міжнародному рівнях, а також забезпечувати умови для аналізу окремих доходів та видатків.

2.4. Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи

Функціонування бюджетної системи і здійснення бюджетних відносин в Україні відбувається на основі законодавчих та нормативно-правових актів, визначених ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належить:

1. Конституція України.
2. Бюджетний кодекс України.
3. Закон про державний бюджет України.
4. Інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини.
5. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.
6. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.
7. Рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

При здійсненні бюджетних відносин положення нормативно-правових актів застосовуються лише в тій частині, в якій вони не су-

перечать Конституції України, Бюджетному кодексу та Закону «Про Державний бюджет України».

1. *Конституція України*. У ній урегульовані такі питання, що стосуються функціонування бюджетної системи:

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

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

Законом «Про Державний бюджет України» визначаються видатки бюджету на загальносуспільні потреби та їх обсяг і цільове спрямування.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету мають бути оприлюднені.

Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня до 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період.

Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради проект Закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом Закону подається інформація про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради звіт про виконання Державного бюджету України.

Повноваження Верховної Ради України:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

— затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

— розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

— затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

— призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати.

Повноваження Президента України:

— звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище;

— призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України; припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку;

— призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

— утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

— скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

— створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

— підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

— має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою України.

Повноваження Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади:

— Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. Кабінет Міністрів Ук-

раїни у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України;

— до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України;

— забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

— забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

— розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

— розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

— спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

— Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом;

— виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільня-

ються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Повноваження органів місцевого самоврядування:

— органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду;

— матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтри-

мує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

2. *Бюджетний кодекс України.* Набрав чинності з дня його опублікування 25 липня 2001 р., а окремі його статті, що регламентують поточні бюджетні процедури, — з 1 січня 2002 р.

Бюджетний кодекс складається з шести розділів.

Розділ I. Загальні положення. Тут визначено відносини, що регламентуються Бюджетним кодексом, основні терміни (подані в словнику офіційних термінів), окреслено бюджетний період та вказано основні положення бюджетного законодавства, перелічено принципи побудови бюджетної системи, описано бюджетну класифікацію, визначено склад державного боргу, частин бюджету. Значну увагу приділено бюджетному процесу на державному і місцевому рівнях, його окремим стадіям, а також ролі учасників бюджетного процесу. Чітко визначено головних розпорядників бюджетних коштів та їхні функції. Описано порядок формування резервного фонду для державного і місцевих бюджетів, механізми аудиту та фінансового контролю, оприлюднення інформації про бюджет.

Розділ II. Державний бюджет України. Визначено склад доходів і видатків Державного бюджету, в тому числі таємні видатки за основними напрямками їх витрачання, детально описаний механізм складання проекту бюджету, розгляд та прийняття бюджету Верховною Радою України, його виконання та звіт про виконання. Особливу увагу приділено ролі Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Верховної Ради у бюджетному процесі, вказано конкретні його стадії. Визначено основи ведення бухгалтерського обліку, порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду.

Розділ III. Місцеві бюджети. Передбачено доходи і видатки, які закріплюються за місцевими бюджетами, складові місцевих бюджетів. Детально описано механізм бюджетного процесу на місцевому рівні, конкретизовано повноваження його учасників, охарактеризовано окремі його стадії. Урегульовано питання, що виникають у разі несвоєчасного затвердження відповідного місцевого бюджету.

Розділ IV. Міжбюджетні відносини. Визначено критерії розмежування видів видатків між бюджетами, перелічено видатки, що

здійснюються з Державного бюджету, бюджетів сіл, селищ, міст районного, обласного та республіканського підпорядкування. Особливо вказано видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Особливим механізмом передбачено передання видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами та передача права на виконання делегованих повноважень. Чітко визначено фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Особливий розділ присвячений міжбюджетним трансфертам, де врегульовані питання трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, передбачена дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим, міст обласного підпорядкування і районним бюджетам. Регламентовано також порядок надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на здійснення програм соціального захисту, а також субвенцій на компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок наданих державою податкових пільг, субвенцій на виконання інвестиційних проектів, субвенцій на виконання власних повноважень територіальних громад, сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Розділ V. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення. Визначено повноваження щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства Верховної Ради, Рахункової палати, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Державної контрольно-ревізійної служби, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад. Конкретизовано поняття бюджетного правопорушення, визначено критерії, за якими використання бюджетних коштів визнається нецільовим, і передбачено відповідальність за порушення законодавства, а також описано порядок накладання стягнення та оскарження рішення про накладання стягнення. Форма, порядок складання та передавання за призначенням протоколу про бюджетне правопорушення встановлюється Міністерством фінансів України.

Розділ VI. Прикінцеві положення. Визначено перехідні положення, термін дії окремих з них — до 5 років, які враховують конкретні бюд-

жетні відносини. Перелічено проекти законів, які потрібно прийняти у зв'язку з введенням у дію Бюджетного кодексу.

3. Закон «Про Державний бюджет України». У ньому передбачається формування у конкретних обсягах джерел доходів та видатків бюджету, необхідні нормативи відрахувань, дотації і субсидії областям, джерела покриття дефіциту бюджету (при плануванні), поточні пояснення до здійснення виконання бюджету.

4. Інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини. До основних законів, які регламентують функціонування бюджетної системи, можна віднести:

- а) Закон України «Про прожитковий мінімум»;
- б) Закон України «Про місцеве самоврядування»;
- в) Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»;
- г) Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Розглянемо їх у такій послідовності.

Закон України «Про прожитковий мінімум». Прийнятий Верховною Радою України 15 липня 1999 р. Він складається з семи статей, де дано визначення прожиткового мінімуму (наведено в словнику офіційних термінів), принципи формування набору продовольчих товарів та послуг, їх перелік, порядок установаження та затвердження прожиткового мінімуму. Зокрема, у ст. 2 передбачено, що прожитковий мінімум застосовується для:

— загального оцінювання рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм;

— установаження розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги сім'ям з дітьми, допомоги у зв'язку з безробіттям, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України;

— визначення права на призначення соціальної допомоги;

— установаження величини неоподаткованого мінімуму доходу громадян;

— формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Ст. 3 передбачає, що набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів визначаються в натуральних показниках, набір послуг - у нормативах споживання не рідше одного разу на п'ять років. У цій же статті зазначається, що набір продуктів для дітей, працюючих, людей похилого віку має бути таким, щоб забезпечувати їх повноцінне життя; набір непродовольчих товарів має включати засоби гігієни, медикаменти, засоби захисту людини від навколишнього середовища, засоби облаштування побуту; у набір послуг слід включати житлово-комунальні, транспортні, побутові послуги, послуги зв'язку, закладів культури, освіти, охорони здоров'я тощо.

Ст. 4 передбачає, що прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи формування набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг.

Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, за поданням Кабінету Міністрів України щороку затверджується Верховною Радою України до початку розгляду Державного бюджету України; щороку переглядається відповідно до зростання індексу споживчих цін разом із уточненням показників Державного бюджету України та публікується в офіційних виданнях.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.). У підзаголовку до цього закону сказано, що відповідно до Конституції України він визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон складається з п'яти розділів.

Розділ I. Загальні положення. Тут визначаються основні терміни - територіальна громада, місцевий референдум, представницький орган місцевого самоврядування, районна та обласні ради, виконавчі органи рад, бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджет, бюджет розвитку та мінімальний бюджет тощо (основні терміни з цього закону подані в словнику офіційних термінів).

У цьому розділі також описано механізм місцевого референдуму, місцевих ініціатив, основи формування виконавчих органів рад, функції сільського, селищного, міського голови, повноваження органів самоорганізації населення.

Розділ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування. У цьому розділі регламентуються повноваження сільських, селищних, міських рад, виконавчих органів цих рад, сільського, селищного, міського голови та районних і обласних рад. Досить детально описано порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування за всіма основними напрямками, включаючи бюджетні питання.

Розглянемо основні повноваження відповідних структур місцевого самоврядування з бюджетних питань.

Сільські, селищні, міські ради:

— утворення і ліквідація комісії ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;

— затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчих органів влади, загальної чисельності апарату ради, витрат на її утримання;

— прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

— затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

— затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту;

— установлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

— утворення позабюджетних цільових (у тому числі і валютних) коштів, затвердження положення про ці кошти, затвердження звітів про використання зазначених коштів;

— прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

— прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передання коштів з відповідного місцевого бюджету;

— прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг з місцевих податків і зборів;

— установлення для підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

— утворення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних про-

ектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій;

— затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

— створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

— прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань, надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад:

— підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, організація їх виконання, звіт про результати виконання;

— забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

— забезпечення складання балансів фінансових, трудових, ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;

— подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

— здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету;

— залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на

будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури;

— об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій;

— вирішення питань щодо використання нежитлих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

— організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

— вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

— встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення.

Сільський, селищний, міський голова:

— підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

— забезпечує підготовку до розгляду ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання; оприлюднює затвержені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

— є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

— звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади.

Районні та обласні ради мають відповідні повноваження в межах територіально-адміністративних одиниць, які подібні до повноважень сільських, селищних, міських рад, але є окремі відмінності, а саме:

— розподіл переданих з Державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими

бюджетами міст обласного підпорядкування, сіл, селищ, міст районного підпорядкування;

- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;
- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної державної адміністрації;
- установлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспортом, що прямує за кордон, визначення порядку його сплати.

Розділ III. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. У цьому розділі розглянуто такі питання, як право комунальної власності, детально регламентовано питання доходів і видатків місцевих бюджетів, використання вільних бюджетних коштів, створення і використання позабюджетних коштів, механізм установлення і використання місцевих податків і зборів, участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.

Розділ IV. Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У цьому розділі передбачена відповідальність конкретних органів та посадових осіб за вчинені дії, а також урегульовані окремі питання діяльності. Так, визначено, що місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Передбачено механізм висловлення недовіри голові державної адміністрації. Так, якщо районна, обласна ради шляхом таємного голосування висловлює недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, то Президент України повинен дати обґрунтовану відповідь, якщо ця недовіра висловлена не менш як двома третинами го-

лосів депутатів від загального складу, і приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними територіальним громадам. Вони мають періодично, не менш ніж 2 рази на рік, інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету. У законі передбачено механізм дострокового припинення повноваження рад та інших органів місцевого самоврядування й організація нових виборів.

За шкоду, заподіяну юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності, передбачено відшкодування за рахунок коштів місцевого бюджету або за рахунок посадових осіб місцевого самоврядування згідно з установленим порядком.

Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення. У цьому розділі характеризуються особливості застосування цього закону та інших нормативних актів до міст Києва та Севастополя, поширення дії Закону України «Про державну службу» на посадових осіб місцевого самоврядування та перелік нормативних актів, що втратили чинність у зв'язку з уведенням у дію цього закону.

Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Конституція Автономної Республіки Крим (затверджена Верховною Радою України 23 грудня 1998 р. і набула чинності з дня опублікування, тобто з 14 січня 1999 р.) містить 5 розділів з 48 статтями. Уже в ст. 1 наголошено, що АРК є невід'ємною складовою України і здійснює повноваження, визначені Конституцією України. Тим самим віддається пріоритет на території АРК Конституції України в разі розбіжностей з нормативними актами АРК. У ст. 26 «Повноваження Верховної Ради АРК» передбачені певні повноваження і з бюджетних питань:

- визначення порядку управління майном, яке належить АРК;
- затвердження бюджету АРК і внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішень щодо звіту про його виконання;
- установлення податків і пільг щодо оподаткування згідно із законами України;
- за поданням Ради міністрів АРК затвердження програм АРК з питань соціально-економічного і культурного розвитку; раціонально-

го природокористування, охорони навколишнього середовища відповідно до загальнодержавних програм.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації», підписаний Президентом України 9 квітня 1999 р., набрав чинності 15 травня 1999 р.

Закон містить 7 розділів і 50 статей. Так, ст. 6 передбачає, що голова місцевої державної адміністрації у межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази, які є обов'язковими для виконання. Ст. 18 «Повноваження в галузі бюджету та фінансів» передбачає, що місцева державна адміністрація:

- складає і подає на затвердження проекти відповідного бюджету та забезпечує його виконання;

- подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субвенцій, дані про зміну складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню;

- отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;

- здійснює фінансування підприємства, установ і організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами;

- регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням.

5. *Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.* Кабінет Міністрів України в межах повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, видає відповідні акти, які не можуть суперечити Конституції України, законам України, указам Президента України. Ці нормативні акти регулюють поточні питання, що виникають унаслідок здійснення повноважень.

Якщо питання є компетенцією ще одного державного органу, то може бути спільна постанова, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України № 13 від 14 січня

1997 р. «Про впровадження казначейської системи виконання Державного бюджету», де передбачено відповідний механізм.

6. *Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.*

Це можуть бути укази Президента, які регулюють поточні актуальні питання, не врегульовані законами України, а також постанови, рішення, накази міністерств, відомств, зокрема, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Головної Державної податкової адміністрації тощо.

Так, Президент України, виконуючи свої конституційні повноваження, має право видавати Укази з тих питань, які не врегульовані законами. Оскільки прийняття законів — досить тривалий процес, то для оперативного вирішення важливих питань застосовується механізм указів.

7. *Рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.* Місцеві органи влади — органи місцевого самоврядування та державні адміністрації в межах своїх повноважень згідно з Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та іншими нормативними актами, де передбачені їхні повноваження, можуть видавати нормативні акти місцевого значення.

Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи України є засобом реалізації бюджетної політики і мірою дотримання бюджетної дисципліни у державі.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте характеристику бюджетному устрою і бюджетній системі України.
2. Покажіть організаційну будову бюджетної системи України.
3. Охарактеризуйте принципи побудови бюджетної системи.
4. Дайте обґрунтування бюджетних прав законодавчої і виконавчої влади на загальнодержавному і місцевому рівнях.
5. Розкрийте зміст законодавчого і нормативно-правового забезпечення функціонування бюджетної системи в Україні.

Розділ 3

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА І ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

3.1. Формування бюджетної політики

Формування надходжень до бюджету та їх використання визначаються бюджетною політикою. Бюджетна політика — це економічна діяльність органів державної влади і державного управління з визначення системи організаційних і методологічних заходів щодо мобілізації фінансових ресурсів їх розподілу і використання у відповідності з потребами соціально-економічного розвитку суспільства. Вона відображає спрямування форм і методів утворення оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету та їх найефективнішого розміщення і найбільш економічного використання. Зміст бюджетної політики відображає такі аспекти функціонування бюджетної системи:

а) визначення науково обґрунтованої системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Регулятивний процес здійснюється на основі виявлення фактичного рівня розвитку суспільства, аналізу стану економіки і соціальної сфери та стратегічних пріоритетів держави;

б) виявлення основних джерел мобілізації і напрямків використання бюджетних ресурсів на довгострокову і короткострокову перспективи. Визначальними вважаються досягнення цілей і завдань, передбачених економічною політикою з урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів впливу та можливостей зростання бюджетних ресурсів;

в) спрямування регулятивних заходів на вирішення завдань соціально-економічного розвитку суспільства.

Залежно від характеру завдань і тривалості періоду щодо їхньої реалізації бюджетна політика включає бюджетну стратегію і бюджетну тактику.

Бюджетна стратегія відображає довготривале спрямування бюджетної політики, розраховане на перспективу і передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією держави. Вона включає основні тенденції дієвості бюджетного механізму, розробку концепції формування і використання бюджетних ресурсів, визначення основних принципів організації взаємовідносин між ланками бюджетної системи. Необхідність концентрації бюджетних ресурсів на вирішальних напрямках економічного і соціального розвитку суспільства зумовлює вибір пріоритетних довготривалих цілей і складання загальнодержавних цільових програм у бюджетній політиці.

Конкретизація бюджетної стратегії у коротких періодах відбувається за допомогою бюджетної тактики. Вона спрямована на вирішення цілей і завдань певного етапу розвитку держави шляхом застосування конкретних способів регулятивних заходів бюджетних взаємовідносин суб'єктів суспільства та здійснення перерозподілу фінансових ресурсів.

На відміну від бюджетної стратегії, яка характеризується відносною стабільністю, фінансова тактика відрізняється гнучкістю, що зумовлюється певними змінами соціально-економічного розвитку та застосуванням регулятивних заходів з формування і використання бюджетних ресурсів на певному етапі розвитку суспільства.

Орієнтація функціонування бюджетного механізму на виконання стратегічних завдань визначається бюджетною політикою. Її реалізація здійснюється на правовій основі — бюджетному законодавстві. Останнє визначає компетенцію усіх суб'єктів економічної системи щодо їх повноважень і відповідальності у сфері бюджетної діяльності. На основі чинного законодавства органи виконавчої влади розробляють нормативні акти для практичної реалізації бюджетної політики.

Основною метою бюджетної політики є досягнення оптимальності у розподілі валового внутрішнього продукту між галузями еко-

номіки, регіонами держави та соціальними групами населення. Економічно обґрунтована бюджетна політика служить базою для забезпечення фінансовими ресурсами зростання економіки, удосконалення її структури, створення належних умов для розвитку підприємницької діяльності суб'єктів господарювання.

Формування бюджетної політики відбувається під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. До зовнішніх чинників належать економічні взаємовідносини з іншими державами щодо постачання сировини, матеріалів, енергоносіїв, обміну технологіями, рівнем інтеграційних процесів із світовим співтовариством тощо. До внутрішніх чинників належать структура та рівень розвитку економіки, соціальний склад та інтелектуальний рівень населення, рівень його добробуту, стабільність грошової одиниці тощо.

Науковий підхід у формуванні бюджетної політики відображає усі чинники, що впливають на рівень її обґрунтованості і забезпечують належне функціонування бюджетної системи. Саме формування науково-обґрунтованої фінансової політики сприяє соціально-економічному розвитку суспільства.

3.2. Функціонування бюджетного механізму

Бюджетний механізм — це система економічних заходів впливу на забезпечення мобілізації оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету, їх найефективнішого розміщення і найекономнішого використання з метою забезпечення соціального-економічного розвитку суспільства, визначеного економічною політикою держави.

За економічною сутністю бюджетний механізм відображає комплексну взаємодію організаційних і методологічних заходів у формі бюджетних методів, бюджетних інструментів і бюджетних важелів, що діють на правовій основі і забезпечують функціонування бюджетної системи в економіці держави, їх практичне застосування для виконання цілей і завдань, окреслених бюджетною політикою. Бюджетний механізм — це складна економічна форма цілеспрямованої взаємодії його елементів для забезпечення мобілізації фінансових ресурсів держави та їх використання відповідно до бюджетної політики держави.

Бюджетний механізм виконує функцію забезпечення фінансовими ресурсами, функцію використання фінансових ресурсів та функцію регулювання соціально-економічних процесів у державі. Функції забезпечення фінансовими ресурсами та їх використання безпосередньо пов'язані з функцією регулювання. Регулятивний процес одночасно також означає забезпечення фінансовими ресурсами та їх використання.

Функціонування бюджетного механізму визначається кількісними і якісними характеристиками. Кількісна характеристика бюджетного механізму визначається обсягом фінансових ресурсів, що мобілізуються і використовуються бюджетною системою для виконання цілей та завдань, окреслених бюджетною політикою. А якісна характеристика показує технологію формування і використання фінансових ресурсів із застосуванням бюджетних інструментів (ставки, норми, строків, санкції, стимулів тощо) з метою забезпечення виконання кількісних характеристик. Організаційна будова бюджетного механізму, на нашу думку, має тривірневу структуру. На першому (визначальному) рівні діють методи бюджетного механізму. Функціонування бюджетної системи на другому рівні забезпечують бюджетні інструменти, а на третьому рівні діють важелі бюджетного механізму.

Методи бюджетного механізму виступають як засоби впливу на процес формування оптимального обсягу ресурсів бюджету та їх найбільш економного розміщення і використання. Вони включають такі елементи, як бюджетне прогнозування і планування, оподаткування, фінансування, бюджетне регулювання і бюджетний контроль.

Інструменти бюджетного механізму — це засоби, що застосовуються для виконання завдань, передбачених бюджетною політикою. Вони вказують на економічний зміст окремої сукупності бюджетних відносин таких, як бюджети різних рівнів, перспективне, поточне і оперативне бюджетне планування, різні види податків і зборів, бюджетні норми і нормативи, бюджетні стимули і міжбюджетні трансферти, форми і методи бюджетного контролю тощо. Інструменти бюджетного механізму тісно пов'язані між собою. Кожен інструмент виконує певне економічне навантаження та має об'єктивні межі застосування. Тому розширення дії одних інструментів за рахунок обме-

ження дії інших може негативно вплинути на функціонування бюджетного механізму в цілому.

Важелі бюджетного механізму діють у межах бюджетного інструменту. З їх допомогою здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування і використання фінансових ресурсів. До них належать методи і методологія бюджетного планування і прогнозування, визначення податкової бази, об'єктів оподаткування та податкових ставок, ставки заробітної плати, стипендій та норм витрат, штрафи та пільги, ревізія, аудит, моніторинг тощо. Важелі бюджетного механізму впливають із бюджетного інструменту і конкретизують його функціонування у бюджетному механізмі.

Діапазон дії методів, інструментів і важелів бюджетного механізму обмежений бюджетним законодавством.

Структуру бюджетного механізму показано на рис. 3.1.

Важелі бюджетного механізму діють у межах бюджетного інструменту. З їх допомогою здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування і використання фінансових ресурсів. До них належать методи і методологія бюджетного планування і прогнозування, визначення податкової бази, об'єктів оподаткування та податкових ставок, ставки заробітної плати, стипендій та норм витрат, штрафи та пільги, ревізія, аудит та моніторинг тощо. Важелі бюджетного механізму впливають із бюджетного інструменту і конкретизують його функціонування у бюджетному механізмі.

Цілеспрямований вплив бюджетного механізму на процес формування ресурсів бюджетів різних рівнів та їх найраціональніше розміщення й використання забезпечується вертикальною й горизонтальною координацією його елементів. Вертикальна координація здійснюється за допомогою елементів вищого рівня (методів бюджетного механізму), рознесених по елементах нижчого рівня (інструментах бюджетного механізму), які безпосередньо конкретизують їх дієвість за певними елементами механізму (важелі бюджетного механізму). Горизонтальна координація, що забезпечується саморегулюючою налаштованістю кожного елемента на виконання лише властивого йому навантаження, узгоджує дії безпосередньо непов'язаних між собою елементів бюджетного механізму за вертикальним рівнем та елементів, що належать до різних вертикальних рівнів.

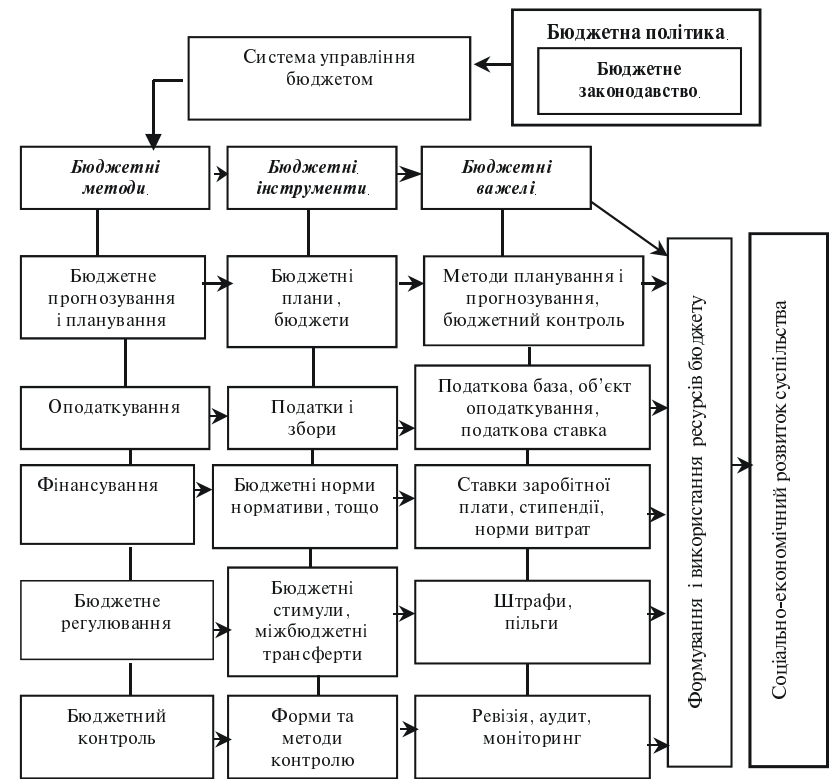


Рис. 3.1. Складові бюджетного механізму

Бюджетний механізм включає комплексну взаємодію бюджетних методів, бюджетних інструментів і бюджетних важелів, за допомогою яких визначаються оптимальні параметри формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів та максимальна ефективність їх розміщення й використання для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Функціонування лише одного бюджетного механізму не може забезпечити оптимального обсягу формування ресурсів бюджетів різних рівнів та їх раціонального використання. Ефективність функціонування бюджетного механізму може бути до-

сягнута за узгодженої взаємодії усіх складових господарського механізму. Тому надзвичайно важливим є забезпечення узгодження заходів щодо удосконалення усіх складових господарського механізму, спрямованих на підвищення ефективності суспільного виробництва.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обґрунтування сутності бюджетної політики і заходам її реалізації.
2. Розкрийте економічний зміст функціонування бюджетного механізму.
3. Охарактеризуйте взаємодію складових бюджетного механізму.
4. Розкрийте роль бюджетного механізму у соціально-економічному розвитку суспільства.

Розділ 4

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ

4.1. Структура доходів бюджетів

Доходи бюджетів різних рівнів — це частина централізованих фінансових ресурсів, що вилучаються у фізичних і юридичних осіб та акумулюються державою для виконання властивих їй функцій. Вони відображають економічні відносини між державою та юридичними і фізичними особами в процесі формування доходів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів державної влади і державного управління.

Склад доходів Державного бюджету визначається Бюджетним кодексом України та Законом «Про Державний бюджет» на відповідний рік. Починаючи з 2000 р. Державний бюджет України (зведений бюджет) поділяється на дві складові: загальний фонд і спеціальний фонд.

Доходи загального фонду бюджету включають такі його складові, які призначені для забезпечення фінансовими ресурсами загальних видатків держави і не мають конкретного спрямування. До спеціального фонду бюджету України відносяться лише ті з них, що призначені для фінансування конкретних заходів.

За обсягом доходи бюджетів менші від державних доходів. Останні, крім доходів бюджетів усіх рівнів, включають фінансові ресурси позабюджетних фондів та державного сектора економіки. Сукупність усіх видів доходів та їх взаємопов'язане використання становить систему доходів бюджетів. Вона покликана вирішувати і фіскальні, і регулюючі завдання, зокрема, стимулювання зростання виробництва і підвищення його ефективності, сприяння прискорен-

ню науково-технічного прогресу, забезпечення соціальних гарантій населення, розвиток соціальної інфраструктури тощо.

Доходи бюджетів усіх рівнів в Україні класифікуються за різними ознаками.

1. *За джерелами утворення:*

- а) доходи, отримані від розподілу новоствореної вартості;
- б) доходи, що включаються до фонду відшкодування;
- в) доходи від реалізації багатства.

2. *За джерелом надходження соціально-економічного характеру:*

- а) доходи від господарської діяльності;
- б) доходи від використання природних ресурсів;
- в) доходи від зовнішньоекономічної діяльності;
- г) доходи від реалізації дорогоцінних металів з Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

- д) державне мито;
- е) митні платежі;
- є) збори та інші неподаткові доходи;
- ж) доходи від приватизації;
- з) доходи від громадян тощо.

3. *Залежно від способу зарахування до певної ланки бюджетної системи* доходи бюджетів поділяються на закріплені й регулюючі.

Закріплені доходи — це обов'язкові платежі, які на тривалий період повністю або частково закріплюються як джерело доходів конкретного бюджету (бюджетів). Вони створюють основу доходної бази бюджетів усіх ланок бюджетної системи України. Регулюючі доходи — це обов'язкові платежі, що можуть надходити до бюджетів різних ланок бюджетної системи України.

Віднесення тих чи інших доходів до закріплених чи регулюючих не є стабільним. Залежно від політичних і економічних завдань того чи іншого періоду соціально-економічного розвитку суспільства ті чи інші доходи можуть бути віднесені як до закріплених, так і до регулюючих.

4. *За методом залучення фінансових ресурсів* доходи бюджетів в Україні поділяють на п'ять груп:

- а) податкові надходження (податки на доходи, податки на прибуток, податок на додану вартість, акцизний збір, мито, збори за використання природних ресурсів тощо);

б) неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій та інші неподаткові надходження, які включають доходи від зовнішньоекономічної діяльності, від приватизації державного майна тощо);

в) доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, державних запасів матеріальних цінностей, землі, нематеріальних активів, а також отримання дивідендів від акцій та інших цінних паперів, що належать державі в акціонерних товариствах, створених за участю підприємств загальнодержавної власності, плата за спеціальне використання природних ресурсів, отримання відсотків за надані кредити тощо);

г) державні цільові фонди (збір на обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття до Фонду загальнообов'язкового державного страхування України на випадок безробіття, збір на обов'язкове соціальне страхування до Фонду соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, платежі до Фонду України соціального захисту інвалідів тощо);

д) офіційні трансферти (грошові кошти, отримані від державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, від інших держав, міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі у формі дотацій, субвенцій, надходжень). Склад доходів зведеного бюджету України та їхню динаміку наведено в табл. 4.1.

Через систему доходів бюджетів за останні три роки перерозподіляється від 27,4 до 29,1% валового внутрішнього продукту. В умовах ринкової економіки основними методами мобілізації доходів бюджетів є податкові надходження. Податки посідають центральне місце в системі доходів бюджетів. Вони є універсальною і водночас вихідною категорією, яка виражає основні риси фінансів, що функціонують у розвиненій ринковій економіці. Саме в умовах функціонування ринкової економіки податкові методи мобілізації доходів бюджетів є переважаючими у загальній системі фінансових взаємозв'язків. За рахунок податкових надходжень у 2003 р. було мобілізовано до бюджетів 54321,0 млн грн, що становило 72,2% від загального обсягу доходів бюджетів та 20,6% від валового внутрішнього продукту.

Таблиця 4.1

Структура доходів зведеного бюджету України у 2001—2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
I. ВВП	204190	–	225810	–	264165	–
II. Доходи бюджету всього	54934,6	100,0	61954,3	100,0	75285,8	100,0
У тому числі:						
1) податкові надходження	36716,7	66,9	45392,5	73,4	54321,0	72,2
2) неподаткові надходження	16427,1	29,9	14696,7	23,7	18227,2	24,2
3) доходи від операцій з капіталом	458,3	0,8	1101,2	1,8	1788,2	2,4
4) офіційні трансферти	221,3	0,4	291,9	0,5	212,7	0,3
5) цільові фонди	1111,2	2,0	472,0	0,7	736,7	0,9
III. Частка доходів бюджету у ВВП, %	–	29,1	–	27,4	–	28,5

4.2. Податкові надходження

Податкові надходження служать важливою формою перерозподілу валового внутрішнього продукту і забезпечують мобілізацію майже три чверті доходів бюджетів України. Вони включають такі податкові надходження:

- а) податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості;
- б) податки на власність;
- в) збори за спеціальне використання природних ресурсів;
- г) внутрішні податки на товари та послуги;

- д) податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції;
- е) інші податки.

Структура податкових надходжень до бюджетів України різних рівнів характеризується даними додатка А.

Найбільшу частку податкових надходжень до бюджетів (до 49,2% усіх податкових надходжень у 2003р.) становлять податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. До цієї групи податків належать прибутковий податок з громадян та податок на прибуток підприємств. Структуру надходжень податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості до бюджетів різних рівнів в Україні характеризують дані табл. 4.2.

Таблиця 4.2

Структура надходжень податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості всього	17054,9	100,0	20222,2	100,0	26758,5	100,0
У тому числі						
Податок на прибуток підприємств	8280,0	48,5	9398,32	46,5	13237,2	49,5
Прибутковий податок з громадян	8774,9	51,5	10823,9	53,5	13521,3	50,5
Частка податку на прибуток підприємств у ВВП	x	4,1	x	4,2	x	5,0
Частка прибуткового податку з громадян у ВВП	x	4,3	x	4,5	x	5,1

Дані табл. 4.2 показують, що податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян мають чітку тенденцію до зростання. Оподаткування доходів фізичних осіб відбувається на основі обов'язкового вилучення частини їхніх доходів до бюджету. Цей податок відображає характер взаємовідносин між державою та її громадянами. Рівень оподаткування доходів фізичних осіб безпосередньо впливає на реальні особисті доходи значної частини населення. За обсягами надходжень цей податок займає друге місце серед усіх податків.

Податок на прибуток підприємств — один із найважливіших податків. Разом з податком на доходи фізичних осіб та податком на додану вартість податок на прибуток є основою податкової системи. Він використовується як засіб для реалізації стабілізаційної політики у державі та її структурної перебудови.

До другої групи податкових надходжень — податків на власність — належать періодичні податки на чисту вартість майна (податок на нерухоме майно підприємств та податок на нерухоме майно громадян), а також податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів.

Періодичні податки на чисту вартість майна в Україні ще не справляються, але передбачаються проектом Податкового кодексу. Податок з власників транспортних засобів сплачують юридичні особи, у тому числі нерезиденти, громадяни України, іноземні громадяни і особи без громадянства, які мають зареєстровані в Україні власні транспортні засоби. Об'єктом оподаткування таким податком є транспортні засоби, самохідні машини та механізми, згруповані за об'ємами циліндрів або потужністю двигунів. Ставки податку визначені для кожної відповідної групи.

Третю групу податкових надходжень об'єднують збори за спеціальне використання природних ресурсів. До неї належить збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду, збір за спеціальне використання водних ресурсів та збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту, платежі за користування надрами, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, плата за землю та плата за використання інших природних ресурсів. Економічний зміст зазначених зборів і платежів полягає в тому, що вони відіграють не лише фіскальну, а й стимулюючу роль,

орієнтуючи суб'єктів господарювання на ефективніше використання відповідних видів ресурсів.

Одним із найцінніших природних ресурсів суспільства є земля. Використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у формі земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) і землекористувачі, крім орендарів та інвесторів — учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок. Розмір земельного податку не залежить від результатів господарської діяльності власників землі та землекористувачів. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка, а також земельна частка (пай), яка перебуває у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди. Суб'єктом плати за землю є власник земельної ділянки, земельної частки чи паю та землекористувач, у тому числі орендар. Розмір земельного податку залежить від цільового призначення земельної ділянки, її місця розташування та грошової оцінки земель.

Грошова оцінка земель проводиться Державним комітетом України з земельних ресурсів та його органами на місцях із залученням експертів. Для цього вони користуються методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Ставка земельного податку застосовується відповідно до грошової (кадастрової) оцінки земельних ділянок (з 1 га землі). У тих населених пунктах, де на сьогодні оцінка земель не завершена, податок обчислюється, виходячи з площі ділянки, до якої застосовуються ставки податку в установлених розмірах.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів призначений для відшкодування витрат держави за відтворення лісових угідь. До його складу включається збір від пня, що вносять лісозаготівельники за відпускання їм лісу на пні та інших лісових матеріалів.

Збір за спеціальне використання водних ресурсів встановлений з метою зацікавлення суб'єктів господарювання у раціональному використанні водних ресурсів. Об'єктом обчислення цього збору є об'єм води, яку використовують споживачі для власних потреб. Збір за спеціальне використання водних ресурсів утримується незалежно від того, надходить ця вода безпосередньо з підземних чи поверхневих джерел чи від інших користувачів. Розмір збору за спеціальне використання водних ресурсів, крім тих, що використовуються підприємствами гідроенергетики та водного транспорту, встановлюється

відповідно до нормативів плати, обсягів використання води та лімітів її використання.

Нормативи плати диференційовані за двома ознаками:

– якщо вода забирається з поверхневих водних об'єктів - залежно від водогосподарських мереж;

– якщо вода забирається з підземних вод - залежно від адміністративно-територіальної одиниці.

Кількість використаної води визначається за показниками вимірювальних приладів. Ліміти та порядок видачі дозволів на спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення встановлює Кабінет Міністрів України, а місцевого значення – Верховна Рада АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські Ради народних депутатів. За понадлімітне використання водних ресурсів плата обчислюється і справляється у 5-тикратному розмірі.*

Платежі за користування надрами сплачують суб'єкти господарювання усіх форм власності, які здійснюють у межах території економічної зони видобування корисних копалин та використовують надра у цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Об'єктом плати за користування надрами є фактично видобуті (погашені) балансові і позабалансові запаси корисних копалин та розміри ділянки надр, що надаються у користування або використовуються у цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Величина плати визначається залежно від обсягу погашення запасів корисних копалин та встановлених нормативів.

Збір на геологорозвідувальні роботи запроваджено з метою компенсації витрат бюджету для виконання робіт, зумовлених приростом запасів корисних копалин для забезпечення вітчизняних підприємств мінерально-сировинними ресурсами, а також відображенням у собівартості та цінах на добувну продукцію складу витрат на роботи з пошуку і розвідки родовищ корисних копалин. Цей збір сплачується суб'єктами господарювання усіх форм власності, що видобувають корисні копалини, та фізичними особами, які займаються цією

* У межах встановленого ліміту платежі відносяться на витрати виробництва, а платежі за понадлімітне використання стягуються з прибутку, що залишається у розпорядженні суб'єкта підприємницької діяльності.

діяльністю як підприємці. Величина збору за геологорозвідувальні роботи залежить від обсягу видобутих корисних копалин (для нафти, конденсату, газу природного тощо) та обсягу погашених у надрах корисних копалин (для інших корисних копалин) і встановлених нормативів збору.

До четвертої групи податкових надходжень належать внутрішні податки на товари та послуги. Це, зокрема, податок на додану вартість, акцизний збір, плата за ліцензії на певний вид господарської діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності. Структуру внутрішніх податків на товари і послуги наведено у табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Структура надходжень внутрішніх податків на товари та послуги в Україні у 2001–2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Внутрішні податки на товари та послуги	13604,2	100,0	18192,2	100,0	18560,6	100,0
У тому числі:						
а) податок на додану вартість	10348,4	76,1	13471,2	74,1	12598,1	67,9
б) акцизний збір з вітчизняних товарів	2207,5	16,2	3604,9	19,8	4659,1	25,1
в) акцизний збір з імпортованих товарів	446,8	3,3	493,3	2,7	587,0	3,2
г) інші внутрішні податки на товари та послуги	601,5	4,4	622,8	3,4	716,4	3,8

У складі внутрішніх податків на товари та послуги найбільшу частку (у 2003 р. дві третини, а 2001 і 2002 рр. - три чверті) становить податок на додану вартість. За економічною сутністю він належить до

непрямих податків і сплачується до бюджету на кожному етапі просування товару від виробництва до споживання. На практиці податок на додану вартість визначається як різниця між сумою податку, отриманого суб'єктом господарювання із реалізованих товарів, робіт і послуг, та сумою з придбаних сировини, матеріалів, послуг тощо. Ставка податку на додану вартість в Україні становить 20%.

Практика показує, що 20-ти відсоткова ставка податку на додану вартість є досить високою. Вона впливає на збільшення роздрібною ціни, яка виступає у формі податку на споживачів, перерозподіляючи їх доходи до бюджету. Загалом динаміка обсягу податку на додану вартість має тенденцію до збільшення. Водночас у 2003 р. відбулося зменшення надходження податку на додану вартість, а його частка у доходах бюджету становила 12,6%. Динаміку податку на додану вартість відображують дані табл. 4.4.

Таблиця 4.4

Динаміка надходжень податку на додану вартість до Державного бюджету України у 1998—2004 рр.

Показник \ Рік	Рік						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 план
1. Доходи Державного бюджету України (всього), млрд грн	28,9	32,9	49,1	54,9	61,9	75,3	60,7
2. У тому числі податок на додану вартість, млрд грн	7,5	8,4	9,4	10,3	13,5	12,6	18,4
3. Податок на додану вартість, відсоток до доходів, млрд грн	25,8	25,6	19,2	18,8	21,8	16,7	30,2

За період з 1998 р. по 2004 р. (за планом) обсяг доходів Державного бюджету України збільшився у 2,1 раза, а податок на додану вартість — у 2,4 раза. Водночас за планом на 2004 р. виокремлюється обсяг цього податку із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) та

його обсяг із ввезених на територію України товарів. За цими даними виявляється, що у 2004 р. передбачається обсяг надходжень податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) в сумі 17,1 млрд грн, а бюджетне відшкодування цього податку — 9,5 млрд грн. Великий обсяг відшкодування став основною причиною дискусій щодо можливості запровадження в Україні ПДВ-рахунків, ефективність яких, на думку підприємців та багатьох економістів, є малопереконлива.

У висновках з аналізу щодо адміністрування податку на додану вартість аудитори Рахункової палати України визначають його, як найбільш криміналізований вид податку. Він став причиною 50% злочинів, скоєних у податковій галузі. Рахункова палата пропонує відмінити податок на додану вартість, замінивши його на «зрозумілий та простий в адмініструванні» податок з продажу.

Недоліки діючого порядку адміністрування податку на додану вартість не влаштовують ні державу, ні підприємців (Закон про ПДВ зазнав понад сотню змін і доповнень). Цей податок відволікає на себе значні суми обігових коштів при закупівлі сировини, матеріалів та інших активів, необхідних для виробничого процесу, змушує всіх виробників товарів та послуг збільшувати ціни на 20%, а державу вишукувати мільярди гривень на відшкодування ПДВ експортерам, створює умови для економічної злочинності.

Незважаючи на суттєві недоліки адміністрування податку на додану вартість, він застосовується в усіх європейських державах. Оскільки в Україні визначили курс на європейську інтеграцію, то у даний час не можна відмовитися від цього податку. Натомість необхідно удосконалити механізм його справляння.

Серед податкових джерел формування дохідної частини зведеного бюджету важлива роль належить акцизному збору. У 2003 р. його обсяг з вітчизняних та імпортованих товарів перевищував 5 млрд грн, а його частка у внутрішніх податках на товари і послуги за 2003 р. становила 28,3%. За 2001—2003 рр. обсяг акцизного збору зріс майже у два рази, а з підвищенням життєвого рівня населення зростатиме його надходження до бюджету.

Головні відмінності акцизного збору від податку на додану вартість полягають у наступному:

– внаслідок досить обмеженого кола підакцизних товарів акцизний збір порівняно з податком на додану вартість значно менше впливає на загальний рівень цін у суспільстві. Водночас, зважаючи на те, що обидва податки належать до непрямих податків і долучаються до цін на товари і послуги у формі надбавки, вони певною мірою впливають на процеси ціноутворення;

– завдяки уніфікованій ставці податок на додану вартість є нейтральним щодо механізму ринкового ціноутворення, а акцизний збір за рахунок диференціації ставок суттєво впливає на структуру ринкових цін і рівень споживання підакцизних товарів;

– на відміну від стабільних і рівномірних надходжень до бюджету від ПДВ, доходи від акцизного збору менші за обсягом і найбільш ризиковані за показниками стабільності надходження;

– порівняно з податком на додану вартість акцизний збір вважається більш справедливим, оскільки підакцизні товари споживаються переважно найзабезпеченішими верствами населення.

До складу податкових надходжень четвертої групи належить також плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності та плата за ліцензії на певні види господарської діяльності. Об'єктом патентування деяких видів підприємницької діяльності є торгівельна діяльність за готівкові кошти та із використанням інших форм розрахунків і кредитних карток на території України, діяльність з обміну готівкових валютних цінностей (враховуючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками), а також діяльність із надання послуг у сфері ігрового бізнесу і побутових послуг. Торговий патент за плату одержують юридичні особи і суб'єкти підприємницької діяльності, які не мають статусу юридичної особи, — резиденти і нерезиденти, що займаються згаданими видами підприємницької діяльності.

Для впорядкування розвитку підприємництва законодавчо визначено ліцензування окремих видів підприємницької діяльності. Правила та умови ліцензування встановлює Ліцензійна палата України. За її поданням Кабінет Міністрів України затверджує перелік органів, яким надається право на видачу ліцензій для провадження певних видів підприємницької діяльності. Для впорядкування видачі ліцензій створено Єдиний ліцензійний реєстр, до якого надсилається елек-

тронна інформація про видані ліцензії та зміни у відомостях про суб'єктів підприємницької діяльності.

П'ята група податкових надходжень об'єднує податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції: ввізне мито; вивізне мито; кошти, отримані за вчинення консульських дій; інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності.

Мито — непрямий податок, який стягується при перетині митного кордону України, тобто з імпорту, експорту та транзиту товарів. Згаданий податок включається у ціни на товари і сплачується за рахунок покупця. Ставки мита єдині для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форми власності, організації господарської діяльності й територіального розташування. Встановлення митних пільг та зміну ставки мита здійснює Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів.

В Україні застосовуються такі види мита: ввізне (імпортне), вивізне (експортне), транзитне, сезонне, спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне. Мито на товари та інші предмети, що підлягають митному обкладанню, нараховуються на основі їхньої митної вартості, тобто ціни, яка фактично сплачена або підлягає сплаті на момент перетину митного кордону України. При визначенні митної вартості до неї включають ціну товару, зазначену в рахунку-фактурі, та фактичні витрати, що не включені до рахунку-фактури: на транспортування, навантаження, розвантаження, перевантаження та страхування до пункту митного кордону; комісійні та брокерські; плату за використання об'єктів інтелектуальної власності тощо. За методами нарахування застосовуються такі види мита: адвалорне (нараховується у відсотках до митної вартості товарів, що обкладаються митом); специфічне (нараховується у встановленому грошовому розмірі на одиницю товару); комбіноване (поєднує обидва види згаданого митного обкладання).

Мито нараховується митним органом України відповідно до ставок єдиного митного тарифу і сплачується як у валюті України, так і в іноземній валюті. Мито зараховується до доходів Державного бюджету.

Джерелом доходів Державного бюджету також виступають консульські збори. Вони справляються за оформлення ввізних документів для в'їзду в Україну, які надаються дипломатичними представництвами та консульськими установами України. Консульські збори

включають надходження за автоматизовану обробку візової анкети, оформлення візи, подовження терміну дії візи, надання візової підтримки, інші візові операції.

Шоста група податкових надходжень об'єднує інші податки, зокрема: групи місцевих податків і зборів; фіксований сільськогосподарський податок; єдиний податок для суб'єктів малого підприємства; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

Фіксований податок для сільськогосподарських товаровиробників запроваджено з метою спрощення системи оподаткування в галузі сільського господарства та спрощення механізму сплати податків сільськогосподарськими товаровиробниками. Платником фіксованого сільськогосподарського податку у 2005 р. може бути суб'єкт господарювання, який здійснює діяльність у галузі сільського господарства (сільськогосподарські підприємства, селянські та рибальські господарства), та може довести, що сума, одержана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за 2004 р., перевищує 75% загальної суми валового доходу підприємства. Платники згаданого податку не сплачують земельний, транспортний і комунальний податки, збір за геологорозвідувальні роботи, плату за придбання торгового патенту, а також збір за спеціальне водовикористання незалежно від напрямку використання водних ресурсів.

Платники фіксованого сільськогосподарського податку перераховують визначені суми до місцевого бюджету за місцем розташування земельної ділянки.

Спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємства запроваджена для таких його суб'єктів:

— фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, у трудових відносинах з якими, включаючи членів їхніх сімей, протягом року перебуває не більше 10 осіб і обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 5000 тис. грн;

— юридичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких за рік середня облікова чисельність працівників не перевищує 50 осіб і обсяг виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 1 млн грн.

Суб'єкти малого підприємства — фізичні особи — мають право самостійно обрати спосіб оподаткування доходів за єдиним податком шляхом отримання свідоцтва про сплату єдиного податку. Ставка цього податку встановлюється місцевими радами за місцем їх державної реєстрації залежно від виду діяльності і не може становити менше 20 грн та більше 2000 грн на місяць. У разі, коли фізична особа — суб'єкт малого підприємства — здійснює кілька видів підприємницької діяльності, для яких установлено різні ставки єдиного податку, вона має придбати одне свідоцтво і сплачувати єдиний податок, що не перевищує встановленої максимальної ставки. Коли платник єдиного податку здійснює підприємницьку діяльність з використанням найманої праці або за участю у підприємницькій діяльності членів його сім'ї, ставка єдиного податку збільшується на 50% за кожну особу. Суб'єкт підприємницької діяльності - фізична особа, яка сплачує єдиний податок, — звільняється від обов'язку нарахування, відрахування та перерахування до державних цільових фондів зборів, пов'язаних з виплатою заробітної плати працівникам, які перебувають з ним у трудових відносинах, включаючи членів його сім'ї.

Збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства сплачують суб'єкти підприємницької діяльності, які реалізують в гуртовій і роздрібній торгівлі та у сфері громадського харчування алкогольні напої та пиво, включаючи імпортовані. Базою оподаткування служить виручка від реалізації алкогольних напоїв та пива, одержана на кожному етапі реалізації у гуртовій і роздрібній торгівлі, у сфері громадського харчування. Ставка збору становить один відсоток від бази оподаткування.

4.3. Неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів. Водночас їх обсяг значно менший від податкових надходжень. Частка неподаткових надходжень у доходах бюджетів різних рівнів коливається від 23,7 % у 2002р. до 29,9% у 2001р. У 2003 р. обсяг неподаткових надходжень до бюджетів становив 18227,2 млн грн або 29,2% доходів зведеного бюджету (2,1% від ВВП).

Залежно від видів неподаткових надходжень та методів нарахування цих надходжень їх об'єднують у чотири групи.

1. Доходи від власності та підприємницької діяльності. Вони включають надходження від перевищення валових доходів над видатками Національного банку України, надходження від грошово-речових лотерей, надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, дивіденди (доходи), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, рентна плата, інші надходження (платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України відповідно до укладеної міжурядової угоди тощо), а також надходження коштів, одержаних від продажу акцій відкритих акціонерних товариств, придбаних за компенсаційні сертифікати, надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

2. Адміністративні збори і платежі, доходи від не комерційного та побічного продажу. Вони включають плату за утримання дітей у школах-інтернатах, плату за утримання вихованців шкіл та профтехучилищ соціальної реабілітації, плату за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ, плату за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна, державне мито та митні збори.

3. Надходження від штрафів та фінансових санкцій. До цієї групи належать надходження сум, стягнених з винних осіб за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації, перерахування підприємцями частки вартості виготовленої нестандартної продукції з дозволу на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданого Державним комітетом України з стандартизації, метрології і сертифікації, адміністративні штрафи та санкції, надходження штрафних санкцій за порушення правил пожежної безпеки.

4. Інші неподаткові надходження включають надходження коштів від реалізації конфіскованого майна за матеріалами митних органів, надходження коштів від реалізації товарів та інших предметів, конфіскованих за матеріалами правоохоронних та інших уповноважених органів, надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності, надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних

сил України та інших військових формувань згідно із законодавством, надходження сум різниці у цінах на природний газ, пеня за порушення термінів розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності та за невиконання зобов'язань, доходи від операцій з кредитування та надання гарантій, власні доходи бюджетних установ, додаткові збори на виплату пенсій та деякі інші надходження, включаючи платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України відповідно до укладеної міжурядової угоди.

Структура неподаткових надходжень до бюджетів України різних рівнів наведена у табл. 4.5.

Таблиця 4.5

Структура неподаткових надходжень до бюджетів України у 2001—2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Неподаткові надходження всього	16427,1	100,0	14696,7	100,0	18227,2	100,0
1. Доходи від власності та підприємницької діяльності	4467,4	27,2	1798,5	12,2	5158,8	28,3
2. Адміністративні збори та платежі, доходи від не комерційного та побічного продажу	992,9	6,0	1007,8	6,9	1274,0	6,9
3. Надходження від штрафів та фінансових санкцій	156,3	1,0	137,0	0,9	306,7	1,6
4. Інші неподаткові надходження	10810,5	65,8	11753,4	80,0	11487,7	63,2

У структурі неподаткових надходжень найбільшу питому вагу займають інші неподаткові надходження. У 2003 р. частка цих надходжень зменшилася до 63,2%. Це зумовлено тим, що до інших надходжень включається частина виручки від реалізації газу, що утримується як плата за його транзит через територію України. У 2003 р. таких надходжень до бюджету не було.

Близько третини неподаткових надходжень у 2003 р. припадало на доходи від власності та підприємницької діяльності. Досить вагому складову цієї групи неподаткових надходжень становить рентна плата. Вона є однією з форм вилучення до бюджету частини прибутку суб'єктів підприємницької діяльності, одержання якого не залежить від їхньої господарської діяльності. Це, зокрема, внесення до Державного бюджету рентної плати нафтодобувними і газодобувними підприємствами у встановленому грошовому розмірі, визначеному Кабінетом Міністрів України, рентної плати суб'єктами підприємницької діяльності, що здійснюють транспортування трубопровідним транспортом територією України природного газу та аміаку тощо.

Важливою складовою доходів бюджету є доходи від операцій з капіталом. Це надходження до бюджету, що мобілізуються неподатковим методом. До них належать три групи надходжень.

1. Надходження від продажу основного капіталу. Вони включають надходження коштів від реалізації безгосподарного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави, та скарбів і знахідок, включаючи валютні цінності і кошти, власники яких невідомі, надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим, та майна, що знаходиться у комунальній власності.

2. Надходження від реалізації державних запасів товарів. Вони включають надходження від реалізації державних запасів товарів, що містять надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву, надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

3. Надходження від продажу землі і нематеріальних активів. Продаж земельних ділянок здійснюється відповідно до Земельного кодексу України. Оскільки Закон України «Про розмежування земель дер-

жавної і комунальної власності» не прийнятий, то до розмежування земель державної і комунальної власності передбачається зараховувати 10% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до загального фонду Державного бюджету, а 90% - до відповідних бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. Величина зазначених доходів залежить від обсягів продажу і ціни.

Доходи від операцій з капіталом за три роки зросли майже у чотири рази (з 458,3 млн грн у 2001 р. до 1788,2 млн грн у 2003р.). Їх частка у доходах бюджету за 2003 р. становить 2,4%.

4.4. Офіційні трансферти

Офіційні трансферти (франц. transfert від лат. transfero - переносу, переміщую) означають виділення бюджетам нижчого територіального рівня грошових коштів з фонду фінансової підтримки місцевого самоврядування на нормативній основі. Частка у цьому фонді кожної адміністративно-територіальної одиниці, що потребує фінансової допомоги, встановлюється розрахунковим шляхом. Зазначений фонд утворюється за рахунок бюджету вищого рівня на нормативній основі.

Бюджетний кодекс України передбачає застосування системи міжбюджетних трансфертів — коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Основна роль трансфертів полягає у вирішенні проблеми вертикальної незбалансованості окремих бюджетів, яка виникає внаслідок невідповідності між відповідальністю за фінансування витратків та можливостями збору податків на місцевому рівні. Система трансфертів сприяє згладженню нерівностей між адміністративно-територіальними одиницями, тобто на горизонтальному рівні, зумовлених соціально-економічними особливостями розвитку кожного регіону, та їх фінансовими можливостями.

До основних умов ефективного функціонування системи трансфертів належать:

- здатність забезпечувати місцеві органи влади фінансовими ресурсами, достатніми для виконання покладених на них зобов'язань;
- забезпечення достатнього обсягу податкових зборів місцевими органами влади для уникнення бюджетного дефіциту. Надання транс-

фертів має базуватися на такому підході, щоб створювати стимули для місцевих органів влади щодо економного і раціонального використання бюджетних коштів;

– забезпечення справедливості у розподілі фінансових ресурсів усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Бюджетним кодексом України передбачається використання видів трансфертів:

а) міжбюджетний трансферт у формі дотації вирівнювання - передача грошових коштів з метою вирівнювання доходів відповідного бюджету;

б) міжбюджетний трансферт у формі субвенції - передача грошових коштів для фінансування за цільовим призначенням у порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Субвенції можуть мати таке цільове спрямування:

– здійснення програм соціального захисту;

– компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, які встановлені державою;

– виконання інвестиційних проектів;

в) міжбюджетний трансферт у формі передачі інших коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс України передбачає інші види бюджетних трансфертів. Це, зокрема:

а) цільові субвенції з Державного бюджету містам Києву та Севастополю, Автономній Республіці Крим, областям, містам обласного значення та районам на фінансування програм соціального захисту;

б) цільові субвенції на інвестиційні цілі можуть надаватися бюджетам Києва, Севастополя, обласним бюджетам та республіканському бюджету Автономної Республіки Крим. Згадані субвенції можуть у подальшому розподілятися між органами місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках вплив інвестиції не обмежується певною територією. Останнє певною мірою підтверджує провідну роль обласного рівня в інвестиційному розвитку територій. Цільові інвестиції можуть вимагати внесок з бюджету одержувача субвенцій;

в) трансферти також можуть здійснюватися між бюджетами самоврядування на договірній основі в обмін на бюджетні послуги, що на-

дає одержувач трансферту. Так, міста районного підпорядкування, села та селища можуть укладати між собою або з іншими органами місцевого самоврядування угоди про надання послуг, пов'язаних з виконанням власних повноважень щодо фінансування витрат.

Важливим заходом щодо зміцнення системи трансфертів є визначення загального обсягу коштів, що підлягають розподілу у такій формі, та встановлення цілей, яких необхідно досягти з використанням трансфертів. Так, згідно з положеннями Бюджетного кодексу України за рахунок міжбюджетних трансфертів передбачено фінансування таких видатків:

– відшкодування витрат з надання населенню житлових субсидій;

– державна допомога сім'ям з дітьми;

– державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам;

– утримання притулків для неповнолітніх;

– допомога по нагляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психологічного розладу;

– виплата компенсацій реабілітованим;

– інші програми щодо соціального захисту населення.

Відшкодування витрат з надання населенню житлових субсидій, державна допомога сім'ям з дітьми, державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам проводиться за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Фінансування решти витрат здійснюється за рахунок дотацій вирівнювання.

Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови надання таких субвенцій — Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період — Законом «Про Державний бюджет України».

Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій включають надходження від секретаріату ООН за участь українського контингенту у миротворчих операціях, а також гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів.

4.5. Державні цільові фонди

Основним централізованим фондом фінансових ресурсів держави є бюджет. Кошти бюджету знеособлені, вони забезпечують ре-

алізацію функцій держави. Водночас у держави можуть виникати певні потреби, що мають особливе значення. Такі потреби повинні мати відповідне гарантоване фінансове забезпечення. З цією метою держава створює фонди цільового призначення.

За своєю економічною сутністю державні цільові фонди — це грошові відносини щодо розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, пов'язані з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави з метою використання державних коштів для забезпечення розширеного відтворення, задоволення соціально-культурних потреб суспільства, матеріального стимулювання членів суспільства шляхом пенсійного забезпечення, соціального захисту населення, розвитку науково-технічного потенціалу держави тощо.

Основне призначення державних цільових фондів полягає у наступному:

- а) забезпеченні соціального захисту населення шляхом виплати субсидій, пенсій, фінансування соціальної інфраструктури;
- б) сприянні економічному піднесенню держави через фінансування, субсидування, кредитування вітчизняних підприємств;
- в) фінансуванні природоохоронних заходів;
- г) наданні позик, кредитів.

Формування доходів державних цільових фондів відбувається за рахунок таких джерел:

- а) бюджетне фінансування;
- б) обов'язкові відрахування юридичних та фізичних осіб;
- в) доходи від інвестування власних коштів;
- г) добровільні внески, спонсорська допомога;
- д) інші джерела.

Державні цільові фонди поділяють на цільові бюджетні фонди (фонди, що включаються до складу Державного бюджету) і державні позабюджетні фонди (фонди, що не включаються до складу Державного бюджету).

Під цільовими бюджетними фондами слід розуміти грошові фонди, що утворюються у складі бюджетів різних рівнів держави за рахунок цільових джерел засобів і використовуються на фінансування певних витрат загальнодержавного чи місцевого значення під контролем фіскальних органів держави. Наприклад, платежі до Фонду Ук-

раїни соціального захисту інвалідів, збір за забруднення навколишнього природного середовища, цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Реформування системи фінансів України на початку 90-х років привело до появи нової ланки загальнодержавної системи фінансів — позабюджетних фондів. Особливе значення серед них мають такі соціальні позабюджетні фонди, як Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

Специфіка позабюджетних фондів полягає у закріпленні джерел їхніх доходів і, як правило, їх суворе цільове використання. Джерелами формування позабюджетних фондів є: спеціальні податки і збори, асигнування із державного і місцевих бюджетів, спеціальні позики, добровільні надходження. Надходження можуть формуватися також від капіталізації частини тимчасово вільних коштів позабюджетних фондів у формі купівлі цінних паперів, інвестування тощо.

В управлінні та контролі за коштами бюджетних та позабюджетних фондів є певні відмінності. По-перше, використання коштів бюджетних фондів регламентується законодавством та органами влади, а використання коштів позабюджетних фондів — законодавством та виконавчими дирекціями фондів, при цьому є реальна можливість використання коштів в оперативному режимі. По-друге, контроль за діяльністю і використанням коштів бюджетних фондів здійснює Верховна Рада України, а позабюджетні фонди не підлягають контролю з боку законодавчих органів. Контроль здійснюється податковими інспекціями, фінансовими відділами та виконавчими дирекціями фондів.*

*Кількість державних цільових фондів у складі Державного бюджету зменшується, відповідно зменшуються і суми їх доходів. Так, у 1998 році доходи цільових фондів становили 4408,9 млн грн (4,2% від ВВП), а у 2002 р. — 477,9 млн грн (0,2% від ВВП). Нині до складу Державного бюджету включено Фонд України соціального захисту інвалідів і Фонд охорони навколишнього природного середовища.

Для забезпечення ефективності системи доходів бюджету все очевиднішою стає необхідність науково обгрунтованої концепції доходів. Щоб забезпечити належний розвиток економіки України, необхідно враховувати особливості й наслідки системи державного регулювання економічних і соціальних процесів, які були в минулому, та прогресивний зарубіжний досвід.

Удосконалення системи доходів має відбуватися поетапно, шляхом відповідних перетворень діючих доходів. Основними напрямками цього процесу мають бути:

- науково обгрунтована державна політика доходів та її законодавче закріплення у відповідних правових документах;
- система оподаткування є складовою механізмом державного регулювання розвитку економіки держави. Необхідно посилити податкові методи регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки. Держава повинна безпосередньо впливати на усі складові процесу виробництва — оплату праці, формування й використання необоротних і оборотних активів, рівень рентабельності тощо;
- зміни в системі оподаткування мають здійснюватися одночасно з реформуванням системи оплати праці, пенсійного забезпечення, вдосконаленням соціальної сфери.

Удосконалення системи доходів бюджетів супроводжується ефективними структурними заходами, спрямованими на досягнення необхідної результативності політики доходів. До них належать:

- вилучення розрахунків у негрошовій формі та різноманітних взаємозаліків з практики виконання бюджетів усіх рівнів;
- відміна реструктуризації або списання заборгованості (недоплати) суб'єктів господарювання за податками, зборами (обов'язковими платежами), а також встановлення мораторію на надання пільг в оподаткуванні;
- зменшення обсягу простроченої заборгованості з податкових платежів до бюджетів усіх рівнів за рахунок суттєвого поліпшення стану збирання податків і неподаткових надходжень на основі застосування сучасних технологій адміністрування;
- розширення неподаткових форм і методів мобілізації доходів бюджетів і збільшення цих доходів за рахунок оренди державного майна, дивідендів від частки державної власності в акціонерних підприємствах, продажу державного майна;

— економічне обгрунтування розмежування доходів, що зараховуються до державного і місцевих бюджетів, розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації доходів бюджетів.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обгрунтування економічного змісту доходів бюджетів.
2. Покажіть класифікацію доходів бюджетів і дайте їй характеристику.
3. Дайте характеристику структури податкових надходжень бюджету.
4. Розкрийте економічний зміст неподаткових надходжень до бюджету і покажіть методи їх нарахування.
5. Дайте характеристику доходів від операцій з капіталом.
6. Обгрунтуйте сутність та призначення офіційних трансфертів.
7. Розкрийте економічний зміст специфіки функціонування державних цільових фондів.

Розділ 5

СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Податкова система та принцип її побудови

Податкова система — це взаємопов'язаний комплекс економічних відносин суб'єктів суспільства щодо вилучення у фізичних і юридичних осіб встановлених податкових платежів і обов'язкових зборів, які надходять до бюджетної системи держави з метою виконання покладених на неї функцій. Податкова система ґрунтується на засадах системності, встановлення визначальної бази податкової системи та принципів створення податкової системи і принципів оподаткування, закріплених правовими нормами.

Системність в оподаткуванні полягає у тому, що всі податки й обов'язкові платежі повинні бути взаємопов'язані й органічно доповнювати один одного, не вступати в протиріччя між собою та податковою системою. Вихідною базою для побудови податкової системи є потреба в орієнтуванні фінансування визначеного обсягу видатків Державного бюджету. Створення податкової системи базується на таких принципах:

- рівнонапруженість, що означає всебічне відображення величини податків між суб'єктами оподаткування (доходи, споживання, майновий стан, заощадження тощо);
- забезпечення узгодження інтересів держави і платників податків. Це означає, що податкова система не повинна підривати фінансовий стан фізичних і юридичних осіб — платників податків;
- цілеспрямоване використання отриманих податків свідчить про те, що податкова система має позитивно впливати на діяльність плат-

ників податків і на темпи та пропорції соціально-економічного розвитку суспільства.

Водночас ідеальних податкових систем, які б в однаковій мірі влаштовували і платників податків, і органи влади, немає і, очевидно, не буде. Тому при формуванні податкової системи необхідно виходити із компромісних рішень, які б задовольняли потреби усіх суб'єктів податкової системи.

Принципи оподаткування вперше сформулював А.Сміт у праці «Дослідження про природу і причини багатства народів». Їх суть така:

- підданці держави мусять брати участь у її підтримці відповідно до своєї платоспроможності, тобто пропорційно доходу, яким вони користуються під заступництвом держави;
- податок, який кожний платник платить, має бути чітко визначеним, а не довільним;
- податки потрібно стягувати у найвигідніший час і найвигіднішим способом для особи, що його сплачує;
- кожний податок має бути побудований так, щоб із кишень населення забиралося якомога менше понад те, що цей податок приносить до скарбниці держави.

Названі чотири постулати оподаткування ніким не оскаржені й досі. Водночас під впливом політичних і соціально-економічних перетворень принципи оподаткування поступово розширювалися і у даний час зводяться до таких:

- а) обов'язковість. Введення податків і зборів має відбуватися на достовірній інформації про об'єкти оподаткування. При цьому встановлюється відповідальність платників податків за порушення податкового законодавства;
- б) рівнозначність, пропорційність. Утримання податків здійснюється у відповідній частці від прибутку чи доходу;
- в) стабільність: забезпечення незмінності податків і зборів, сталість їх ставок та пільг протягом бюджетного періоду;
- г) недопущення проявів податкової дискримінації. При визначенні податкових зобов'язань забезпечується однаковий підхід до всіх платників податків;
- д) економічна обґрунтованість податку. Кожен податок має бути економічно обґрунтованим, а їх загальний обсяг зумовлюється потре-

бами забезпечення фінансовими ресурсами видатків Державного бюджету;

е) рівномірність плати податку. Терміни сплати податків встановлюються, виходячи з потреб забезпечення фінансування витрат бюджету та можливості сплати податків платниками;

є) доступність. Норми податкового законодавства мають бути достатньо зрозумілими для платників податків та однозначно тлумачитися;

ж) єдиний підхід у розробці податків. Єдиний підхід при розробці податку і встановленні конкретних платників забезпечується поєднанням визначення обґрунтованих ставок податку, строків і порядку сплати та підстав для надання певних пільг.

При формуванні податкової системи досить важливим є не лише мінімізація витрат держави на утримання податків, а й обмеження витрат платників податків на обліково-обчислювальну роботу з оподаткування.

5.2. Податкова політика

Податкова політика являє собою діяльність органів державної влади і державного управління у сфері запровадження, правового регулювання та організації утримання податків і податкових платежів до централізованих державних фондів.

Формуванням податкової політики шляхом розширення або скорочення обсягу податкових надходжень та зміною складових елементів податків держава сприяє збільшенню або зменшенню господарської активності. Реалізація податкової політики безпосередньо впливає на створення сприятливої чи несприятливої кон'юнктури ринку та умов для розвитку економіки держави. Організація оподаткування здійснює відповідний вплив на реалізацію суспільного продукту та темпи нагромадження фінансових ресурсів. Сучасну організацію оподаткування в Україні не можна назвати оптимальною щодо позитивного впливу на темпи нагромадження фінансових ресурсів суб'єктів суспільства. Останнє зумовлено тим, що в умовах обмеження фінансових ресурсів держави за значної кількості збиткових підприємств, безробіття, великих внутрішніх і зовнішніх боргів держави та ускладнення соціально-економічної ситуації в Україні виму-

шеною була і певною мірою залишається переважаюча оперативна форма управління податковою системою. Запровадження нових податків не проходило належної апробації на підприємствах і в регіонах, встановлення ставок оподаткування недостатньо обґрунтовувалося, що призводило до їх частого перегляду Верховною Радою України.

Лише останнім часом спостерігаються позитивні тенденції цілеспрямованої діяльності урядових структур держави з організації оподаткування в державі. Зниження ставок податку з прибутку, зміни в оподаткуванні доходів фізичних осіб — безумовно значні позитивні зрушення у податковій політиці в Україні. Водночас збільшення податкового навантаження на платників єдиного податку негативно впливає на розвиток малого та середнього бізнесу.

З прийняттям змін до Державного бюджету на 2005 р. відбулось удосконалення податкового законодавства. Воно спрямоване на забезпечення рівних умов оподаткування усіх суб'єктів господарювання, скасування митних і податкових пільг з податку на прибуток, ПДВ та інших обов'язкових платежів для вільних економічних зон, інноваційних підприємств і технопарків, ліквідування взаємозаліків зі сплати податків, зниження ставки ввізного мита і т. ін. Так, удосконалення законодавства з податку на додану вартість включає такі моменти:

— при всіх поставках товарів (робіт, послуг) податкові зобов'язання з ПДВ мають нараховуватися, виходячи з договірних цін, але не нижче звичайних;

— право на податковий кредит виникає, якщо куплений товар використовується у господарській діяльності;

— обмежено перелік пільгових операцій з обкладанням податком на додану вартість при постачанні шести груп товарів, робіт, послуг:

а) періодичних видань, друкованих засобів масової інформації та послуги з їх доставки і книги (крім видань еротичного характеру), учнівських зошитів, підручників і навчальних посібників українського виробництва, словників;

б) допущених до застосування лікарських засобів і виробів медичного призначення за переліком, який щороку затверджує КМУ;

в) медичних послуг за переліком КМУ;

г) усіх путівок на санаторно-курортне лікування і відпочинок дітей на території України;

д) послуг з перевезення осіб пасажирським транспортом (крім таксомоторів) у межах населеного пункту, тарифи на які регулюють органи місцевого самоврядування;

е) послуг з перевезення вантажів і пасажирів транзитом через територію і порти України;

– на загальних підставах обкладаються податком на додану вартість внески основних фондів до статутного капіталу.

Усі внесені зміни до податкового законодавства в Україні спрямовані не лише на необхідне наповнення бюджету держави, а й на забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства та позитивного впливу на діяльність платників податків.

5.3. Економічний зміст та функції податків

Податки як обов'язковий елемент економічної системи держави виникли і розвивалися разом з державою. Історичний процес формування системи оподаткування пройшов шлях від добровільного жертвоприношення у найдавніших формах державної організації через тимчасове отримання у середньовіччі аж до XIX ст. у формі допомоги і до обов'язкового, примусового і всеохоплюючого характеру в умовах розвиненої ринкової економіки.

Функціонування сучасної держави не можна уявити без податкової системи. Вона є не лише джерелом утворення централізованих фінансових ресурсів, а й найефективнішим засобом перерозподілу доходів фізичних і юридичних осіб та інструментом безпосереднього впливу на розвиток суспільного виробництва. У зв'язку з цим податки необхідно розглядати у таких аспектах:

а) за економічним змістом;

б) формою виявлення;

в) нормативно-правовим режимом забезпечення.

За економічним змістом податки виявляються у фінансових відносинах держави з фізичними і юридичними особами щодо примусового вилучення частини доходів з метою формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів. Таке вилучення частини доходів здійснюється на засадах одностороннього руху фінансових ресурсів від платників податків до держави.

За формою виявлення податки є особливим видом обов'язкових платежів. Вони відрізняються від інших обов'язкових платежів за такими ознаками:

а) податки вилучаються на умовах безповоротності і безоплатності;

б) односторонність встановлення обсягу сплати податку без попереднього погодження з платниками;

в) сплата податку відбувається лише до бюджету;

г) отримання грошових коштів у формі податків не має конкретного цільового призначення;

д) податки є невід'ємним атрибутом держави і базуються на державних актах найвищої юридичної сили.

За нормативно-правовим режимом забезпечення податки належать до обов'язкових платежів, які надходять до Державного бюджету у визначених законом розмірах та у встановлені строки. Згідно з Конституцією України система оподаткування встановлюється лише Законом України. Тому усе податкове законодавство відповідає Конституції України і створює підґрунтя для удосконалення системи оподаткування.

Крім податків, до обов'язкових платежів належать різноманітні види плат грошових коштів на користь держави у формі плат, відрахувань та зборів.

Плата як окремий вид обов'язкових платежів передбачає еквівалентність відносин щодо відшкодування державі за користування державними прерогативами у формі ресурсів: плата за воду, плата за землю тощо. Величина плати залежить від розміру використовуваних ресурсів і може відноситися на собівартість або сплачуватися з прибутку. За економічним змістом плата не відображає перерозподілу доходів і тому безпосередньо не належить до податків.

Відрахування на відміну від податків передбачають цільове спрямування платежів: внески до Пенсійного фонду, фонду соціального страхування, фонду сприяння зайнятості тощо.

Збори відрізняються від податків тим, що мають разовий і випадковий характер та є невеликими за розмірами. Вони збираються за місцем подій: ринковий збір, готельний збір, збір за право проведення кіно- і телезйомок тощо.

Суть податків виявляється у їх функціях. Податки виконують фінансову, розподільну й регулюючу функції.

Фіскальна функція є визначальною у характеристиці суті податків. З її допомогою забезпечується формування фінансових ресурсів державного бюджету, які є матеріальною базою держави для виконання своїх функцій. Водночас податкові надходження мають бути постійними і стабільними та рівномірно розподілятися у просторі й часі.

Постійність означає, що податки мають надходити до Державного бюджету в обов'язковому порядку та рівномірно у встановлені терміни. Оскільки за рахунок податків забезпечуються відповідні витрати держави, то строки надходження податків мають узгоджуватися із строками фінансування видатків бюджету.

Стабільність податкових надходжень визначається гарантією того, що їх передбачений обсяг буде отримано повністю.

Рівномірність надходження податків у просторі і часі означає, що для забезпечення фінансування необхідних витрат фінансові ресурси необхідні у визначений час і у певному регіоні. Без такої рівномірності виникає потреба у перерозподілі фінансових ресурсів між бюджетами. Останнє ускладнює діяльність відповідних виконавчих органів щодо регіонального самоврядування й самофінансування.

З допомогою *розподільної функції* податків забезпечується формування доходів бюджету з наступним їх спрямуванням на фінансування різноманітних заходів держави. Саме з її допомогою встановлюються пропорції розподілу фінансових ресурсів між платниками податків та державою.

Економічний зміст *регулюючої функції* полягає у тому, що з допомогою податків держава здійснює систематичний і цілеспрямований вплив на всі сторони діяльності платників. Найефективнішою формою прояву регулюючої функції податків є надання пільг окремим платникам податків або повне звільнення від оподаткування з окремих видів податків або окремих фізичних чи юридичних осіб.

Усі функції податків діють в єдності з одночасним відповідним регулюючим впливом на його суб'єкти:

– як фіскальний важіль податки забезпечують формування доходів бюджету;

– як розподільний важіль податки забезпечують спрямування фінансових ресурсів Державного бюджету на виконання стратегічних і тактичних завдань, визначених фінансовою політикою держави;

– як регулюючий важіль податки забезпечують цілеспрямований вплив на розвиток суспільного виробництва і суспільних відносин у державі.

5.4. Елементи податку та їх характеристика

Основою податкової системи і механізму оподаткування є їх складові елементи. Вони включають:

а) суб'єкти оподаткування — це учасники податкових платежів. До них належать фізичні та юридичні особи, на яких покладено обов'язки сплачувати, утримувати та перераховувати податки до бюджету. Окремими суб'єктами є платники податку (фізичні чи юридичні особи, які безпосередньо сплачують податок) та носії податку (кінцеві споживачі, на яких припадає сплата податку наприкінці усіх процесів). Платник податку є лише середньою ланкою проходження доходів, а реальним платником, або носієм кожного податку, є кінцевий споживач товарів. Саме він (кінцевий споживач) сплачує вартість товарів і послуг, яка включає витрати виробництва і реалізації, прибутку усіх ланок, через які відбувається просування товарів, та відрахування частини отриманих доходів до бюджету. Оскільки основним споживачем є населення, то воно є і буде у майбутньому основним носієм і реальним платником податків;

б) об'єкт оподаткування вказує на явище, предмет чи процес, внаслідок наявності яких сплачується податок. Такими об'єктами можуть бути:

- доходи у формі прибутку, заробітної плати, дивідендів тощо;
- рухоме й нерухоме майно;
- вартість продукції (робіт, послуг);
- операції з цінними паперами;
- користування природними ресурсами;
- інші об'єкти, визначені Законом «Про оподаткування».

Назва кожного податку здебільшого походить від об'єкта оподаткування;

в) джерелом оподаткування називають дохід, з якого платник сплачує податок. Джерело сплати податку може бути безпосередньо пов'язане з об'єктом оподаткування, а може і не бути пов'язане з об'єктом оподаткування. Податок сплачується із доходу незалежно від джерел його отримання або рухомого чи нерухомого майна, коли для сплати податку витрачається інша його частка;

г) одиницею оподаткування або масштабом вимірювання є одиниця виміру об'єкта оподаткування. Вона має фізичні (площа земельної ділянки в гектарах або квадратних метрах, об'єм циліндра двигуна транспортного засобу в кубічних метрах) і вартісні вимірники (гривні);

д) база оподаткування — це законодавчо закріплена частина доходів чи майна платника податку за вирахуванням наданих пільг, яка приймається для розрахунку суми податку;

е) ставка податку — це встановлений у законодавчому порядку розмір податку на одиницю виміру бази оподаткування. Залежно від методу встановлення ставки можуть бути універсальними та диференційованими.

За універсальним методом встановлюється єдина ставка для всіх платників податку (ставка податку на додану вартість, ставка податку на прибуток тощо). За диференційованим методом ставка податку з одиниці об'єкта оподаткування встановлюється диференційовано за видами платників (підприємства, страхові компанії тощо) та в розрізі різних характеристик і оцінок об'єкта оподаткування (диференціація ставок податку на землю залежно від використання та місцезнаходження).

За способом побудови податкові ставки поділяються на фіксовані (у гривнях на одиницю оподаткування) та відносні (у відсотках до об'єкта оподаткування у грошовому вираженні). Відносні податкові ставки, у свою чергу, поділяються на постійні (незмінні або тверді), прогресивні і регресивні. *Постійними* є ставки, що не залежать від розміру об'єкта оподаткування. Вони найбільшою мірою відповідають принципу рівності платників. *Прогресивні* — це такі ставки, розмір яких зростає у міру збільшення обсягів об'єкта оподаткування. Прогресивні ставки можуть будуватися за принципами пропорційного і ступінчастого збільшення. *Регресивні* ставки зменшуються у міру

збільшення об'єкта оподаткування. Вони застосовуються тоді, коли держава намагається стимулювати певне зростання доходів;

є) податкова пільга відображає повне або часткове звільнення від податків для певної категорії платників або об'єктів оподаткування. Всі види пільг можна поділити на такі групи:

– повне або часткове звільнення від сплати податку конкретного платника, певного виду діяльності або об'єкта оподаткування;

– зниження ставок оподаткування і застосування нульової ставки;

– зменшення належної до сплати суми нарахованого податку і надання податкового кредиту;

ж) норма оподаткування являє собою відношення обсягу податкових надходжень до податкової бази;

з) податкові канікули — це відстрочення на певний період належної до сплати суми податків або повне звільнення від сплати податку на певний період;

и) податковий період відображає термін, протягом якого завершується процес формування податкової бази, остаточно визначається обсяг податкового зобов'язання;

і) податковий кредит являє собою термінове відстрочення податку, який належить до сплати юридичною особою до бюджету у календарному році;

й) ухилиння від сплати податків — це дії платників податків, спрямовані на несплату податків шляхом заниження відомостей про величину доходів та інших об'єктів оподаткування або повне їх приховування.

Елементи податків конкретизують економічний зміст механізму оподаткування та сприяють пізнанню природи та суті функціонування податків у суспільстві.

5.5. Система податків і податкові платежі та їх класифікація

Податки безпосередньо пов'язані з функціонуванням держави. Для їх мобілізації вироблено різні види податків і методи оподаткування. Податки і податкові платежі відрізняються за: назвою, формою утримання, методом та елементами оподаткування. Всі вони виступають засобом вилучення у фізичних і юридичних осіб певної частини їх

доходів на користь держави. Усі податки класифікуються за такими ознаками: за формою оподаткування, за економічним змістом об'єкта оподаткування залежно від рівня державних структур, які встановлюють податки, за способом вилучення (стягнення), за способом зарахування податкових надходжень та залежно від суб'єкта оподаткування.

1. *За формою оподаткування всі податки поділяються на прями і непрямі.*

Прямі податки встановлюються безпосередньо для платника. Їх розмір залежить від обсягу об'єкта оподаткування і сплачується за його рахунок. За цією формою оподаткування більше платять ті фізичні і юридичні особи, котрі мають більший об'єкт оподаткування (дохід, майно тощо). Чимало економістів світу визнають найсправедливішим пряме оподаткування. Водночас складність механізму їх утримання із значними на те витратами держави та іншими чинниками зумовлюють застосування непрямих податків.

Непрямі податки встановлюються у цінах на товари й послуги і сплачуються за рахунок цінової надбавки. Їх розмір не залежить від обсягу доходів платника такого податку. Оскільки непрямі податки включаються до цін на товари і послуги, то їх більше платять ті суб'єкти суспільства, хто більше споживає. Тому непрямі податки вважаються найбільш несправедливими. Водночас податки, що реалізуються за допомогою цін, дозволяють виконувати такі соціально-економічні функції:

- податки у ціні є одним з головних джерел формування доходів державного бюджету;
- впливають на розвиток виробництва, сприяючи його зростанню або, навпаки, скороченню;
- можуть бути фактором регулювання рівня цін, засобом впливу на їх динаміку;
- такі податки сприяють здійсненню регулюючого впливу на доходи різних соціальних груп населення.

До непрямих податків належать податок на додану вартість, акцизний збір, мито.

2. *За економічним змістом об'єкта оподаткування* податки поділяються на три групи: податки на доходи, споживання та майно.

Податки на доходи утримуються з доходів фізичних і юридичних осіб. Об'єктами оподаткування виступає заробітна плата, інші доходи

фізичних осіб та прибуток або валовий дохід юридичних осіб. *Податки на споживання* сплачуються фізичними і юридичними особами у формі непрямих податків при купівлі товарів. *Податок на майно* встановлюється за наявності у фізичної і юридичної особи рухомого чи нерухомого майна та майна, яке передається і отримується у спадщину.

3. *Залежно від рівня державних структур*, які вводять податки, останні поділяються на загальнодержавні та місцеві.

Загальнодержавні податки встановлюють вищі органи влади. Їх утримання є обов'язковим за єдиними ставками на всій території України. Місцеві податки встановлюються місцевими органами влади та управління. Вони можуть бути у формі надбавок до загальнодержавних податків, можуть вводитися місцевими органами за переліком податків, що встановлюються вищими органами, а також можуть запроваджуватися місцевими органами без обмежень з боку центральної влади. Місцеві податки є обов'язковими до сплати за встановленими ставками лише на певній території. Вони надходять виключно до місцевих бюджетів.

4. *За способом вилучення* (стягнення) податки можуть бути розкладними та окладними.

Механізм справляння розкладних податків базується на потребах для фінансового забезпечення певних витрат. Загальний обсяг податку визначається залежно від потреб. Потім він розкладається на окремі частини за адміністративно-територіальними одиницями, а далі — між безпосередніми платниками. Окладні або квотарні податки утримуються за певними ставками, виходячи із чітко визначеного об'єкта оподаткування. Їх величина визначається не потребами фінансування, а можливостями сплати.

5. *За способом зарахування податкових надходжень* податки поділяються на закріплені й регулюючі. Закріпленими є податки, які на тривалий період повністю або частково закріплюються за конкретним бюджетом як джерело доходів. Регулюючими є податки, які можуть зараховуватися до різних бюджетів. Регулюючими податками здебільшого виступають загальнодержавні податки.

6. *Залежно від суб'єкта оподаткування* розрізняють податки з юридичних осіб (податок на прибуток, комунальний податок тощо), податок з фізичних осіб (податок на доходи фізичних осіб, збір з влас-

ників собак тощо) і змішані податки (плата за землю, податок з власників транспортних засобів тощо).

Кожен податок характеризується специфічними ознаками, соціально-економічним і функціональним призначенням та займає окреме місце у системі оподаткування.

Завдання для самоконтролю

1. Податкова система та принципи її побудови.
2. Податкова політика та її роль в організації оподаткування.
3. Економічний зміст податків і їх функції.
4. Елементи податків та їх характеристика.
5. Податкові і неподаткові платежі.

Розділ 6

СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

6.1. Економічний зміст видатків бюджетів в Україні, їх склад та структура

Видатки бюджетів різних рівнів відображують економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом фінансових ресурсів держави та їх використанням за галузевим, територіальним та цільовим призначенням. Це грошові кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідними бюджетами. Видатки бюджетів безпосередньо пов'язані з доходами. З одного боку, обсяг видатків обмежується бюджетними надходженнями, тобто доходами, які визначаються економічними можливостями держави. З іншого боку, видатки можуть впливати на доходи, сприяючи розвитку виробництва, науково-технічному прогресу тощо.

Видатки бюджетів класифікуються за чотирма ознаками:

- а) функціональна класифікація;
- б) економічна класифікація;
- в) відомча класифікація;
- г) програмна класифікація.

Функціональна класифікація здійснюється відповідно до основних функцій держави. При цьому виділяються три рівні функціональної класифікації:

– перший рівень — розділи, що визначають видатки бюджетів на здійснення загальних функцій держави (загальнодержавні функції, оборона, громадський порядок тощо);

– другий рівень — підрозділи та групи, що конкретизують напрямки спрямування коштів бюджету на здійснення відповідних фун-

кцій держави, Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування в межах відповідних розділів (розділ «Загальнодержавні функції», підрозділ «Фінансова та фіскальна діяльність», «Зовнішньоекономічна діяльність» тощо);

– третій рівень — відображає цільові видатки за конкретними напрямками діяльності головних розпорядників бюджетних коштів у межах відповідних підрозділів (розділ «Загальнодержавні функції» — перший рівень, підрозділ «Фінансова та фіскальна діяльність» — другий рівень, конкретні напрямки спрямування коштів головних розпорядників кредитів: окремі державні податкові адміністрації — третій рівень).

Економічна класифікація видатків бюджетів відображає предметно-цільове призначення коштів. Вона визначає чотири групи конкретного спрямування коштів:

а) поточні видатки, які відображають усі платежі бюджету, що спрямовуються на поточні цілі. Поточні видатки — це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів управління у бюджетному році та витрати на фінансування заходів із соціального захисту населення тощо;

б) капітальні видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу, створення державних запасів і резервів, землі і нематеріальних активів, а також капітальні трансферти;

в) нерозподілені видатки, які є видатками з резервних фондів Кабінету Міністрів України та фондів непередбачених видатків Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та місцевих адміністрацій, виконкомів місцевих рад;

г) кредитування з вирахуванням погашених коштів, які відображають платежі бюджетів усіх рівнів з метою проведення економічної політики, в результаті чого у них виникають фінансові вимоги до інших суб'єктів господарської діяльності. При здійсненні кредитування обов'язковою умовою є зобов'язання щодо повернення коштів.

Відомча класифікація видатків бюджету дає можливість у кожній групі бюджетних видатків виділити безпосередніх розпорядників коштів: конкретне міністерство, державний комітет, державне відомство або іншу юридичну особу, якій виділяються асигнування з бюджету.

Бюджетне фінансування — це форма централізованого виділення фінансових ресурсів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Бюджетне фінансування здійснюється за такими принципами:

– цільовий характер використання бюджетних коштів;

– отримання максимального ефекту від використання бюджетних коштів на основі нормування витрат та мінімального обсягу державних витрат щодо отримання результату;

– поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування;

– безповоротність та безоплатність надання бюджетних коштів.

Бюджетне фінансування може здійснюватися у таких формах:

а) кошторисне фінансування окремих бюджетних програм — закладів, установ і організацій бюджетної сфери;

б) трансферти населенню;

в) бюджетні кредити юридичним особам, включаючи податкові кредити на сплату податків;

г) субвенції і субсидії фізичним і юридичним особам;

д) бюджетні інвестиції у статутний капітал діючих або новостворених юридичних осіб;

е) бюджетні позики державним позабюджетним фондам;

є) розподіл міжбюджетних трансфертів у формі дотацій вирівнювання, субвенцій, дотацій;

ж) кредити іноземним державам.

Програмна класифікація видатків бюджетів застосовується при формуванні бюджетів за програмно-цільовим методом і щорічно визначається у Законі «Про Державний бюджет України». Обов'язковою умовою формування програмної класифікації видатків Державного бюджету є прив'язування конкретної бюджетної програми до функціональної класифікації. Останнє забезпечує можливість автоматичного групування показників бюджетних програм за функціональною класифікацією.

За основу визначення бюджетної програми здебільшого беруться бюджетні призначення окремого головного розпорядника за функціональною класифікацією, виявляється його організаційна структура, визначається мета бюджетної програми, яку необхідно досягнути,

та завдання, які потрібно виконати для досягнення визначеної мети за рахунок коштів бюджетного фінансування.

Видатки Державного бюджету України на фінансування заходів економічного і соціального розвитку держави включають:

- фінансування загальнодержавних централізованих програм підтримання життєвого рівня населення і заходів щодо соціального захисту населення;
- фінансування заходів у галузі освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального забезпечення та молодіжної політики;
- фінансування виробничого і невиробничого будівництва, геологорозвідувальних та проектно-пошукових робіт;
- утримання національної оборони;
- охорону довкілля;
- утримання правоохоронних і митних органів, органів Державного казначейства, податкової і контрольно-ревізійної служб, служби захисту прав споживачів;
- утримання органів державного управління: законодавчої, виконавчої, судової влади та прокуратури;
- фінансування зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності;
- виплата всіх видів пенсій, коштів, спрямованих на захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, виплата допомоги з безробіття, на професійне навчання вивільнюваних працівників і незайнятого населення та заходи для створення додаткових робочих місць;
- створення та поповнення державних матеріальних та фінансових резервів;
- обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргів та їх повернення;
- інші заходи, що фінансуються з Державного бюджету України згідно з діючими законами України.

У Державному бюджеті України в обов'язковому порядку передбачається резервний фонд Кабінету Міністрів України у розмірі до 1% обсягу видатків загального фонду Державного бюджету України з метою фінансування непередбачених витрат у народному господарстві для соціально-культурних та інших заходів, що не могли бути перед-

баченими при затвердженні Державного бюджету. Понад передбачені видатки у бюджеті утворюється оборотна касова готівка. Вона може бути використана протягом року на покриття тимчасових касових розривів і має бути відновлена у тому самому році до розмірів, установлених під час затвердження Державного бюджету.

Склад видатків республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів формується, виходячи із заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджетів кожної адміністративно-територіальної одиниці. У згрупованій формі їх можна відобразити у таких видатках:

- фінансування установ та органів освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжних організацій, соціального забезпечення і соціального захисту населення, що перебувають у підпорядкуванні виконавчих органів влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також соціально-культурних заходів відповідно до покладених на ці органи влади функцій;
- утримання органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної влади і самоврядування;
- фінансування підприємств і господарських організацій, що входять до складу місцевого господарства, та природоохоронних заходів;
- фінансування інших заходів з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів відповідно до законодавства України.

Видатки бюджетної системи України поділяються на три групи:

а) видатки, що здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету і не можуть бути передані на виконання в Автономну Республіку Крим та іншим місцевим бюджетам. Вони включають видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, належного судочинства та ін.;

б) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання в Автономну Республіку Крим та іншим місцевим бюджетам з метою забезпечення найефективнішого їх виконання;

в) видатки, зумовлені реалізацією прав та обов'язків органів влади Автономної Республіки Крим та місцевих органів влади, що мають місцевий характер.

Структура основних статей витрат Державного бюджету України наведена в додатку Б.

Видатки зведеного бюджету України у 2001 р. становили 55,5 млрд грн (27,2% до ВВП), у 2002 р. — 60,3 млрд грн (26,7% до ВВП), у 2003 р. — 75,8 млрд грн (28,7% до ВВП). Витрати на соціально-культурні заходи у 2003 р. становили 52,4%, на підтримання промисловості, енергетики і будівництва — 4,1%, на утримання національної оборони — 5,9%. Наведені дані показують, що динаміка поточних видатків Державного бюджету України має тенденцію до зростання. Особливо збільшилися витрати на управління: у 2003 р. порівняно з 2001 р. вони зросли на 6,5 пунктів. Абсолютна сума витрат на управління за згаданий період зросла на 6279,1 млн грн тобто більше ніж у два рази.

Законом України «Про Державний бюджет» затверджується перелік захищених статей видатків, що відображають пріоритети бюджетної політики і виконання яких обов'язкове й першочергове. Так, Законом України «Про Державний бюджет України» на 2005 р. передбачено такий перелік захищених статей видатків:

- оплата праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- виплата процентів за державним боргом;
- трансферти населенню;
- трансферти місцевим бюджетам.

Крім того, визначено захищеними видатками Державного бюджету України на 2005 р. видатки на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, реформування та розвиток Збройних Сил України, розвідувальну діяльність, забезпечення збереження та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння, ракет і боєприпасів Збройних Сил України, утилізацію звичайних видів боєприпасів, непридатних для подальшого зберігання та використання, забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування та реабілітації, а також видатки на підготовку кадрів вищими навчальними закладами I—IV рівня акредитації, фундаментальні і прикладні дослідження та дослідно-конструкторські роботи.

6.2. Видатки бюджетів та їх роль у фінансовому забезпеченні потреб економічного і соціального розвитку суспільства

За економічною сутністю видатки бюджетів відображають розподільні і перерозподільні процеси централізованого фонду грошових коштів держави та їх цільове використання для забезпечення суспільних потреб. Вони спрямовуються на задоволення найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави та судової влади тощо. Видатки бюджетів значною мірою характеризують рівень забезпечення потреб діяльності держави.

Видатки бюджетів відображають кількісну і якісну характеристику. Кількісна характеристика зумовлюється обсягом фінансових ресурсів, що забезпечує рівень задоволення потреб суспільства відповідно до визначеної економічної політики. Якісна характеристика дає можливість виявити суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків та рівень ефективності їх спрямування. Конкретні види бюджетних видатків та їх величина зумовлюють ту роль держави, яку вона виконує у функціонуванні економіки суспільства та здійсненні соціальних перетворень.

За своїм суспільним призначенням склад та структура видатків бюджетів України характеризуються даними, наведеними у додатку В.

Дані додатку В показують, що частка видатків зведеного бюджету України до ВВП за 2001—2003 рр. коливається у межах 26,7—28,7%. Водночас світовий досвід переконує, що з розвитком ринкових відносин роль держави у розподільних процесах має зростати. У більшості розвинених країн світу через видатки бюджетів перерозподіляється від 30 до 60% валового внутрішнього продукту. Визначення оптимального співвідношення перерозподілу ВВП через видатки бюджетів та знаходження виважених форм і методів цього перерозподілу в Україні становить одну з важливих проблем сучасного розвитку.

Структура видатків бюджетів та їх частка у ВВП значною мірою відображає основні напрямки діяльності держави. Головне спрямування цієї діяльності має соціальний характер. Саме видатки бюджетів на соціальні заходи, які включають соціальний захист і соціаль-

не забезпечення, освіти, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, є пріоритетними в Україні. У 2003 р. вони становили 15% ВВП. Обсяг коштів бюджетів, спрямованих на фінансове забезпечення заходів щодо вирішення соціальних проблем і програм, щороку збільшується. Наведені дані показують, що їх обсяг у структурі видатків бюджету з 2001 р. по 2003 р. зріс на 6,4 пункта і у 2003 р. становлять 52,4% видатків зведеного бюджету, а зростання у абсолютній сумі становить 14172,0 млн грн. Стійка динаміка збільшення витрат на соціальні заходи характеризує посилення соціальної спрямованості бюджету.

Домінуюча спрямованість діяльності держави у соціальній сфері в Україні відіграє особливу роль для розвитку суспільства. Це зумовлено не лише значним зниженням доходів переважної більшості населення з переходом України до ринкової економіки, а й традиційною орієнтацією громадян на одержання соціальних послуг саме від держави. Головне спрямування діяльності у соціальній сфері - зниження рівня бідності та зменшення диференціації доходів населення за рахунок посилення адресності соціальної підтримки, стимулювання випереджувальних темпів зростання заробітної плати, поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму. Саме на це спрямована діяльність сучасних урядових структур. Динаміка планового підвищення мінімальної заробітної плати у 2005 р. характеризується такими даними:

- а) мінімальної заробітної плати з 01.01.05р. до 31.03.05 р. — 262 грн
- б) - « - з 01.04.05р. до 30.06.05 р. — 290 грн
- в) - « - з 01.09.05р. — 332 грн

Обсяг прожиткового мінімуму з 20 січня 2005 р. на одну особу у розрахунку на місяць становить 423 гривні, а для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення:

- а) дітей віком до 6 років — 376 гривень;
- б) дітей віком від 6 до 18 років — 468 гривень;
- в) працездатних осіб — 453 гривні;
- г) осіб, які втратили працездатність, — 332 гривні.

У 2005 р. значно збільшилася державна допомога сім'ям з дітьми. Зокрема, одноразова допомога при народженні дитини з 01.04.05 р. становить 22,6 прожиткових мінімумів, тобто 8497,60 грн. Значно збільшена допомога по догляду за дитиною до 3-х років, допомога на

дітей самотнім матерям, самотнім усиновителям (вдовам, удівцям), матері (батькові) у випадку смерті одного з батьків, шлюб між якими було розірвано до дня смерті, що мають дітей до 16 років тощо. Позитивні зміни відбуваються у пенсійному забезпеченні. Мінімальна пенсія за віком за наявності страхового стажу (чоловіки — 25 років, жінки — 20 років) встановлена на рівні прожиткового мінімуму (332,00 грн), а максимальна — 3690 грн. Такі розміри пенсій будуть діяти до наступних відповідних змін.

У видатках зведеного бюджету України за 2003 р. найбільша частка припадає на освіту 37,8 %, на соціальний захист і соціальне страхування — 32,6% і 24,5% — на охорону здоров'я. Видатки на культуру і мистецтво становили 2,9% та по 0,8% — видатки на фізичну культуру і спорт та засоби масової інформації.

Значні видатки зведеного бюджету України на соціально-культурні заходи (52,4% видатків зведеного бюджету України за 2003 р.) потребують підвищення ефективності використання бюджетних коштів та необхідність підвищення рівня і якості послуг цих заходів. Останнє зумовлює необхідність встановлення оптимізації мережі закладів та установ згаданої соціально-культурної сфери, що фінансуються з державного і місцевих бюджетів. Очевидно, програми та заходи, що не належать до пріоритетних, доцільно перевести на фінансування за рахунок позабюджетних ресурсів. Важливим є також визначення переліку платних і безоплатних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами й організаціями, та завершення процесу відокремлення державних позабюджетних фондів, які формуються на страховій основі, від державного бюджету. При цьому доцільним вважається розвиток страхових систем формування соціальних бюджетів.

Окрім соціальних видатків, надзвичайно важливим є інвестиційна діяльність держави та підтримка пріоритетних галузей економіки, зокрема структурної перебудови економіки. Україна зможе посісти належне місце в Європі і світі за умови опанування інноваційного шляху розвитку, підвалини якого мають бути закладені в процесі структурної перебудови економіки. Тільки таким чином можна змінити сировинний вектор розвитку економічних процесів, що формується нині. Відтак основою стратегічного курсу держави, його базовим принципом має стати реалізація державної політики, спрямова-

ної на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання економіки, утвердження України як високотехнологічної держави.

Щороку обсяг видатків на розвиток таких галузей, як вугільна, сільське господарство, транспорт, має тенденцію до зростання, хоча в цілому видатки на економічну діяльність держави зменшуються (у зв'язку із скороченням державного сектора). Якщо в 1998 р. видатки на економічну діяльність держави становили 19,2% всіх видатків бюджету (5,8% від ВВП), то в 2002 р. — 12% (3,2% від ВВП).

Зниження ставок оподаткування підприємств та населення, вирівнювання умов господарювання стане основним чинником утвердження в Україні інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку. Скасування численних пільг дає змогу вирівняти умови господарювання для всіх суб'єктів ринку. Запровадження справедливої конкуренції на ринку як для ефективних підприємств, так і для нерентабельних виробництв сприятиме оздоровленню економіки через механізми банкрутства та санації. Як наслідок, в економіці прискориться процес переливання фінансових ресурсів з відповідною активізацією інвестиційної діяльності.

Уже в 2004 р. мав відбутися перехід від безпосередньої активної ролі держави у процесі виробництва до створення умов для розвитку виробництва і приватної ініціативи. Це дасть можливість зберегти достатні темпи економічного зростання та закріпити таку тенденцію у довгостроковій перспективі.

Активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між секторами економіки — необхідна умова подальшого економічного зростання. У свою чергу, фінансове оздоровлення підприємств реального сектора економіки, створення сприятливих макроекономічних умов і проведення зваженої податкової реформи мають забезпечити стабільні й достатні надходження до бюджетів.

Уже найближчими роками необхідно забезпечити частку централізованих капітальних вкладень з Державного бюджету на прийнятному рівні від ВВП. У проекті бюджету на 2005 р. запропоновано розподіл державних капітальних вкладень, що спрямовуватимуться на будівництво та реконструкцію, між головними розпорядниками і за рахунок субвенцій місцевим бюджетам на виконання заходів з попередження аварій та із запобігання техногенних катастроф у житлово-

комунальному господарстві. Це нововведення забезпечує прозору та чітку систему розподілу державних капітальних вкладень в об'єктах саме на стадії планування всіх показників проекту бюджету, а не після його затвердження, як це було у минулі роки.

Важливу роль відіграють видатки бюджету на загальнодержавні функції, зокрема, на державне управління, фундаментальні дослідження, обслуговування державного боргу.

На сучасному етапі суспільного розвитку вкрай необхідним завданням є створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. Важливим наступним завданням є проведення конституційної реформи. У поєднанні з адміністративною реформою вона має усунути наявну розбалансованість між трьома гілками влади — законодавчою, виконавчою та судовою.

Видатки бюджету на державне управління мають узгоджуватись із завданнями адміністративної, конституційної реформ. Частка видатків на управління у загальній сумі видатків зведеного бюджету має тенденцію до зростання: якщо в 1998 р. вони становили 5,0% зведеного бюджету (1,5% від ВВП), то в 2002 р. — 6,9% (1,8% від ВВП).

Успішне вирішення завдань соціально-економічного розвитку значною мірою залежить від подальшого обмеження боргової залежності держави, особливо зовнішньої. При цьому вирішального значення набуває дотримання принципу бездефіцитності Державного бюджету.

Видатки бюджету на обслуговування державного боргу мали тенденцію до зростання до 2000 р., а починаючи з 2001 р., вони почали зменшуватися і становили у 2002 р. 5% видатків зведеного бюджету (1,3% від ВВП). Загалом потрібно виробити узгоджену стратегію держави у питаннях запозичень, особливо зовнішніх. Доцільно законодавчо заборонити використання таких запозичень для фінансування поточних бюджетних витрат, передбачити після завершення програми розширеного фінансування перебудову відносин з МВФ, обмеживши їх лише консультативними угодами.

6.3. Бюджетне фінансування

Використання грошових коштів бюджетів конкретними розпорядниками передусім їх виділення (надання) відповідним юридичним особам. Надання грошових коштів з бюджетів різних рівнів відбувається на умовах безповоротності і безоплатності з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, державного управління, оборони тощо називається бюджетним фінансуванням. Суть бюджетного фінансування полягає у тому, що з його допомогою налагоджуються грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, та суб'єктами господарювання усіх форм власності — з іншого, щодо спрямування грошових коштів бюджетів. Своєчасність і повнота фінансування значною мірою залежать від рівня наповненості грошовими коштами бюджету.

Бюджетне фінансування включає принципи, форми і методи надання грошових коштів бюджетів відповідним розпорядникам.

Незалежно від джерел формування грошових коштів бюджетне фінансування здійснюється на основі певних принципів.

Принцип плановості означає, що обсяг видатків з Державного бюджету визначається законом про Державний бюджет на наступний рік, а видатки місцевих бюджетів ухвалюються рішеннями відповідних рад. Видатки грошових коштів з різних бюджетів відображаються у фінансових планах і кошторисах суб'єктів господарювання.

Принцип цільового спрямування коштів означає, що бюджетні видатки мають здійснюватися лише за суворо цільовим призначенням. Грошові кошти бюджету спрямовуються на фінансування витрат, передбачених у відповідних кошторисах і фінансових планах.

Принцип безповоротності використання бюджетних коштів означає, що кошти, спрямовані на фінансування державного управління, економічної діяльності держави, оборони, соціальної сфери тощо, не потребують їх відшкодування.

Принцип безоплатності означає відсутність плати за виділені бюджетні кошти. Він безпосередньо пов'язаний з принципом ефективності використання коштів, який має на меті досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та одержання максимального результату при використанні визначених бюджетом коштів.

Принцип справедливості і неупередженості визначається тим, що бюджетне фінансування здійснюється на засадах справедливого і неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма розпорядниками коштів.

Принцип публічності та прозорості полягає у наданні об'єктивної інформації суспільству у формі звітів про використання бюджетних коштів їх розпорядниками та прийнятті відповідних рішень.

Принцип контрольованості витрачання бюджетних коштів означає використання всіх видів, форм і методів бюджетного контролю щодо кожного розпорядника коштів.

У сучасних умовах господарювання в ряді випадків відбувається поєднання бюджетного фінансування установ, організацій з розвитком платних послуг і виконанням робіт за угодами з окремими суб'єктами господарювання на платній основі. При цьому неприпустима проста заміна безплатних послуг платними: необхідне їх раціональне, розумне поєднання.

Одночасно перебудовується система бюджетного фінансування - здійснюється відмова від фінансування витрат, виходячи із фактичних значень показників, тобто залежно від досягнутого рівня, і перехід на нормативний метод покриття витрат. Особливого значення набувають нормативи, що характеризують вимоги, які висуваються суспільством щодо ефективності використання бюджетних ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання бюджетних ресурсів, тобто суспільно виправданий розмір їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту. У цьому контексті нормативний метод спроможний більш об'єктивно оцінити потреби бюджетних установ у фінансових ресурсах і створити умови для їх ефективного й економічного використання. Саме нормативи мають визначати бажаний рівень споживання суспільних благ. Обсяги бюджетного фінансування ставляться у залежність від результативності роботи відповідних установ і організацій.

Система бюджетного фінансування, значним недоліком якої раніше була відсутність ефективно діючого механізму стимулювання кращих результатів роботи установи, організації, їх трудових колективів, збагатилася застосуванням різноманітних систем матеріально-го стимулювання для встановлення залежності розмірів матеріально-

го стимулювання від кінцевих результатів діяльності трудових колективів, а індивідуального заохочення — від обсягу, якості й ефективності роботи конкретних працівників.

Бюджетне фінансування здійснюється у таких формах, як кошторисне фінансування, державне фінансування інвестицій, надання дотацій, субвенцій, субсидій.

Найпоширенішою формою бюджетного фінансування є кошторисне фінансування. Виділення грошових коштів з бюджетів різних рівнів установам і організаціям соціально-культурної сфери, оборони, органам державного управління тощо відбувається на основі планового документа - кошторису доходів і видатків. Кошторис - це основний плановий документ, що підтверджує повноваження щодо отримання доходів та здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання ними своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Кошторис включає дві складові:

– загальний фонд, що містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою (організацією) основних функцій;

– спеціальний фонд, що містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення видатків спеціального призначення та на реалізацію пріоритетних заходів, зумовлених виконанням установою основних функцій.

Державне фінансування інвестицій — це надання грошових коштів бюджетів для інвестиційної та інноваційної діяльності. Таке фінансування здійснюється відповідно до бюджетної класифікації видатків на основні об'єкти економічного і соціального розвитку держави.

Державні дотації — це форма бюджетного фінансування, що застосовується для виділення грошових коштів з державного та місцевих бюджетів планово-збитковим підприємствам і організаціям для збалансування їх фінансових планів. Дотації також можуть надаватися з вищого бюджету нижчим за відповідних умов (при перевищенні видатків над доходами) для забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів.

Субвенція — це виділення коштів місцевим органам влади з боку держави. На відміну від дотацій, субвенція спрямовується на фінансування певних заходів, програм, проектів і за наявності частки власних джерел фінансування місцевих бюджетів. Вона підлягає поверненню у разі її нецільового використання.

Субсидії — це невідплатні поточні виплати підприємствам, організаціям, які не передбачають компенсації у формі спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств.

Для здійснення бюджетного фінансування застосовуються два методи: метод єдиного казначейського рахунку та метод перерахування коштів бюджетів з поточних рахунків місцевих бюджетів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів.

У сучасних економічних умовах бюджетне фінансування поєднується з кредитуванням за рахунок бюджетних коштів. До кредитування належать платежі бюджетів усіх рівнів, у результаті яких у них з'являються фінансові вимоги до інших економічних суб'єктів, передбачаючи обов'язкове повернення коштів. Чинним законодавством визначається надання кредитів органам управління інших рівнів, включаючи державні позабюджетні фонди, надання кредитів підприємствам, установам, організаціям та інші кредити.

Завдання для самоконтролю

1. Розкрийте економічний зміст видатків бюджетів в Україні та охарактеризуйте їх структуру.
2. Дайте обґрунтування функціональній, економічній, відомчій та програмній класифікації видатків бюджетів.
3. Охарактеризуйте видатки бюджетів і покажіть їх роль у фінансуванні соціально-економічного розвитку суспільства.
4. Розкрийте економічний зміст бюджетного фінансування та його принципів.

ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ

7.1. Роль Державного бюджету та його призначення

Державний бюджет України як централізований фонд фінансових ресурсів використовується державою для виконання покладених на неї функцій. Водночас він відображає специфічні економічні відносини, зумовлені розподілом і перерозподілом частки ВВП, що у формі фінансових ресурсів надходять для задоволення загальносуспільних потреб.

Фінансові ресурси Державного бюджету перебувають у розпорядженні центральних органів влади і використовуються для фінансування заходів загальнодержавного значення. До них належать державне управління, національна оборона, забезпечення охорони правопорядку та інші заходи, що повністю фінансуються за рахунок Державного бюджету. Зазначені суспільні блага та послуги мають нерозподільний характер і безальтернативні у використанні. Незалежно від бажання і платоспроможності усі громадяни суспільства користуються згаданими благами і послугами держави.

За рахунок Державного бюджету переважно фінансуються соціальні блага і послуги: послуги освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, забезпечення комунальними послугами тощо. Зазначені суспільні блага та послуги можуть вироблятися на ринкових умовах і реалізуватися за ринковими цінами. Рівень цих цін на згадані послуги повинен відшкодувати виробничо-збутові витрати і гарантувати їх виробникам певний рівень рентабельності. Застосування ринкових цін щодо соціальних благ і послуг привело б до зменшення споживачів цих послуг загалом і споживачів із малозабезпечених верств населення зокрема.

Державний бюджет виступає засобом впливу на економічні, соціальні, національні і регіональні процеси, економічним важелем регулюючого впливу органів державної влади на соціально-економічний розвиток суспільства. Він відіграє важливу роль у забезпеченні перерозподілу доходів з метою підтримання сприятливої соціальної атмосфери у державі, здійснення соціального захисту населення та соціального забезпечення найбільш вразливих верств населення.

За допомогою Державного бюджету відбувається мобілізація грошових коштів не лише для фінансування загальносуспільних заходів, але і для здійснення перерозподілу визначеної частини ВВП з метою забезпечення соціальної справедливості у суспільстві.

Державний бюджет виступає як Закон України, який щороку затверджується вищим органом влади — Верховною Радою України.

Багатогранність економічного, політичного і соціального значення Державного бюджету та відображення їх повноти зумовлюють необхідність його розгляду з таких сторін:

по-перше, як економічну категорію, що відображає економічні відносини, які складаються у процесі формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів держави;

по-друге, як правову категорію, оскільки формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів держави здійснюється на основі закону, який затверджується вищим органом влади — Верховною Радою України;

по-третє, як основний фінансовий план утворення і використання загальнодержавного фонду фінансових ресурсів. На його основі формуються і використовуються фінансові ресурси держави за відповідним цільовим спрямуванням.

Багатогранні характеристики сутності бюджету показують, що одним і тим самим терміном «державний бюджет» представлено різні за своєю природою поняття, одне з яких є об'єктивною економічною категорією, що відображає сферу економічних відносин, інші — виступають як продукт функціонування держави у формі закону та суб'єктивної діяльності людей, як фінансовий план. Відмінність їх у тому, що перше поняття «державний бюджет» відображає систему економічних відносин, а інші — Закон «Про Державний бюджет», що має силу закону, та фінансовий план (документ), у якому відображаються

процеси формування і використання фінансових ресурсів суспільства.

За характером організації Державний бюджет є центральною ланкою фінансової системи України. З його допомогою забезпечується розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту між окремими ланками бюджетної системи та окремими суб'єктами суспільства.

7.2. Доходи Державного бюджету

Доходи Державного бюджету служать фінансовою базою виконання державою її функцій. Склад, форми і методи мобілізації доходів Державного бюджету визначаються системою і особливостями господарювання та тими завданнями, які вирішує суспільство у певний період.

Склад доходів Державного бюджету України визначається Бюджетним кодексом України та Законами «Про Державний бюджет» на відповідний бюджетний період. Починаючи з 2000 р. Державний бюджет включає дві складові: загальний фонд та спеціальний фонд. Такий поділ Державного бюджету має на меті забезпечення прозорості та реальності системи оцінки усіх джерел доходів і визначення пріоритетів фінансування витрат.

Доходи загального фонду Державного бюджету призначені для фінансування загальних видатків і не мають визначеного спрямування на конкретну мету. Водночас доходи спеціального фонду державного бюджету включають доходи, призначені на забезпечення фінансовими ресурсами передбаченої мети.

До доходів загального фонду Державного бюджету зараховуються такі надходження:

- 1) податок на додану вартість;
- 2) акцизний збір;
- 3) ввізне мито;
- 4) податок з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу (в тому числі відрядженими до органів виконавчої влади та інших цивільних установ) у зв'язку з виконанням обов'язків несення служ-

би, за рахунок відповідних бюджетних асигнувань установ, що утримуються із Державного бюджету, які є джерелом доходів цих осіб;

5) платежі за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;

6) збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення та збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту;

7) платежі за користування надрами загальнодержавного значення;

8) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, крім тих, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад та місцевими органами виконавчої влади;

9) державне мито в частині, що відповідно до закону зараховується до Державного бюджету;

10) адміністративні штрафи та інші грошові стягнення, крім адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад, районними державними адміністраціями або утвореними в установленому порядку адміністративними комісіями;

11) кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, скарбів, майна, одержаного державою в порядку спадкоємства чи дарування, безгосподарного майна;

12) податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств комунальної власності, 50% податку на прибуток підприємств, що сплачується платниками за місцезнаходженням у місті Києві, та податку на прибуток підприємств, визначеного відповідним пунктом Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»);

13) відрахування від сум перевищення розрахункової величини фонду оплати праці на підприємствах-монополістах;

14) кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України та частину коштів, встановлених Законом «Про Державний бюджет» за вчинення консульських дій за межами України;

15) надходження від перевищення валових доходів над видатками Національного банку України;

16) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності, крім підприємств паливно-енергетичного комплексу;

17) рентна плата за нафту, що видобувається в Україні;

18) рентна плата за транзитне транспортування природного газу (крім заборгованості минулих років, яка спрямовується на розрахунки з погашення зобов'язань держави по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадного банку колишнього СРСР та державних цінних паперах колишнього СРСР), за транспортування нафти магістральними нафтопроводами та за транзитне транспортування аміаку;

19) збори, що стягуються Державною автомобільною інспекцією України;

20) плата за оренду цілісних майнових комплексів;

21) митні збори;

22) єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;

23) плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій;

24) грошові кошти, що надходять від рекламодавців алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

25) надходження коштів від збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;

26) інші доходи, що зараховуються до загального фонду Державного бюджету в розмірах, встановлених законодавством.

До джерел формування доходів спеціального фонду Державного бюджету належать:

1) 80 відсотків акцизного збору з вироблених в Україні та із ввезених в Україну нафтопродуктів і транспортних засобів;

2) збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету;

3) надходження коштів від збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;

4) відсотки за користування державним пільговим кредитом, наданим індивідуальним сільським забудовникам;

5) відсотки за користування пільговим довгостроковим державним кредитом, наданим молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) житла;

6) надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової й спеціальної техніки, іншого майна Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів;

7) рентна плата за природний газ, що видобувається в Україні;

8) відрахування від плати за транзит природного газу через територію України;

9) надходження до страхового фонду безпеки авіації;

10) частина надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях, встановлена Законом «Про Державний бюджет» на поточний рік;

11) власні надходження бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України (в тому числі надходження від платних послуг, що надаються бюджетними установами, кошти на виконання окремих доручень, благодійні внески);

12) збори на обов'язкове пенсійне страхування, що відповідно до закону сплачуються з купівлі-продажу валют, торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння та при відчуженні легкових автомобілів, з виробництва та імпорту тютюнових виробів, з операцій купівлі-продажу нерухомого майна, послуг стільникового рухомого зв'язку (додаткові збори на виплату пенсій), у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

13) надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

14) надходження від секретаріату ООН за участь українського контингенту в миротворчих операціях;

15) надходження до Фонду України соціального захисту інвалідів;

16) збір за забруднення навколишнього природного середовища до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища;

17) платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, відповідно до укладеної міжурядової угоди;

18) кошти, що надійдуть від рекламодавців алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

19) кошти, що надійдуть у рахунок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

20) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) підприємств і господарських товариств паливно-енергетичного комплексу, які є у державній власності;

21) зарубіжні гранти;

22) надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву понад обсяги, визначені Законом України «Про Державний бюджет» на поточний рік;

23) інші надходження, що зараховуються до спеціального фонду Державного бюджету згідно із законодавством.

Структура і динаміка доходів Державного бюджету України за 2001–2003 рр. показана у табл. 7.1.

Таблиця 7.1

Структура і динаміка доходів Державного бюджету України у 2001–2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Доходи – всього (без коштів, що передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів, та коштів, одержаних взаємними розрахунками)	37199,0	100,0	42525,0	100,0	52708,4	100,0
У тому числі:						
Податок на прибуток	6163,1	16,6	8161,9	19,2	13086,9	24,8
Податок на додану вартість	10348,4	27,8	13471,2	31,7	12598,1	23,9
Акцизний збір	2383,2	6,4	3887,5	9,1	5141,0	9,8
Неподаткові доходи	14244,0	38,3	12624,7	29,7	15790,7	30,0
Цільові фонди	426,3	1,1	189,1	0,4	216,0	0,4
Інші доходи	3634,0	9,8	4190,6	9,9	5875,7	11,1

В останні роки підвищується роль неподаткових джерел формування Державного бюджету, зокрема, надходжень коштів від приватизації державного майна, рентної плати за нафту і природний газ, що видобуваються в Україні, різниці в цінах за природний газ, відрахувань від плати за транзит природного газу через територію України та інших. У 2001–2003 рр. спостерігаються значні коливання у бік зменшення найбільшого джерела доходів Державного бюджету України – неподаткових доходів (з 38,3% у 2001 р. до 30,0 % у 2003 р.). Другий за обсягом доходу Державного бюджету – податок на прибуток – відзначається значним зростанням: з 16,6% до 24,8%. Нестабільними виявляються надходження податку на додану вартість. Його коливання відбувається у бік зниження. Відносно стабільними є надходження акцизного збору. Їх частка у доходах Державного бюджету має тенденцію до зростання.

Частка державних цільових фондів у загальній сумі надходжень до Державного бюджету поступово зменшується. У 2001 р. вона становила 1,1%, а у 2002 та 2003 рр. – 0,4%.

Збільшення доходів Державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, приватного підприємництва, скорочення економічно необґрунтованого надання пільг та нелегального тіньового обігу.

Необхідною умовою зміцнення бази доходів бюджетів усіх рівнів є невідкладне прийняття Податкового кодексу, проведення на його основі радикальної податкової реформи. Головною метою реформи є виконання таких завдань:

- послаблення податкового тиску;
- спрощення процедури податкового адміністрування;
- створення надійного захисту прав платників податків;
- зменшення системи пільгового оподаткування.

Податковим кодексом, прийнятим Верховною Радою України у першому читанні, передбачається поетапне зниження податкового навантаження. У процесі здійснення податкової реформи передбачається скасування податкових пільг, що надаються за галузевим принципом, та припинення економічних експериментів, пов'язаних з пільговим оподаткуванням. Одночасно мають прогнозуватися мож-

ливості стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються у цінні папери.

Уряду необхідно визначити доцільність запровадження таких заходів податкової реформи:

- введення податку на нерухоме майно;
- введення єдиного соціального податку;
- підвищення обсягів реалізації продукції на рік, за які суб'єкти підприємництва сплачують єдиний податок;
- запровадження диференційованої ставки ПДВ на різні групи товарів та послуг, зниження ставок ПДВ на товари і послуги першої необхідності;
- скасування неоподаткованого мінімуму доходів громадян з одночасною компенсацією підвищення рівня їх доходів.

7.3. Видатки Державного бюджету

Економічний зміст видатків Державного бюджету як засобу впливу на досягнення найвищої справедливості і корисності для кожного члена суспільства полягає у забезпеченні вирівнювання доходів усіх верств населення. Останнє виправдане лише за умови поліпшення соціального становища найбідніших членів суспільства, що досягається в умовах економічного зростання і достатнього розвитку демократичних засад у державі. Саме на економічне зростання і демократизацію суспільства має бути зорієнтоване бюджетне законодавство та діяльність усіх органів законодавчої і виконавчої влади. Сучасне бюджетне законодавство та діяльність органів виконавчої влади в Україні відповідають потребам розвитку суспільства, а розстановка політичних сил законодавчої влади сприяє трансформації економіки.

Згідно зі статтею 87 Бюджетного кодексу України видатки Державного бюджету України спрямовані на фінансування заходів:

- 1) державне управління: законодавчу владу; виконавчу владу; Президента України;
- 2) судову владу;
- 3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;

5) національну оборону;

6) правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави;

7) освіту:

а) загальну середню освіту: спеціалізовані школи (у тому числі школи-інтернати), засновані на державній формі власності; загально-освітні школи соціальної реабілітації;

б) професійно-технічну освіту (навчальні та інші заклади освіти, засновані на державній формі власності);

в) вищі навчальні заклади, засновані на державній формі власності;

г) післядипломну освіту;

д) позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

е) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

8) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);

д) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

9) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні спеціальні пенсійні програми (пенсії військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їх сімей, пенсії військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, пенсії, призначені за іншими пенсійними програмами);

б) державні програми соціальної допомоги (грошова допомога біженцям; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту інвалідів, у тому числі програми і заходи Фонду України соціального захисту інвалідів; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до Фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресивних позовів шахтарів);

в) державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

д) державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

е) державної програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

10) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

д) державну архівну справу;

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

12) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми підготовки резерву та складу національних команд і забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення (утримання центральних спортивних шкіл вищої спортивної майстерності, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, формування національних команд, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань державного значення з традиційних та нетрадиційних видів спорту, підготовка і участь національних збірних команд в олімпійських та параолімпійських іграх, у тому числі фінансова підтримка баз олімпійської підготовки);

б) державні програми з інвалідного спорту та реабілітації (центр «Інваспорт», участь у міжнародних змаганнях з інвалідного спорту, навчально-тренувальні збори до них);

в) державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості;

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

14) програми реставрації пам'яток архітектури державного значення;

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікації та інформатики;

16) державні інвестиційні проекти;

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів та референдумів;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Різноманітність конкретних видів бюджетних витрат зумовлюється багатьма факторами. Це, зокрема, природа і функції держави,

рівень соціально-економічного розвитку суспільства, розгалуженість зв'язків бюджету з народним господарством, рівень розвитку економічних відносин, форми надання бюджетних коштів тощо. Поєднання усіх факторів безпосередньо впливає на формування такої системи видатків бюджету, яка у найбільшій мірі відповідає завданням соціально-економічного розвитку суспільства.

Основним завданням політики бюджетних видатків має стати подальше поєднання соціальної спрямованості з одночасним посиленням структурного оновлення економіки на базі науково-технологічних інновацій. Саме науково-технологічні інновації виступають одним з найважливіших засобів суттєвого збільшення обсягів виробництва продукції та їх споживання.

Реалізація завдань соціальної політики безпосередньо пов'язана з визначенням переліку платних і безоплатних послуг, які надають бюджетні установи і організації, обмеженням кола і обсягу послуг (освіти, охорони здоров'я, культури тощо), які можуть надавати приватні суб'єкти господарювання за встановлену ними плату або встановлення певних обмежень ціни таких послуг, завершенням процесу відокремлення державних позабюджетних фондів, які формуються на страховій основі, від державного бюджету, розвитком страхових систем формування соціальних бюджетів.

Одним із вирішальних факторів підвищення життєвого рівня населення є забезпечення економічного зростання держави. Для цього у бюджеті мають передбачатися централізовані капітальні вкладення. Їх обсяг має бути економічно обґрунтований з чітко цільовим спрямуванням за визначеним переліком для вирішення загальнодержавних і регіональних соціально-економічних проблем, зумовлених енергозбереженням, реформуванням земельних відносин, створенням державної інформаційно-аналітичної інфраструктури соціального призначення, газовідводів і водовідводів, запобігання екологічним катастрофам тощо. Водночас на фінансування об'єктів виробничого призначення, пов'язаних із структурною перебудовою, інноваційним оновленням, модернізацією виробництва та технологічним розвитком, мають спрямовуватися частина грошових надходжень від приватизації державного майна.

7.4. Бюджетний дефіцит та методи його подолання

Суть збалансування бюджету полягає у забезпеченні фінансування суспільних витрат у межах можливих надходжень. Збалансування бюджету може відбуватися за такими формами:

- а) рівновага доходів і видатків;
- б) перевищення доходів над видатками;
- в) перевищення видатків над доходами.

Найдоцільнішим станом, найголовнішою метою і одним із найважливіших завдань реалізації бюджетного процесу є забезпечення його збалансованості у часі, тобто зрівноваження видатків держави має забезпечуватися у розмірі надходженням доходів. Відхилення у такій рівновазі є недоцільними. Водночас перевищення доходів над видатками (позитивне сальдо балансу, тобто профіцит) вважається позитивним явищем. Воно відображує стабільну фінансову ситуацію у державі. Основною метою затвердження запланованого перевищення доходів над видатками є погашення певних обсягів боргових зобов'язань держави. Водночас перевищення доходів над видатками може використовуватися на фінансування заходів, непередбачених видатками бюджету у поточному році. Обсяг фактично отриманого перевищення доходів над видатками бюджету переходить у доходи наступного року.

Складним, небажаним і негативним явищем фінансової ситуації у державі вважається перевищення видатків бюджету над його доходами, що отримало назву бюджетного дефіциту. Бюджетний дефіцит можна розглядати за формою прояву, за причинами виникнення та за напрямками його фінансування. За формою прояву бюджетний дефіцит поділяється на відкритий, або офіційно зафіксований, та прихований. Відкритий дефіцит бюджету показує фактичний стан співвідношення доходів бюджету з його використанням. Прихованість дефіциту служить ознакою недостатнього рівня обґрунтованості формування фінансової політики держави. Динаміка дефіциту (профіциту) Державного бюджету України подається у табл. 7.2.

Таблиця 7.2

*Динаміка дефіциту (профіциту) Державного бюджету України
у 2000—2003 рр.*

Показник	2000	2001	2002	2003
Валовий внутрішній продукт	170070	204190	225810	264165
Доходи зведеного бюджету	49117,9	54934,6	61954,3	75285,8
Видатки зведеного бюджету	48148,6	55528,0	60318,9	75792,5
Дефіцит (профіцит) зведеного бюджету	+969,3	– 593,4	+ 1635,4	– 506,7
Частка дефіциту (профіциту) зведеного бюджету у його видатках, %	+ 2,0	– 1,1	+2,7	– 0,7
Частка дефіциту (профіциту) Державного бюджету у ВВП, %	+ 0,6	– 0,3	+ 0,7	– 0,2

Частка дефіциту бюджету України за період з 2000 р. по 2003 р. у ВВП знаходиться у межах 0,2—0,3 відсотка. У більшості країн світу дефіцит бюджету становить від 2 до 15 відсотків ВВП при середньосвітовій величині 4,5 %. Такий обсяг дефіциту бюджету України не створює прецеденту неспроможності його контролю.

За причинами виникнення бюджетний дефіцит поділяється на свідомий та вимушений. Свідомий дефіцит виникає в умовах достатніх ресурсів у суспільстві та високого рівня доходів фізичних і юридичних осіб. Він пов'язаний з помірним оподаткуванням, що сприяє зміцненню фінансової бази підприємницьких структур. Вимушений дефіцит зумовлений невеликим обсягом виробленого валового внутрішнього продукту і за умов навіть високого рівня оподаткування не може забезпечити фінансовими ресурсами здійснення видатків бюджету держави.

За напрямками фінансування бюджетний дефіцит може мати пасивне або активне спрямування. Пасивне спрямування дефіциту зумовлюється спрямуванням бюджетних ресурсів на фінансування поточних потреб держави, а активний — на фінансування інвестицій, і в першу чергу, капітальних вкладень у високоефективні інвестиційні проекти.

За наявності бюджетного дефіциту держава повинна обирати оптимальні заходи для його ліквідації. У світовій практиці застосовуються два методи подолання бюджетного дефіциту: емісійний і беземісійний.

Емісійний метод покриття бюджетного дефіциту пов'язаний з використанням грошово-кредитної емісії. Такий метод вважається недостатньо ефективним, оскільки може негативно вплинути на економічну ситуацію в країні. Бюджетним кодексом України визнано, що емісійні кошти Національного банку України не можуть використовуватися в якості джерела фінансування дефіциту Державного бюджету України. Держава повинна формувати свою бюджетну політику таким чином, щоб забезпечувати скорочення бюджетного дефіциту шляхом збільшення надходжень до бюджету та зменшення його видатків.

Більш обґрунтованим вважається вирішення проблеми бюджетного дефіциту неемісійним методом за рахунок внутрішніх джерел, шляхом збільшення податків чи інших доходів або скорочення видатків. Водночас зменшення дефіциту шляхом збільшення податків у ряді випадків виявляється або недоцільним, або неможливим, а скорочення видатків також неможливе через досягнення критичної межі. Варіантом податкового наповнення бюджету в Україні можна вважати запровадження державної монополії на виробництво й реалізацію алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Це сприятиме насамперед поліпшенню здоров'я нації, а потім — збирання прямих і непрямих податків. За інших обставин покриття дефіциту Державного бюджету значною мірою може практикуватися шляхом залучення фінансових ресурсів у формі внутрішніх та зовнішніх кредитів.

Внутрішніми джерелами покриття бюджетного дефіциту можуть бути кредити Національного банку України, доходи від операцій з цінними паперами тощо. Зовнішніми джерелами можуть слугувати кредити міжнародних фінансових установ та іноземних держав, а також безоплатна і безповоротна фінансова допомога під цільові програми. Водночас використання зовнішніх та внутрішніх кредитних джерел покриття бюджетного дефіциту зумовлює виникнення внутрішнього та зовнішнього боргу держави, що включає додаткові витрати на його обслуговування. Тому економічна політика держави має бути спрямована на зменшення бюджетного дефіциту за рахунок

Розділ 8

ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

8.1. Місцеві бюджети та їх роль у бюджетній системі України

Місцеві бюджети сформувалися разом з виникненням органів місцевого самоврядування. Вони є у федеральних і унітарних державах. Значний вплив на функціонування місцевих бюджетів має державний устрій та національні особливості організації місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети — це фонди грошових коштів, призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на органи самоврядування. За рахунок фондів грошових коштів місцевих бюджетів — складової бюджетної системи держави і фінансової бази діяльності органів самоврядування — забезпечується фінансування заходів економічного і соціального розвитку на відповідній території. Згідно з ст. 43 Конституції України місцеві органи самоврядування здійснюють управління майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і здійснюють контроль за їх виконанням; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснюють контроль за їх виконанням; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквіднують комунальні підприємства, організації, установи.

У процесі виконання своїх завдань і функцій між місцевими бюджетами, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, що функціонують на даній території, — з іншого, складаються економічні відносини щодо мобілізації і витрачання грошових коштів

збільшення доходів шляхом створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності та скорочення витрат бюджету і, в першу чергу, за рахунок обмеження витрат на утримання апарату управління, видатків на оборону тощо.

Бюджети усіх рівнів в Україні складаються на один рік з поквартальним розподілом. Вони є основою для розробки принципів взаємовідносин фізичних і юридичних осіб з відповідними бюджетами, оцінки рівня фінансового забезпечення витрат, що покриваються за рахунок централізованих й децентралізованих фондів цільового призначення, а також для визначення обсягу державного боргу і витрат на його обслуговування, ефективності функціонування фінансового ринку та страхових фондів.

Завдання для самоконтролю

1. Розкрийте економічний зміст Державного бюджету, покажіть його необхідність та призначення.
2. Дайте обґрунтування доходам Державного бюджету.
3. Охарактеризуйте сутність видатків Державного бюджету та розкрийте їх роль у соціально-економічному розвитку суспільства.
4. Дайте обґрунтування економічного змісту бюджетного дефіциту і заходам щодо його оптимізації.

цих бюджетів. Крім того, між місцевими бюджетами різних рівнів та між ними і державним бюджетом виникають економічні відносини, зумовлені перерозподілом фінансових ресурсів. Останнє пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Структурна будова місцевих бюджетів включає бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування, якими є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Роль місцевих бюджетів значною мірою визначається обсягом валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Так, у 2000 р. через видатки місцевих бюджетів перерозподілилося 10,0% ВВП, у 2001 р. — 10,9%, у 2002 р. — 11,0%, у 2003 р. — 11,9%.

У місцевих бюджетах зосереджувалося у 2000 р. 35,3% обсягу витрат зведеного бюджету, у 2001 р. — 40,3%, у 2002 р. — 41,1%, у 2003 р. — 41,4% (див. табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Частка місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті та видатках зведеного бюджету України у 2000—2003 рр.

Рік	Обсяг ВВП, млн грн	Видатки бюджетів, млн грн		Частка видатків місцевих бюджетів, %	
		Зведеного	Місцевих	У ВВП	У зведеному бюджеті
2000	170070	48148,6	16994,0	10,0	35,3
2001	204190	55528,0	22358,0	10,9	40,3
2002	225810	60318,9	24788,8	11,0	41,1
2003	264165	75792,5	31401,6	11,9	41,4

Частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту та у зведеному бюджеті відіграє не лише економічну і соціальну, але і важливу політичну роль. Вона показує рівень участі місцевого самоврядування у виконанні завдань соціально-економічного розвитку суспільства та певну обмеженість сфери функціонування центральних органів влади. У цьому проявляється важлива передумова побудови демократичної держави із самостійною і незалежною діяльністю органів місцевого самоврядування, наближуючи Україну до Європейської спільноти. Саме основні положення Європейської

хартії щодо функціонування бюджетів місцевого самоврядування передбачають:

- місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси;
- обсяг фінансових ресурсів має відповідати функціям, які виконує місцева влада;
- місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- частина фінансових ресурсів має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів;
- місцева влада уповноважена встановлювати розміри місцевих податків і зборів у межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів має бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;
- захист слабкої у фінансовому розумінні місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);
- перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободи місцевої влади.

Україна приєдналася до Європейської хартії у 1996 р. Тепер до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося понад 30 країн.

Забезпечення незалежності органів місцевого самоврядування значною мірою визначається рівнем їх фінансової самостійності. Саме фінансова самостійність характеризує незалежність держави в цілому, можливості її економічного розвитку, рівень демократизації і свободи громадян. Успішний розвиток держави може відбуватися лише за умови надання гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування.

Для забезпечення фінансування розширеного відтворення на відповідній території у складі місцевих бюджетів формується бюджет розвитку, який є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України до джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності згідно з Бюджетним кодексом України, та відсотки, сплачені за користування ними;

4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України;

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування;

2) капітальні вкладення;

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. При цьому бюджет Автономної Республіки Крим і міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом лише у частині дефіциту бюджету розвитку. Дефіцит бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів може покриватися за рахунок запозичень. Затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських і селищних бюджетів із дефіцитом не допускається. Водночас відповідно до ст. 73 Бюджетного кодексу України передбачаються позики місцевим бюджетам. Зокрема, для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у ме-

жах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється.

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають 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 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 щодо його обслуговування, обумовленої договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Визначені у Бюджетному кодексі України джерела надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів не забезпечують їх наповнення достатніми фінансовими ресурсами, обмежують самостійність місцевих органів влади щодо проведення власної бюджетної політики і стимулювання соціально-економічного зростання. Тому економісти вважають за необхідне розширити надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок таких джерел:

– доходів місцевого бюджету від використання та приватизації об'єктів комунальної власності, створених у результаті фінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів бюджету розвитку;

– частини надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, встановленої рішенням відповідної ради про місцевий бюджет;

– частини надходжень грошових коштів від власної діяльності бюджетних установ і організацій, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, визначеної відповідною радою про місцевий бюджет.

Економічне обґрунтування розмірів ресурсів, які підлягають мобілізації до бюджетів самоврядування, потребує достовірної інфор-

мації про утворення і рух фінансових ресурсів на певній території. Для цього вважається доцільною розробка зведеного територіального фінансового балансу, який відображає джерела ресурсів і напрями їх використання у цілому на відповідній території незалежно від форм власності та рівня підпорядкованості суб'єктів господарювання. Складання балансу має стати невід'ємною складовою роботи із складання, розгляду і затвердження бюджету самоврядування. Для цього потрібно визначити і організувати форми надходження планової та звітної інформації від суб'єктів господарювання.

Пріоритетним у сфері місцевих бюджетів і регулюванні міжбюджетних відносин є формування бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації. Регулювання міжбюджетних відносин і вдосконалення порядку розподілу трансфертів із Державного бюджету має відбуватися на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень і стабільній системі закріплення за бюджетами джерел доходів. Розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, у тому числі й у сфері міжбюджетних відносин, має відповідати положенням та принципам схваленої Указом Президента України Концепції державної регіональної політики. Складовою бюджетної політики є впорядкування взаємовідносин між місцевими бюджетами щодо розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади, обласними та районними органами місцевого самоврядування територіальних громад щодо формування бюджетів.

Починаючи з 2002 р. у складі Державного бюджету окремо затверджуються обсяги трансфертів для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського й обласного значення і бюджетів районів.

8.2. Доходи місцевих бюджетів

Одним із основних засобів реалізації державної політики щодо зменшення відмінностей у рівнях розвитку регіонів і створення однакових умов життєдіяльності усім членам суспільства є місцеві бюджети. Саме місцевим бюджетам — важливій формі впливу місцевого са-

моврядування на соціально-економічні процеси в державі — належить одне з центральних місць у механізмі державного регулювання економічного і соціального розвитку суспільства, забезпечення фінансової стабільності в державі, розвитку демократії та підвищення життєвого рівня населення.

Цілеспрямований вплив місцевого самоврядування на формування суспільних відносин можливий лише за достатнього обсягу фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні. Для цього згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують місцеві бюджети. Це дає можливість більш економно і раціонально використовувати мобілізовані фінансові ресурси.

Згідно із ст. 64–69 Бюджетного кодексу України до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, включаються такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- прибутковий податок із громадян у частині, визначеній Бюджетним кодексом;
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів — автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Зазначені вище податки і збори (обов'язкові платежі) створюють коштик доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75% від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25% від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на цій території.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок таких надходжень:

- 25% прибуткового податку з громадян, що справляється на відповідній території;
- 25% плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим і відповідної області;
- плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок таких надходжень:

- 50% прибуткового податку з громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- 15% плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються районними державними адміністраціями;
- плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;

— надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

Надходження бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Києва і Севастополя формуються в порядку, встановленому Бюджетним кодексом, із урахуванням Законів України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про столицю України — місто-герой Київ» і закону, що визначає особливий статус міста Севастополя.

Склад доходів бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним радам у містах.

До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать такі надходження:

- місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;
- 100% плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% плати за землю — для бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; 60% плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

- фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;
- надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом;
- гранти та дарунки у грошовій оцінці;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- інші надходження, передбачені законом.

Структура доходів місцевих бюджетів подається у табл. 8.2.

Таблиця 8.2

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2001—2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Доходи місцевих бюджетів – всього	17735,6	100,0	19429,3	100,0	22597,4	100,0
У тому числі:						
Податкові надходження	14758,7	83,2	16457,7	84,7	18595,3	82,4
Неподаткові надходження	2183,1	12,3	2072,0	10,7	2436,5	10,8
Цільові фонди	684,9	3,9	282,9	1,5	20,7	2,3
Інші надходження	108,9	0,6	616,7	3,1	1024,9	4,5

Дані табл. 8.2 показують, що більше 80% доходів місцевих бюджетів формуються за рахунок податкових надходжень. Найважливішими з них є прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та плата за землю. За 2001—2003 рр. неподаткові

надходження становили 10,7—12,3 відсотка доходів місцевих бюджетів, частка цільових фондів коливається у межах 1,5—3,9% і лише 0,6—4,5% становить частка інших надходжень, які включають доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів мають бути місцеві податки і збори. Водночас дослідження вітчизняних вчених, зокрема О.П.Кириленко, показують, що питома вага місцевих податків і зборів у сукупних доходах місцевих бюджетів становить 3-4%. Із усіх видів місцевих податків і зборів понад 3/4 усіх надходжень до місцевих бюджетів забезпечують два з них: комунальний податок та ринковий збір. Кошти від надходження інших чотирьох місцевих зборів практично не надходять останніми роками (збір за участь у бігах на іподромі; збір за вигреш у бігах на іподромі; збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право проведення кіно- і телезйомок). Питома вага наступних місцевих зборів (збір за видачу ордера на квартиру, курортний збір, збір за право використання місцевої символіки, збір з власників собак) не перевищує 1% у загальних надходженнях від місцевого оподаткування.

Розширення функцій органів місцевого самоврядування і делегування їм окремих повноважень органів державної влади, що відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося відповідним збільшенням місцевих бюджетів і передачею джерел доходів, достатніх для виконання поставлених перед ними завдань. Відсутність міцної фінансової бази, малі розміри власних доходів, залежність від надходжень загальнодержавних податків та бюджетних трансфертів знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Тому однією з найважливіших умов повноцінної діяльності місцевого самоврядування є забезпечення його фінансової незалежності шляхом зміцнення фінансової бази.

8.3. Видатки місцевих бюджетів

Видатки місцевих бюджетів відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку суспільства. Оскільки місцеві органи самоврядування покликані вирішувати локальні проблеми, що безпосередньо пов'язані з виконанням суспільних функцій у формі надання соціальних послуг та сприяння підвищенню життєвого рівня населен-

ня, то склад і структура видатків місцевих бюджетів відображають соціальну спрямованість. Видатки місцевих бюджетів на соціально-культурні заходи включають витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт. Обсяг цих видатків щорічно збільшується. Протягом 2000—2003 рр. витрати місцевих бюджетів на соціально-культурні заходи зросли більше ніж у два рази (з 11490,4 млн грн у 2000 р. до 24143,4 млн грн у 2003 р.) У структурі місцевих бюджетів частка витрат на соціально-культурні заходи у 2000 р. становила 67,6%, у 2001 р. — 72,7%, у 2002 р.— 79,1% і у 2003 р. — 76%.

З місцевих бюджетів виділяються значні кошти на фінансування місцевого господарства. Вони включають фінансування витрат на житлове будівництво, водопостачання, каналізацію, освітлення, благоустрій міст і селищ тощо.

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм за переліком, визначеним Бюджетним кодексом.

Бюджетним кодексом України передбачено критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами, що здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв усі видатки поділяються на такі групи:

Перша група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найбільш наближено до споживачів. Ці видатки здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Друга група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для громадян України. Вони здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в

яких існує в усіх регіонах України. Ці видатки здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Видатки всіх трьох груп здійснюються із бюджетів міст Києва та Севастополя.

До видатків першої групи, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;

2) освіту: дошкільну освіту; загальну середню освіту (школи-дитячі садки);

3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

4) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки.

До видатків другої групи, які здійснюються з районних бюджетів і бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на такі заходи:

1) державне управління: органи місцевого самоврядування міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; органи місцевого самоврядування районного значення;

2) освіту:

а) дошкільну освіту (у містах республіканського значення Автономної Республіки Крим і містах обласного значення);

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

в) заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70% кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі

будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

г) інші державні освітні програми;

3) охорону здоров'я:

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

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я й заходи щодо санітарної освіти);

4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

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

б) державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям із дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

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

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

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

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

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

1) державне управління;

2) представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

3) обласні ради;

4) освіту:

а) загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);

б) заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;

в) вищу освіту (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і спільній власності територіальних громад);

г) післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів і центри й заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);

д) інші державні освітні програми;

5) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення);

б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи);

б) соціальний захист і соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання й трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для старих та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування пенсій; притулки для неповнолітніх;

б) республіканські Автономної Республіки Крим і обласні програми й заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

в) інші державні соціальні програми;

7) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки);

б) державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи та ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи у галузі мистецтва);

в) інші державні культурно-мистецькі програми;

8) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

б) державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (республіканський Автономної Республіки Крим та обласні центри з інвалідного спорту, дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів і спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення).

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

1) місцеву пожежну охорону;

2) позашкільну освіту;

3) соціальний захист і соціальне забезпечення:

а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

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

5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;

7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

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

9) 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 монтажні-експлуатаційними підрозділами);

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

10) заходи щодо організації рятування на воді;

11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;

13) управління комунальним майном;

14) регулювання земельних відносин;

15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

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 і міст обласного значення) й 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. Усі угоди про передачу видатків укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

Передача прав на здійснення видатків на виконання делегованих державних повноважень до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань може здійснюватися за рішеннями районної або міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим чи міст обласного значення) ради з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту.

Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) ради можуть передати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень районній раді з відповідними коштами районному бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Районні ради можуть передавати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень міській раді (міста республіканського Автономної Республіки Крим та міста обласного значення) з відповідними коштами міському бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Ця передача здійснюється на підставі спільних рішень відповідних рад і укладення договору.

Якщо інше не визначено договором, обсяг переданих коштів на виконання делегованих державних повноважень має бути пропорційний частці користувачів зазначеними послугами у повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування, який передає ці повноваження. Якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) чи району недостатньо бюджетних установ, які забезпечують надання послуг в обсязі, визначеному

фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обчислений обсяг видатків на фінансування цих послуг враховується при визначенні міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають ці послуги.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку країни особливо актуальна проблема прозорості і зрозумілості бюджету для громадян та підвищення якості надання державних послуг. Важливим засобом, що дає можливість ефективніше й прозоріше використовувати бюджетні фінансові ресурси, є програмно-цільовий метод формування бюджету. Особливість цього методу полягає у формуванні бюджету за програмами, зосередженні на результатах, стратегічному підході у плануванні, посиленні відповідальності при виконанні програм, обґрунтованості та аналізі бюджетних рішень, прозорості у фінансуванні заходів за рахунок бюджетних фінансових ресурсів.

Процес формування бюджету за програмно-цільовим методом починається з окреслення проблем, що підлягають розв'язанню (кількість дітей, яких необхідно охопити освітою; кількість пацієнтів, яких треба полікувати; види транспорту, які треба забезпечити тощо). Для розв'язання кожної проблеми окремо створюються відповідні програми і на їх підставі здійснюється формування бюджету. Кінцевою метою фінансування установ і конкретних заходів є реалізація програм, спрямованих на розв'язання визначених проблем.

Програмно-цільовий метод передбачає також, що при прийнятті рішень щодо використання грошових коштів враховуються такі аспекти, як підвищення корисності програми, зниження витрат на функціонування органів місцевого самоврядування, якісне надання соціальних послуг та підвищення добробуту в цілому. Найважливішими складовими програмно-цільового методу є:

- складання бюджетних програм і підпрограм;
- стратегічне планування;
- доходи й видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень;
- аналіз, оцінка і моніторинг програм;
- прозорість бюджетного процесу та участь широких верств населення у ньому.

Реалізація бюджетної політики соціально-економічного розвитку вимагає переходу на програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів. Останнє зумовлено ще й тим, що недостатньо ефективне

використання бюджетних коштів та поліпшення якості надання державних послуг є нарізною проблемою, особливо в умовах нестачі бюджетних коштів.

8.4. Регулювання міжбюджетних відносин

Регулювання міжбюджетних відносин — це щорічний плановий перерозподіл загальнодержавних централізованих фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи з метою збалансування усіх бюджетів за обсягом, необхідним для виконання місцевими органами своїх функцій. Регулювання міжбюджетних відносин здійснюється кожним представницьким органом щодо бюджетів нижчого рівня.

Основні завдання регулювання міжбюджетних відносин полягають у наступному:

- а) досягнення відповідності між видатками і доходами бюджетів усіх рівнів;
- б) забезпечення відповідності у надходженні доходів з потребами у видатках бюджетів усіх рівнів;
- в) створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів;
- г) узгодження та ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги у формі міжбюджетних трансфертів з конкретними зусиллями щодо мобілізації доходів;
- д) забезпечення вирівнювання бюджетів фінансовими ресурсами на рівні гарантованого державою мінімуму соціальних послуг на одного жителя кожного населеного пункту.

Самостійність усіх бюджетів забезпечується закріпленими за ними відповідними джерелами доходів. Обсяг закріплених доходів безпосередньо пов'язаний з економікою кожної адміністративно-територіальної одиниці. Отримання закріплених доходів кожним бюджетом здебільшого гарантує покриття лише частини його видатків. Розрив у доходах, як різниця між обсягом видатків і обсягом закріплених доходів, покривається при затвердженні бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти — це фінансові ресурси, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший. Розрізняють такі їх види: дотація вирівнювання, субвенція, субсидія.

Субвенція — це форма фінансової допомоги, що надається в абсолютній сумі грошових коштів. Вона виділяється з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня і має виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягає поверненню у випадку порушення її цільового використання. Субвенція здебільшого зумовлюється необхідністю балансування бюджету.

Дотація — це певна сума грошових коштів, що виділяється з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня на безповоротній основі з метою покриття бюджетного дефіциту.

Субсидія — це виділення певної суми грошових коштів з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня у формі допомоги з метою проведення певного заходу. Кошти субсидії підлягають поверненню у випадку порушення цільового використання. Субсидія здебільшого не пов'язується з балансуванням бюджету.

Міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, й бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на:

— видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності й суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені цим кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню;

— видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності;

— видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Видатки на забезпечення конституційного ладу держави здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Інші видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів із Державного бюджету України. Відповідальність за здійснення видатків за рахунок коштів Державного бюджету покладається на відповідні органи державної влади. Відповідальність за здійснення видатків за рахунок місцевих бюджетів і трансфертів покладається на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міських, селищних, сільських голів (якщо відповідні виконавчі органи не створені).

Держава може передати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) зобов'язані забезпечити здійснення видатків, визначених із відповідних місцевих бюджетів з дотриманням розподілу цих видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом. Забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів Бюджетним кодексом, а також здійснювати упродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різними бюджетами.

Важлива роль у регулюванні міжбюджетних відносин належить міжбюджетним трансфертам. Для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Він визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців, споживачів соціальних послуг чи інших контингентів.

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

При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, за якими встановлення нормативів недоцільне. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від таких показників:

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

Коефіцієнти коригування затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг дотації та умови його обчислення, визначених відповідними статтями Бюджетного кодексу. Якщо прогнозні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України.

Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України, і визначається у межах від 0,60 до одиниці.

Міські (міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) та районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і відповідні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

- субвенції 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;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися внесенням змін до Закону «Про Державний бюджет України» на поточний бюджетний період, що передбачають надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування. Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації цих видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва й Севастополя з їхнім подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетних періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначається Законом «Про Державний бюджет України».

Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад можуть передбачатися у складі їх бюджетів у разі, якщо інший орган державної влади чи місцевого самоврядування може виконати

цю функцію ефективніше. Умови та порядок надання субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад визначаються відповідною угодою сторін.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

Дотація вирівнювання та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам перераховуються з рахунків Державного бюджету України органами Державного казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та районним бюджетам. Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва й Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, районних та обласних бюджетів, забезпечується відповідними органами Державного казначейства України.

Порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам, коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість і повноту перерахування трансфертів.

Регулювання міжбюджетних відносин — це не лише збалансування бюджетів і перерозподіл бюджетних ресурсів, але й економічна діяльність народногосподарського значення. У процесі міжбюджетного регулювання втілюються загальнодержавні цілі щодо створення необхідних умов для економічного зростання, розвитку продуктивних сил, ліквідації розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій на основі економічно обґрунтованого забезпечення місцевих органів самоврядування відповідними обсягами фінансових ресурсів.

З метою зміцнення бази доходів місцевих бюджетів видається доцільним закріпити за ними доходи, що надходять у формі платежів за ресурси. Такий підхід забезпечить реалізацію права власності місцевих рад на ресурси, що надані в їх розпорядження й користуван-

Розділ 9

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

9.1. Завдання і принципи бюджетного планування

Бюджетне планування — це науково обґрунтований процес визначення джерел формування і напрямків використання бюджетних фінансових ресурсів для забезпечення пропорційного й динамічного соціально-економічного розвитку суспільства.

Як один з важливих інструментів організації управління економікою бюджетне планування створює передумови для повного і своєчасного забезпечення фінансовими ресурсами соціально-економічного розвитку суспільства. Процес бюджетного планування передбачає застосування планових показників, що характеризують розвиток економіки у майбутньому: економічних нормативів, які визначають взаємовідносини з бюджетною системою, та лімітів, що відображають об'єктивно існуючу обмеженість ресурсів, на яку може розраховувати суспільство у плановому періоді.

Бюджетне планування має науковий характер, базується на теорії суспільного відтворення і пов'язане зі всіма аспектами економічного та соціального розвитку суспільства, діяльністю суб'єктів господарювання, організацією управління, національною обороною, правоохоронною діяльністю і забезпеченням безпеки держави, наукою, культурою, охороною здоров'я, освітою тощо. Водночас бюджетне планування — це складова фінансового планування, що займає у ньому центральне місце. У процесі бюджетного планування встановлюються зв'язки усіх суб'єктів господарювання, усієї соціальної інфраструктури та інших інституцій з бюджетною системою, причому бюджету належить провідна, організуюча і координуюча роль.

ня суб'єктам господарювання. Це сприятиме підвищенню ефективності їх використання та зацікавленості місцевих органів у розширеному відтворенні ресурсів та посиленні контролю за їх використанням. Крім того, виникає потреба у запровадженні місцевих податків з доходів за перепродаж нерухомого майна, автомобілів, технічних засобів та податку за забруднення довкілля.

Загалом удосконалення регулювання міжбюджетних відносин стосовно зміцнення місцевих бюджетів і посилення їх ролі у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування потребує реформування оподаткування на базі відповідних наукових досліджень, вивчення досвіду зарубіжних країн та запровадження їх у практику бюджетного процесу в Україні.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обґрунтування ролі місцевих бюджетів у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Охарактеризуйте доходи місцевих бюджетів.
3. Дайте характеристику видаткам місцевих бюджетів.
4. Розкрийте економічний зміст регулювання міжбюджетних відносин.

Бюджетному плануванню належить центральне місце в управлінні фінансовою системою. З його допомогою досягаються необхідні пропорції в розподілі валового внутрішнього продукту між галузями економіки і територіями держави, забезпечуються фінансовими ресурсами пріоритетні сфери економічної діяльності, проводиться єдина фінансова політика на території держави. Бюджетне планування відіграє важливу роль у розподілі валового внутрішнього продукту на фонди споживання і нагромадження та у забезпеченні збалансованого розвитку економіки держави.

У процесі бюджетного планування вирішується ряд економічних завдань.

По-перше, визначення повноти джерел надходження грошових коштів за податками і зборами до бюджетів різних рівнів. У процесі бюджетного планування виявляється загальна потреба держави у грошових коштах, необхідних для виконання заходів соціально-економічного розвитку суспільства. При цьому враховуються не лише можливості, а й практична доцільність мобілізації тієї чи іншої частини новоствореної вартості валового внутрішнього продукту до бюджету суб'єктами господарювання. Водночас у даний період, коли поставлені завдання концентрації фінансових ресурсів для забезпечення основних (вирішальних) напрямків соціально-економічного розвитку, роль бюджету у перерозподільних процесах непомірно зростає.

По-друге, досягнення найвищої ефективності у розподілі бюджетних ресурсів між бюджетами регіонів, галузями народного господарства і конкретними видатками. Бюджетні призначення мають відповідати плану соціально-економічного розвитку і сприяти зростанню ефективності всього суспільного виробництва.

По-третє, спрямування бюджетних ресурсів на забезпечення пропорційного й динамічного розвитку суспільства. Розвиток суспільства має переважно динамічний характер. Водночас як окремі економічні суб'єкти, так і цілі регіони розвиваються не однаково рівномірно. Завдання бюджетного планування — виявити можливі диспропорції розвитку в суспільстві і за допомогою бюджетного механізму їх ліквідувати.

По-четверте, забезпечення прозорості і контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання з метою дотримання цільового використання і режиму економії у використанні бю-

джетних ресурсів та повнотою виконання завдань з надходження податків і зборів до бюджету. Для запровадження ефективного державного контролю за витратами бюджетних коштів державними установами, що фінансуються з Державного і місцевого бюджетів, з 1997 р. було здійснено перехід на їх фінансування на основі кошторису. Кошторис — це основний плановий документ бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період.

По-п'яте, формування необхідних резервів. Наявність бюджетних резервів дає можливість забезпечити безперервність фінансування планових заходів навіть у тих випадках, коли надходження до бюджету виявляються не виконаними. Бюджетні резерви виступають джерелом відшкодування збитків, заподіяних стихійними силами природи. Без них важко обійтися при ліквідації диспропорцій, що виникають у процесі виконання бюджету. Вони необхідні також для маневрування грошовими коштами в період сезонних касових розривів.

Організація бюджетного планування відбувається за науково обґрунтованими принципами. Вони включають:

– комплексний підхід до основних параметрів економічного й соціального розвитку у безпосередньому взаємозв'язку з наявними фінансовими можливостями. Основою бюджетного планування є планові показники економічного і соціального розвитку (обсяг виробництва і реалізації продукції, фонд заробітної плати і податкове навантаження на неї, показники діяльності соціальної інфраструктури тощо). Але розробка бюджету не зводиться лише до пасивного відображення завдань економічного і соціального розвитку. У процесі бюджетного планування виявляються додаткові резерви надходжень до бюджету та необхідність і можливості фінансування певних заходів економічного і соціального розвитку;

– оптимальне використання бюджетних ресурсів з метою першочергового забезпечення пріоритетних напрямків розвитку економіки і соціальної інфраструктури;

– визначення раціональної межі перерозподілу бюджетних ресурсів через бюджетний механізм;

– єдність у використанні показників бюджету в усіх ланках бюджетної системи;

– наукова обґрунтованість бюджетного планування з використанням передової методології і методів застосування передових норм і нормативів у використанні бюджетних коштів;

– режим економії в бюджетному плануванні означає орієнтацію на виконання завдань економічного й соціального розвитку за мінімумом витрат. Відповідно до цього обсяг бюджетного фінансування має плануватися в такому розмірі, щоб забезпечувалося раціональне використання кожної гривні. Це означає, що у процесі бюджетного планування враховуються можливості усунення непродуктивних витрат і втрат, а також найбільш прогресивні норми витрат палива, сировини, матеріалів тощо.

9.2. Методи бюджетного планування

Виступаючи комплексом складних і різноманітних видів планової діяльності, бюджетне планування на всіх рівнях його виконання використовує відповідні методи. Найширшого застосування набули такі методи: метод економічного аналізу, метод екстраполяції (коефіцієнтів), нормативний метод, балансовий метод та предметно-цільовий метод.

Вихідним у бюджетному плануванні є метод економічного аналізу. З його допомогою шляхом зіставлення планових показників з фактичними визначається рівень виконання бюджетних показників за попередній період. У процесі аналізу даних минулого періоду виявляються причини неповноти акумуляції грошових коштів до бюджету, визначається рівень ефективності використання бюджетних коштів.

Метод екстраполяції полягає у визначенні бюджетних показників на основі виявленої стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників відбувається на основі досягнутого у попередньому періоді розвитку і його коригуванні на відносно стійкі темпи зростання за встановленими коефіцієнтами. Цей метод застосовується і у сучасному бюджетному плануванні. Його головний недолік полягає у перенесенні минулих тенденцій на майбутнє і, крім того, він не стимулює виявлення резервів та не сприяє економії бюджетних коштів.

Досконалішим вважається нормативний метод бюджетного планування. Його суть полягає в тому, що планові бюджетні показники розраховуються на основі встановлених прогресивних норм і фінансово-бюджетних нормативів. Нормативний метод бюджетного планування може стати достатньо ефективним, якщо норми відповідатимуть таким вимогам:

– мають бути науково обґрунтованими;

– мають бути прогресивними, тобто орієнтуватися на передовий досвід;

– мають бути відносно стабільними визначений тривалий час.

Нормативний метод бюджетного планування потрібно застосовувати в усіх ланках бюджетної системи. При цьому його застосування має відбуватися на єдиному методологічному підході щодо формування норм і нормативів незалежно від рівня управління.

У процесі бюджетного планування широко застосовується балансовий метод. Із застосуванням цього методу досягається рівність між доходами і видатками бюджету кожної ланки бюджетної системи та узгоджуються фінансові ресурси з їх потребою. З його допомогою встановлюються необхідні пропорції в розподілі бюджетних коштів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами.

Роль балансового методу в сучасних умовах значно зросла. Ринкова економіка характеризується досить високою динамічністю складових національного господарства і соціального розвитку. Останнє потребує комплексного підходу до планування фінансових ресурсів і напрямків їх використання. Для забезпечення такої комплексності необхідно не лише підвищити наукову обґрунтованість планових завдань, а й забезпечити збалансування, узгодженість та ув'язку різноманітних показників в єдине ціле. Конкретне призначення балансового методу полягає в тому, щоб уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетного планування та вибрати оптимальний варіант задоволення суспільних потреб. Тому балансовий метод, який дає можливість узгодити фінансові ресурси держави з їх потребою, зайняв центральне місце в усій роботі з бюджетного планування.

Подальше удосконалення бюджетного планування безпосередньо пов'язане з програмно-цільовим методом. Особливість програмно-цільового методу полягає у формуванні бюджету за програмами, зосе-

редженні на результатах, стратегічному підході у плануванні, посиленні відповідальності при виконанні програм, обґрунтованості та аналізі прийнятих бюджетних рішень, прозорості у витрачанні бюджетних коштів. В основу бюджетно-цільового методу складання бюджетів покладено бюджетні програми, визначення яких дається у Бюджетному кодексі України: «Бюджетна програма - систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій». Бюджет за програмами спрямовується на досягнення конкретної мети і дає чітке розуміння державним органам та громадськості цільової спрямованості бюджетних коштів та забезпечує прозорість бюджету.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується при формуванні Державного і місцевих бюджетів України починаючи з 2002 р.

Застосування програмно-цільового методу бюджетного планування сприятиме успішному вирішенню завдань з мобілізації фінансових ресурсів до бюджету і забезпеченню безперервного фінансування соціально-економічного розвитку суспільства.

9.3. Бюджетна класифікація

Застосування бюджетної класифікації кожною ланкою бюджетної системи України передбачено Бюджетним кодексом України. Вона застосовується для організації бюджетного планування та контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу за доходами і видатками, забезпечення загальнодержавного і міждержавного порівнювання бюджетних показників.

Бюджетна класифікація — це систематизоване згрупування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. На її основі можна порівнювати фактичні і планові показники бюджетів різних рівнів, визначати характер регулюючих дій держави щодо надходжень за джерелами доходів і напрямками використання одержаних коштів.

Бюджетна класифікація є єдиною для всіх бюджетів, які складають бюджетну систему України. Вона використовується у бюджетному плануванні, у процесі складання проектів бюджетів різних рівнів, у розробці індивідуальних і зведених кошторисів відповідно до витрат і доходів для бюджетних установ. При цьому забезпечується взаємозв'язок державного плану економічного і соціального розвитку держави і фінансових планів міністерств та відомств з бюджетом, зведення показників Державного і місцевих бюджетів.

Бюджетна класифікація використовується на всіх стадіях бюджетного процесу, в ході складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів та їх виконання. На основі бюджетної класифікації здійснюється бюджетне планування та складання звітності про виконання бюджету. Вона відіграє важливу організаційну та юридичну роль у здійсненні контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів бюджетного процесу. Організаційна роль бюджетної класифікації полягає у наступному:

а) дає можливість порівнювати показники Державного бюджету та місцевих бюджетів;

б) створює умови для розгляду бюджетів усіх рівнів та їх економічного аналізу;

в) полегшує здійснення контролю за виконанням бюджету, своєчасністю і повнотою надходження коштів та їх використанням за цільовим призначенням;

г) спрощує можливості синтетичного й аналітичного обліку доходів і видатків у бюджетних установах.

Роль бюджетної класифікації у юридичному аспекті полягає у наступному:

а) відображає правову основу бюджетного процесу: складання, розгляд, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів;

б) юридично закріплює устрій і компетенцію управлінських органів влади;

в) ґрунтується на законодавчих актах і актах, що регулюють бюджетний процес.

Цілісність бюджетної системи забезпечується через взаємозв'язок між функціональним призначенням і економічним характером видатків бюджету на основі затвердженої Міністром фінансів України бюджетної класифікації. Складовими бюджетної класифікації є:

- а) класифікація доходів бюджету;
- б) класифікація видатків;
- в) класифікація фінансування бюджету;
- г) класифікація боргу.

Кожному класифікаційному показнику надається цифровий код (назва класифікаційного показника доходів має 8 цифр, а видатків — 4 цифри). Для доходів:

- цифра 1 — група доходів;
- цифра 2 — номер підгрупи бюджетної класифікації;
- цифри 3 і 4 — розподіл бюджетної класифікації;
- цифри 5 і 6 — параграф конкретного розділу, що визначає різновид надходження;
- цифри 7 і 8 — кодування виду бюджету (державний, міський та ін.) для розщеплення платежу.

Повноваженнями з надання роз'яснень щодо застосування бюджетної класифікації наділені два органи :

1. Міністерство фінансів України — надає роз'яснення щодо класифікації доходів бюджету, класифікації фінансування бюджету та класифікації боргу.

2. Державне казначейство України — надає консультації з економічної класифікації видатків бюджету, тобто про конкретне спрямування коштів, їх цільове призначення й інше.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обґрунтування економічного змісту бюджетного планування, покажіть його завдання та функції.
2. Охарактеризуйте принципи бюджетного планування.
3. Розкрийте економічний зміст методів бюджетного планування.
4. Дайте характеристику бюджетній класифікації, розкрийте її роль у бюджетному плануванні.

Розділ 10

ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

10.1. Організація роботи із складання, розгляду і затвердження бюджету

Бюджет як система всеохоплюючих фінансових відносин завжди був і залишається важливим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Через нього проходить значна частина грошових потоків, що зумовлює особливе ставлення до процесу організації та порядку складання, розгляду, затвердження і використання бюджетів та контролю за їх виконанням, затвердженням звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. Бюджетний процес регламентується бюджетним кодексом і включає такі етапи:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд та прийняття Закону «Про Державний бюджет України», рішень про місцеві бюджети;
- виконання бюджету, включаючи у разі необхідності внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України», рішень про місцеві бюджети;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття відповідного рішення.

Порядок прийняття Закону «Про Державний бюджет України» встановлений Бюджетним кодексом України. Весь бюджетний процес від початку складання проектів бюджетів до затвердження звітів про їх виконання відбувається відповідно під контролем Верховної Ради України та місцевих органів самоврядування. Це підвищує ор-

ганізаційний рівень органів управління, які здійснюють бюджетне планування та виконання бюджету.

Бюджет складається на рік, який в Україні співпадає з календарним: розпочинається з 1 січня і закінчується 31 грудня. Бюджет складається і затверджується до початку бюджетного року.

Складання бюджету належить до повноважень держаних органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих Рад народних депутатів. Ці органи визначені відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими Радами народних депутатів. Вони також відповідають за виконання бюджету та контроль за цільовим, економічним й ефективним використанням бюджетних коштів.

Складання проекту пов'язане з тривалою підготовчою роботою. Її здійснює Кабінет Міністрів, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України та інші органи на місцях.

Для складання проекту бюджету розробляються основні програмні макроекономічні показники економічного і соціального розвитку України на плановий рік. Це, зокрема, обсяг валового внутрішнього продукту, показники балансу фінансових ресурсів, балансу доходів і витрат населення, платіжного балансу, валютного балансу тощо. Головне завдання, яке необхідно вирішити при складанні проекту Державного бюджету, є забезпечення потрібними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку держави. Через Державний бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями з метою вирівнювання їх фінансового стану, а також для належного забезпечення кожної з них необхідними фінансовими ресурсами.

На початковому етапі складання проектів бюджетів виконуються розрахунки на базі узагальнюючих показників, таких як: валовий внутрішній продукт, баланс фінансових ресурсів, баланс доходів і витрат населення тощо. На їх основі визначається доцільний рівень перерозподілу ВВП, що здійснюється за допомогою фінансів. Потім з'ясується необхідність і доцільність перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему, тобто визначається частка фінансових ресурсів держави, яку потрібно мобілізувати до бюджету для виконання державою своїх функцій без одночасного посилення надмірних

перерозподільних процесів. Надмірне навантаження бюджету може спричинити негативні наслідки і в економічній, і в соціальній сферах.

На наступних етапах здійснюється всебічна аналітична робота над бюджетними показниками. Найважливішими в ній є:

— обґрунтування показників доходів і витрат бюджету з урахуванням впливу змін рівня цін, заробітної плати, норм матеріальних і грошових витрат;

— пошук можливого збільшення доходів бюджету і скорочення його видатків;

— врахування змін у системі оподаткування, рівня цін та діючого законодавства щодо бюджету;

— визначення впливу зовнішньоекономічних факторів на обсяг доходів і видатків бюджету.

Для здійснення розрахунків обсягу доходів і витрат бюджету залучають працівників науково-дослідних інститутів, провідних спеціалістів міністерств та відомств і, в першу чергу, спеціалістів Міністерства фінансів України.

10.2. Складання, розгляд і затвердження Державного бюджету

Процес складання, розгляду і затвердження Державного бюджету починається з того, що не пізніше 1 червня року, який передуює плановому, у Верховній Раді України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний рік. З доповіддю про основні напрямки державної політики на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр України або, за його дорученням, міністр фінансів України.

Проект Основних напрямків державної політики на наступний державний період (Бюджетної резолюції) до Верховної Ради України подає Кабінет Міністрів України. Він містить такі основні пропозиції:

а) граничний розмір дефіциту (профіциту) Державного бюджету України до прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту у відсотках;

б) частка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що підлягає перерозподілу через зведений бюджет України;

в) граничний обсяг державного боргу та його структура;

- г) частка міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету і коефіцієнт вирівнювання для місцевих бюджетів;
- д) частка капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетні напрямки їх використання;
- е) взаємоузгодженість Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;
- є) зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- ж) перелік головних розпорядників коштів Державного бюджету України;
- з) перелік захищених статей видатків бюджету;
- и) обґрунтування необхідності поділу зведеного бюджету на загальний та спеціальний фонди.

На підставі парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної резолюції).

Всю поточну роботу із складання проекту Державного бюджету виконує Міністерство фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. Проект бюджету складається на основі макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий рік. Прогнозовані показники на плановий рік Міністерство фінансів України доводить до міністерств, відомств та інших органів державної влади. У двотижневий термін міністерства, відомства та інші органи державної влади подають Міністерству фінансів свої пропозиції з відповідними розрахунками й обґрунтуваннями.

Після розгляду наданих пропозицій міністерств, відомств, інших органів Міністерство фінансів складає проект зведеного і Державного бюджетів України та подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України. Останній розглядає на своєму засіданні, приймає постанову щодо Закону «Про Державний бюджет України» і подає його на розгляд Верховній Раді України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.

До проекту Закону «Про Державний бюджет України» додаються такі матеріали:

- а) пояснювальна записка до проекту Закону «Про Державний бюджет України», яка має містити такі матеріали:

- інформацію про економічне становище держави та основні прогнозовані макроекономічні показники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;
- оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету;
- пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту Закону «Про Державний бюджет України», включаючи аналіз прогнозованих обсягів видатків на виконання функцій, програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;
- інформацію щодо врахування пропозицій Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період, якщо вони були прийняті Верховною Радою України відповідно до вимог Бюджетного кодексу;
- обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин;
- інформацію щодо обсягів державного боргу, у тому числі за типом бюджетного зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень;
- прогноз основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступних три бюджетних періоди;
- б) прогнозовані показники зведеного бюджету України відповідно до бюджетної класифікації та зведеного балансу фінансових ресурсів України;
- в) перелік пільг по податках, зборах та інших обов'язкових платежах із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;
- г) зведення обсягу та структури фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетний періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу;
- д) показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету, за умови реалізації цих програм протягом більше одного бюджетного періоду;

е) інформацію про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;

є) проекти кошторисів усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів та обов'язкових платежів відповідно до закону;

ж) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Кабінет Міністрів України.

Проект Закону «Про Державний бюджет України» має бути представлений Верховній Раді України до 1 жовтня для попереднього розгляду комітетами Верховної Ради України. З доповіддю про проект Закону виступає Міністр фінансів України або особа, що виконує його обов'язки. Проект розглядається у трьох читаннях на пленарних засіданнях Верховної Ради України і має бути прийнятий Верховною Радою України до 1 грудня поточного року, що передує плановому.

У прийнятому Верховною Радою Законі «Про Державний бюджет України» визначаються такі показники:

а) загальна сума доходів і загальна сума видатків з розподілом на загальний та спеціальний фонди та розподілом видатків на поточні і капітальні;

б) граничний обсяг дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у наступному бюджетному періоді та джерела його покриття;

в) суми доходів Державного бюджету України відповідно до бюджетної класифікації;

г) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України відповідно до бюджетної класифікації;

д) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

е) граничний розмір державного внутрішнього і державного зовнішнього боргу України на кінець планового року;

є) розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України.

До складу Державного бюджету України включаються доходи і видатки цільових державних фондів. Вони затверджуються окремо для кожного фонду. Поточні видатки цільових загальнодержавних фондів затверджує Верховна Рада України в межах доходів цих фондів. Видатки розвитку цільових державних фондів можуть бути скорочені Верховною Радою України. Вилучені кошти спрямовуються на фінансування інших статей видатків Державного бюджету України. Водночас

кошти Пенсійного Фонду України забороняється витратити на інші цілі, крім передбачених Положенням про Пенсійний Фонд.

Верховна Рада України ухвалює постанови про порядок введення в дію Закону «Про Державний бюджет України». Проект цієї постанови розробляється і подається до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України.

Закон «Про Державний бюджет України» публікується для загального ознайомлення.

Якщо Закон «Про Державний бюджет України» не прийнятий Верховною Радою України до 2 грудня, то має прийматися постанова про порядок фінансування поточних витрат. Дія такої постанови поширюється до прийняття Закону «Про Державний бюджет України».

Якщо Верховна Рада України не прийме такої постанови до 30 грудня, то дія Закону «Про Державний бюджет України» поточного року поширюється на наступний, крім показників щодо видатків розвитку.

10.3. Складання, розгляд і затвердження місцевих бюджетів

Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети забезпечують фінансування заходів економічного і соціального розвитку відповідної території чи населеного пункту, що здійснюються органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Уряди Автономної Республіки Крим, виконавчі комітети областей, Київської та Севастопольських міських, районних Рад народних депутатів організовують складання відповідних проектів бюджетів. Виконавчі органи місцевих Рад на основі прогнозованих показників економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць і показників, доведених до відповідних виконавчих органів, розробляють проекти бюджету і подають їх на розгляд відповідно Уряду Автономної Республіки Крим та виконавчим комітетам місцевих Рад народних депутатів. Уряд Автономної Республіки Крим та виконавчі органи місцевих Рад народних депутатів подають схвалені ними проекти бюджетів на розгляд відповідно Верховній Раді Автономної Республіки Крим та місцевим Радам народних депутатів.

Виконавчі органи міських, селищних, сільських Рад народних депутатів на основі прогнозованих показників економічного і соціального розвитку міста, селища, села та проектів фінансових планів підприємств і господарських організацій, планів доходів і кошторисів видатків бюджетних установ та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, визначених місцевою Радою народних депутатів вищого рівня, складають проекти міських, селищних і сільських бюджетів та подають їх на розгляд відповідних Рад народних депутатів.

Проекти республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів попередньо розглядаються відповідними постійними комісіями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та постійними комісіями місцевих Рад народних депутатів. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві Ради народних депутатів розглядають відповідні проекти бюджетів на основі доповіді Уряду Автономної Республіки Крим та виконавчих органів місцевих Рад народних депутатів із врахуванням висновків і співдоповіді їхніх постійних комісій.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування), районні Ради народних депутатів затверджують відповідно республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласний, міський, районний бюджети у загальній сумі доходів з виділенням окремих асигнувань на фінансування підпорядкованого господарства, соціально-культурних заходів, соціального захисту населення, на утримання органів державної влади та їх виконавчих органів. Одночасно затверджується обсяг оборотної касової готівки. Для бюджетів нижчого рівня затверджуються нормативи і асигнування від державних податків і зборів та розміри дотацій чи субвенцій.

Міські, селищні, сільські Ради народних депутатів затверджують бюджет у загальній сумі доходів з виділенням усіх джерел доходів та у загальній сумі видатків з виділенням асигнувань на фінансування підвідомчого господарства, благоустрою, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, на утримання відповідної Ради народних депутатів та її виконавчих органів, а також розміри оборотних касових готівок. У випадку, якщо Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві Ради народних депутатів не затвердять

відповідний бюджет до 30 грудня року, що передує тому, на який складено бюджет, то набувають чинності показники бюджету, поданого на затвердження Урядом Автономної Республіки Крим і відповідними виконавчими органами Рад народних депутатів.

Рішення про затвердження відповідних бюджетів публікується в пресі.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте обґрунтування особливостям організації роботи із складання і розгляду Державного бюджету України.
2. Охарактеризуйте процес розгляду і затвердження Державного бюджету України у Верховній Раді України.
3. Розкрийте зміст етапів складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів.

Розділ 11

ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ ЗА БЮДЖЕТНИМИ ПРИЗНАЧЕННЯМИ

11.1. Видатки бюджету на державне управління і судову владу

Видатки на державне управління — одну із основних функцій держави — фінансуються з бюджетів різних рівнів.

З Державного бюджету України фінансуються видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності й суверенітету, незалежного судочинства та інші непередбачені Бюджетним кодексом України видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню. Вони включають видатки на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, загальне планування і статистичні служби. За рахунок коштів республіканського Автономної Республіки Крим і бюджетів місцевого самоврядування, у тому числі трансфертів з Державного бюджету, фінансуються видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх використання на основі принципу субсидіарності. З обласних, районних і бюджетів самоврядування здійснюються видатки на утримання відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Вони спрямовуються на забезпечення прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Відповідальність за здійснення видатків за рахунок коштів Державного бюджету України несуть відповідні органи державної влади. А відповідальність за здійснення видатків за рахунок коштів місцевих

бюджетів і трансфертів покладається на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міських, селищних, сільських голів (якщо виконавчі органи не створені).

Держава може передати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право здійснення видатків лише з одночасною передачею бюджетних ресурсів у формі закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови зобов'язані забезпечити здійснення видатків з відповідних місцевих бюджетів з дотриманням розподілу цих видатків між бюджетами, визначеними Бюджетним кодексом. Не допускається здійснення видатків, не віднесених до місцевих бюджетів, та видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів упродовж бюджетного періоду.

Видатки на державне управління включають такі витрати:

— на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів, апарату Рахункової палати Верховної Ради України, інші видатки);

— на функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, апарату Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування);

— на утримання Президента України та його апарату;

— на утримання фінансових і фіскальних органів (Державної податкової адміністрації України, місцевих державних податкових органів, Головного контрольно-ревізійного управління України, Головного управління Державного казначейства України, місцевих органів Головного управління Державного казначейства України, Митної служби України, на створення державного реєстру фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів, витрати на комп'ютеризацію Державного казначейства та інших фінансових ор-

ганів, витрати на виготовлення марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби);

— на загальне планування і статистичні служби (проведення статистичних досліджень і переписів, інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення орденів, медалей, документів до них; виготовлення та перевезення національної валюти, придбання устаткування для виробництва цінних паперів і монет; виробництво бланків цінних паперів і документів суворого обліку; утримання Пробірної палати України, утримання центру правових реформ і законопроектних робіт; утримання Фонду сприяння становленню місцевого та регіонального самоврядування; видатки на паспортизацію населення України; видатки на запровадження нового податкового і бюджетного законодавства);

— на утримання судової влади і судів (Конституційного Суду України, Верховного суду України, обласних судів, районних (міських) судів, Вищого господарського суду, господарських судів, військових судів).

Планування видатків на утримання органів державного управління відбувається у формі складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків. Разом з кошторисом затверджується штатний розпис органів державного управління, включаючи їх структурні підрозділи. У ньому вказується кількість штатних одиниць у розрізі структурних підрозділів, посадові оклади для кожної посади і місячний фонд оплати праці у розрахунку на одну посаду.

Кошториси центральних органів виконавчої влади незалежно від джерел утримання, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій затверджуються Міністерством фінансів України. Кошториси і штатні розписи органів виконавчої влади, підпорядкованих міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, затверджуються керівниками цих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Кошториси управлінь, відділів, інших підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районних державних адміністрацій затверджуються відповідними державними адміністраціями після попередньої перевірки в обласних, Київському та Севастопольському міських фінансових управліннях. Кошториси управлінь, відділів, інших підрозділів районних державних адміністрацій затверджують районні

державні адміністрації після їх попередньої перевірки районними фінансовими відділами.

Планування витрат на утримання органів державного управління за категоріями видатків економічної класифікації здійснюється у такому ж порядку, як і іншими бюджетними установами.

У складі видатків на державне управління найбільшу частку становлять кошти на оплату праці (близько 75%).

Працівники органів державного управління мають статус державних службовців, оплата їхньої праці здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Чисельність державних службовців в Україні — 230 тис. чоловік.

Посадові оклади державних службовців устанавлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. №35 «Про умови оплати праці працівників апарату органів державної влади та інших органів».

За умови постійної нестачі бюджетних коштів фінансування органів державного управління здійснюється в основному в розмірах, необхідних для забезпечення поточної діяльності. Головним чином це витрати на оплату праці, нарахування на заробітну плату та витрати на господарське утримання установ і організацій.

Враховуючи економічну ситуацію в Україні, можна стверджувати, що система органів державного управління є структурно невизначеною та малоефективною. Тому Указом Президента України від 20.11.1998 р. №1284/98 було розпочато адміністративну реформу, ключовим напрямом якої є створення системи державного регулювання економіки України. Державній комісії з адміністративної реформи та Кабінету Міністрів України було доручено розробити науково обґрунтовані критерії визначення оптимальної структури та чисельності працівників апаратів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Адміністративна реформа в Україні — це не короткочасна кампанія, а комплекс заходів, розрахованих на тривалу перспективу розвитку держави. Зміни у структурі центральних органів виконавчої вла-

ди, запроваджені Указом Президента України від 19.12.1999 р. №1573/95, передбачають перерозподіл функцій управління шляхом ліквідації зайвих органів державного управління або уточнення функцій чи статусу решти з них. Зміни стосуються насамперед якісної сторони управління. Щодо визначення кількісних показників скорочення штатів, то для розрахунку чисельності апарату управління на державному рівні експертна оцінка є недостатньою.

Для реформування державного управління потрібен системно-функціональний підхід, який дасть змогу визначити оптимальну для нашої держави структуру органів виконавчої влади і їх чисельність.

Виходячи з того, що система управління реалізується головним чином через взаємовідносини між працівниками органів управління, ці відносини і, відповідно, співвідношення чисельності апаратів різних органів управління також носять системний характер. Так, зростання частки приватних підприємств має зменшувати навантаження на середні ланки державного управління і відповідно збільшувати штати на рівні підприємницьких структур. Загалом скорочення державного сектора приводить до підвищення значення (на державному рівні) органів функціонального управління (комітетів та інших відомств) за рахунок міністерств, що здійснювали галузеве лінійне управління.

Становлення самоврядування також потребує істотних змін у розподілі управлінського персоналу, тому що підпорядкування комунальних підприємств в основному нижчим ланкам територіального управління вимагає їх зміцнення кадрами, якого можна досягнути за рахунок скорочення як штатів міністерств, так і середніх та вищих ланок територіального управління, з підпорядкування яких поступово виводиться комунальне господарство. Залежно від економічної ситуації змінюються і пріоритети у розвитку тих чи інших галузей, що також вимагає перерозподілу чисельності працівників міністерств і відомств, органів територіального управління.

У системі органів управління надлишкова чисельність управлінців у тих чи інших ланках не лише не дає користі для управління на нижчих ланках, а й призводить до того, що на нижчі рівні надходить невідповідно велика кількість розпорядчих актів і вказівок, більше того, недовантажені вищі органи починають втручатися у справи нижчих, підмінювати їх. Ще шкідливішою є недостатня чисельність праців-

ників у певній ланці. У такому разі природні недоліки в її роботі негативно позначаються на всіх нижчих ланках і не можуть бути ними компенсовані навіть при збільшенні штатів. Ліквідація проміжної ланки лінійного управління, як правило, викликає необхідність посилення функціональних служб вищого органу управління. Таким чином, ефективність зміни чисельності апарату даного органу управління слід розглядати не локально, а лише в системі органів управління.

Реформуючи державне управління, слід мати на увазі, що у складних економічних умовах різке скорочення апарату управління без вирішення проблеми суттєвого підвищення продуктивності праці державних службовців може призвести до подальшого погіршення керованості державою. Тому необхідний перехід на інтенсивний шлях удосконалення діяльності апарату органів управління, а це вимагає вирішення низки проблем як у теоретичному, так і у практичному напрямках, а саме: раціоналізації розподілу функцій органів управління; розроблення науково обґрунтованої нормативної бази (визначення загальної чисельності службовців у сфері державного управління з урахуванням можливостей їх утримання державою); підвищення кваліфікації службовців, поліпшення їх інформаційного забезпечення, підвищення дієвості матеріального стимулювання; законодавчого забезпечення вдосконалення державної служби та контролю за його дотриманням.

11.2. Видатки на національну оборону, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави

Фінансування видатків на національну оборону зумовлюється необхідністю захисту інтересів держави у міжнародному співтоваристві. Обсяг витрат на оборону визначається системою офіційних поглядів військового характеру, виходячи із співвідношення різних воєнних угруповань у світі, напрямків зовнішньої політики України та інших факторів.

Видатки на оборону — це спрямування фінансових ресурсів на оборону держави для утримання збройних сил, розвитку оборонної промисловості, проведення військових досліджень та ліквідації їх наслідків. Вони включають прямі, побічні і непрямі витрати.

Прямі витрати на оборону включають витрати на міністерства і відомства оборони держави, які складаються із витрат на утримання та навчання особового складу збройних сил, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, військову допомогу іноземним державам та інші витрати. Вони поділяються на поточні і капітальні.

Поточні витрати на оборону пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності збройних сил на досягнутому рівні. Вони включають грошове утримання військовослужбовців та заробітну плату цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, а також витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом військової техніки.

Капітальні витрати пов'язані з відображенням матеріально-технічного переоснащення збройних сил та розвиток оборонної промисловості. Вони включають витрати на військові наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, закупівлі озброєння та військової техніки, військове будівництво тощо.

Побічні видатки на оборону зумовлені утриманням збройних сил, ліквідацією наслідків війни, переозброєнням тощо. Вони включають виплати пенсій і допомоги ветеранам війни, інвалідам та сім'ям загиблих, витрати з відбудови руйнувань, спричинених війною, відшкодування збитків, завданих воєнними діями тощо.

Непрямими вважаються видатки, що за своїм характером значною мірою відносяться до оборонних, але включені до кошторисів витрат цивільних міністерств і відомств.

Видатки на оборону фінансуються виключно з Державного бюджету у розмірах, які щорічно визначаються Законом України «Про Державний бюджет України». В останні роки видатки на оборону порівняно невеликі. Вони становлять 5–7% видатків зведеного бюджету. Водночас ефективність збройних сил визначається рівнем їх боєздатності і боєготовності. Ці якісні показники стану збройних сил вимагають значного збільшення фінансування національної оборони. Останнє зумовлюється сучасними умовами реальних зовнішніх загроз.

Фінансування органів і установ національної оборони здійснюється на основі їх кошторисів доходів і видатків. Зведені кошториси розглядаються у Міністерстві фінансів України і включаються до проекту Державного бюджету України. Фінансування видатків на оборону здійснюється через Державне казначейство України.

Видатки на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави зумовлені необхідністю захисту її зовнішніх та внутрішніх інтересів. Фінансування правоохоронної діяльності і гарантування безпеки держави здійснюється в межах обсягу грошових коштів, затверджених у Державному бюджеті через систему головних розпорядників бюджетних коштів. Всі ці видатки фінансуються з Державного бюджету за виключенням видатків на утримання підрозділів міліції, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Відповідно до функціональної класифікації видатки бюджету на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави включають такі витрати:

- видатки на утримання органів внутрішніх справ, до яких належить матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів державно-патульної служби та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників;

- видатки на поточне утримання внутрішніх військ МВС України;

- видатки на утримання прокуратури, які включають видатки на поточне утримання Генеральної прокуратури України та місцевих органів прокуратури;

- видатки на кримінально-виправні системи: установи і підприємства України з виконання покарань;

- видатки на Прикордонні війська України, до яких належать видатки на утримання Прикордонних військ України та комплексну програму розбудови державного кордону України;

- видатки на Службу безпеки України, які включають видатки на поточне утримання Служби безпеки України, антитерористичного центру Служби безпеки України та матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю;

- видатки на пожежну охорону, які включають державну пожежну охорону та професійну пожежну охорону;
- видатки на утримання Головного управління урядового зв'язку;
- видатки на утримання інших правоохоронних органів, які включають витрати управлінь державної охорони та спеціалізованих монтажних-експлуатаційних підрозділів;
- видатки на утримання розвідувальних органів;
- витрати, пов'язані із зміцненням правопорядку за рахунок реалізації конфіскованого митними органами майна, товарів та інших предметів, конфіскованих правоохоронними й іншими уповноваженими органами, а також конфіскованої валюти;
- видатки на утримання Національного бюро розслідувань.

Планування видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави здійснюється за програмно-цільовим методом. До найважливіших програм належать: «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку», «Охорона та оборона особливо важливих державних об'єктів і супроводження перевезення ядерних матеріалів по території України», «Участь внутрішніх військ в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, конвоювання арештованих і засуджених та охорона підсудних під час судових процесів», «Розвиток фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів» та інші.

З метою задоволення потреб окремі служби правоохоронної діяльності поєднують свою діяльність з господарською для залучення додаткових грошових коштів. Це, зокрема, виконання певної господарської діяльності установ і підприємств з виконання покарань, служби пожежної охорони тощо.

11.3. Видатки бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення населення

Провідне місце у видатках бюджетів України усіх рівнів належить видаткам на соціально-культурні заходи. За 2001—2003 рр. на них припадає 46,0 — 56,2% видатків зведеного бюджету (додаток Б). З усіх видатків на соціально-культурні заходи близько третини займають

витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення населення (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

Структура видатків зведеного бюджету України на соціально-культурні заходи за 2000—2003 рр.

Показник	2000		2001		2002		2003	
	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку
Соціально-культурні заходи всього	48 148,6	100,0	55 528,0	100,0	60 318,9	100,0	75 792,5	100,0
у т.ч.								
а) освіта	7 085,5	37,2	9 557,1	37,4	12 269,0	36,2	14 977,7	37,8
б) охорона здоров'я	4 888,2	25,7	6 238,9	24,4	7 537,9	22,3	9 708,2	24,5
в) соціальний захист і соціальне забезпечення	5 985,2	31,4	8 332,8	32,7	12 643,9	37,3	12 953,2	32,6
г) культура і мистецтво	634,0	3,3	830,2	3,3	804,7	2,4	1 162,9	2,9
д) засоби масової інформації	214,3	1,1	258,2	1,0	252,8	0,8	318,2	0,8
е) фізична культура і спорт	253,3	1,3	302,4	1,2	352,1	1,0	564,2	1,4
є) інші	—	—	—	—	8,3	—	7,2	—

До витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення населення належать видатки, спрямовані на адресну підтримку малозабезпечених громадян, забезпечення прожиткового мінімуму різних груп населення, соціальний захист осіб, що опинилися у скрутному становищі, пенсійне забезпечення. Фінансування закладів і програм

соціального забезпечення неповнолітніх і молоді, витрати на утримання будинків-інтернатів для старих та інвалідів, видатки, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, інші видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Законодавством України передбачається соціальний захист понад двадцяти різних видів допомоги та пільг. До них належать такі групи населення:

- ветерани праці та громадяни похилого віку;
- військовослужбовці;
- матері з дітьми;
- інваліди з дитинства і діти-інваліди;
- діти, які перебувають під опікою чи піклуванням;
- громадяни, що постраждали від Чорнобильської катастрофи;
- учасники бойових дій та ветерани Великої Вітчизняної війни;
- сім'ї з незначними доходами;
- молоді сім'ї;
- інші категорії населення.

Видатки на соціальний захист економісти класифікують за певними ознаками. По-перше, за джерелами фінансування видатки на соціальний захист поділяються на ті, що забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету та за рахунок місцевих бюджетів. З Державного бюджету здійснюється фінансування заходів, пов'язаних з поверненням та облаштуванням депортованого кримськотатарського народу й осіб інших національностей, які повернулися в Україну, утримання пунктів тимчасового розміщення біженців, надання грошової допомоги біженцям та інші витрати. Переважна більшість видатків на соціальний захист населення адресного характеру, як державна допомога сім'ям з дітьми, державна допомога інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам, житлові субсидії та інші, фінансуються за рахунок виділення коштів з Державного бюджету у формі субвенцій місцевим бюджетам.

По-друге, забезпечення соціального захисту певних груп населення за витратами на реалізацію загальнодержавних та місцевих програм. До загальнодержавних відносяться програми усіх видів допомоги і компенсацій, утримання установ та закладів соціального захисту, функціонування яких передбачено чинним законодавством та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. До них нале-

жать витрати, фінансування яких передбачається Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про органи і служби у справах неповнолітніх» та інші.

Запровадження місцевих програм соціального захисту населення відбувається на основі рішень органів місцевого самоврядування. Їх фінансування проводиться за рахунок коштів місцевих бюджетів.

По-третє, за метою використання видатки на соціальний захист населення економісти поділяють на такі групи:

а) видатки на соціальний захист у зв'язку з малозабезпеченістю. До них належать допомоги малозабезпеченим сім'ям з дітьми, державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям тощо;

б) видатки за метою використання, до яких належать виплати для компенсації втраченого доходу. Вони включають витрати на виплату допомоги по вагітності і пологах, допомоги по догляду за дитиною-інвалідом та допомоги по догляду за дитиною до 3-х років. Сюди можна віднести індексацію грошових доходів громадян;

в) виплати, зумовлені компенсацією втрати здоров'я або майна, до яких належать компенсаційні виплати реабілітованим громадянам відповідно до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні»;

г) витрати на соціальний захист населення за визначеною метою їх використання, зумовлені наданням допомоги в облаштуванні організацій чи тимчасових пунктів та наданням пільг окремим категоріям населення. Це, наприклад, витрати на утримання притулків для неповнолітніх та пунктів тимчасового розміщення біженців, а також надання пільг та привілеїв окремим категоріям громадян;

По-четверте, виплати на соціальний захист населення можуть здійснюватися у грошовій та натуральній формах. Причому грошові виплати на соціальний захист можуть відбуватися готівковими грошовими коштами та у безготівковій формі. Єдиною формою безготівкових виплат є житлові субсидії. Виплати у натуральній формі здебільшого застосовуються при реалізації місцевих програм соціального захисту населення.

Розвиток ринкових відносин вимагає постійного аналізу стану соціального захисту населення та розробки заходів щодо встановлен-

ня раціонального балансу інтересів держави, виробників та споживачів соціальних послуг. Уся складність прийняття рішень у соціальній сфері полягає у необхідності одночасного забезпечення економічної ефективності видатків на соціальний захист і дотримання соціальної справедливості. Тому одним із найважливіших завдань забезпечення соціальних гарантій населення є недопущення послаблення стимулів їх економічної активності з одночасним підтриманням життєвого рівня усіх громадян на прийнятному рівні. Важливою умовою ефективності фінансування соціальних витрат є визначення державних соціальних стандартів і нормативів у формі мінімальної заробітної плати, пенсії за віком та інших видів соціальних виплат і допомоги.

Досить помітна роль у будь-якій державі належить пенсійному забезпеченню. Гарантом пенсійного забезпечення в Україні є держава - головна складова системи соціального захисту населення. Реалізацію державної політики у сфері пенсійного забезпечення здійснюють Міністерство праці та соціальної політики України і Міністерство фінансів України. Управління фінансовими ресурсами пенсійного забезпечення здійснює Пенсійний фонд України.

Пенсійне забезпечення здійснюється через виплату пенсій, надбавок і підвищення до пенсій, компенсаційних виплат, додаткових виплат непрацездатним громадянам похилого віку, інвалідам, особам, що втратили годувальника. Формування коштів на реалізацію Державної пенсійної програми забезпечується за рахунок таких надходжень:

- обов'язкових внесків суб'єктів господарювання;
- обов'язкових внесків громадян;
- додаткових і обов'язкових зборів;
- коштів Державного бюджету;
- інших надходжень.

Згідно із Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV система пенсійного забезпечення в Україні складається із трьох рівнів.

Перший рівень — солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (солідарна система), що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій, надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду.

Другий рівень — накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (накопичувальна система пенсійного страхування), що базується на засадах нагромадження коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат.

Третій рівень — система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, які передбачає законодавство про недержавне пенсійне забезпечення.

Перший і другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Другий і третій рівні пенсійного забезпечення становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення.

Суб'єктами солідарної системи виступають:

- застраховані особи, а в окремих випадках — члени їх сімей та інші особи;
- страхувальники;
- Пенсійний фонд;
- уповноважений банк;
- підприємства, установи, організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій.

Суб'єктами системи накопичувального пенсійного забезпечення виступають:

- особи, від імені та на користь яких здійснюється накопичення та інвестування коштів;
- підприємства, установи, організації та фізичні особи, що здійснюють перерахування внесків до системи накопичувального пенсійного забезпечення;
- Накопичувальний фонд;
- недержавні пенсійні фонди;
- юридичні особи, які здійснюють адміністративне управління Накопичувальним фондом і недержавними пенсійними фондами та управління їхніми пенсійними активами;
- зберігач;
- страхові організації.

За рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі призначаються такі пенсійні виплати:

- пенсія за віком;
- пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
- пенсія у зв'язку із втратою годувальника.

За рахунок коштів Накопичувального фонду, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснюються такі пенсійні виплати:

- довічна пенсія із встановленим періодом;
- довічна обумовлена пенсія;
- довічна пенсія подружжя;
- одноразова виплата.

Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деякими іншими законодавчими актами України» 2505-IV від 25.03.05 р., починаючи з 12.01.2005 р. мінімальна пенсія за віком встановлена на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у цей час вона становить 332 грн на місяць), якщо у чоловіків є 25, а у жінок — 20 років страхового стажу. Але за кожний повний рік страхового стажу понад 25 років у чоловіків і 20 років у жінок цей розмір пенсії буде збільшуватися на 1% пенсії, обчисленої відповідно до ст. 27 Закону «Про пенсійне страхування» (тобто тієї, яка була встановлена під час перерахунку, проведеного 01.01.04 р., чи призначена після цієї дати), але не більше ніж 1% прожиткового мінімуму для непрацездатної особи. Починаючи з 31.03.05 р. пенсія, щомісячне довічне грошове утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством) не можуть перевищувати 90 % від суми, на яку нараховуються пенсійні внески. Нині ця сума становить 4100 грн, а тому максимальна пенсія — 3900 грн на місяць. Застосування зазначених мінімальної і максимальної пенсій за віком буде діяти до наступних змін у пенсійному законодавстві.

Важливою складовою соціального забезпечення є фінансування закладів і програм соціального забезпечення неповнолітніх і молоді, фінансування видатків на утримання будинків-інтернатів для старих

та інвалідів, видатків, зумовлених ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, та інших видатків.

Фінансування закладів і програм соціального забезпечення неповнолітніх включає соціальний захист дітей, позбавлених сімейного виховання. Ці заходи здійснюють соціальні установи «Притулки для неповнолітніх». Створення притулків для неповнолітніх в Україні розпочато у 1997 р., а у 2003 р. діяв 81 притулок на 3482 місця. Середня сума річних витрат у притулках на одну дитину у 2002 р. становила 4,4 тис. грн. Фінансування притулків для неповнолітніх відбувається за рахунок обласних бюджетів.

Фінансове забезпечення молодіжних програм і заходів здійснюється за рахунок Державного і місцевих бюджетів. Переважна більшість видатків спрямовується на реалізацію державної політики поліпшення соціального становища молоді, жінок і дітей. У місцевих бюджетах більше третини коштів спрямовується на забезпечення молодіжних програм і заходів, утримання установ галузі та на розвиток мережі центрів соціальних служб для молоді і клубів для підлітків.

Фінансування витрат на утримання будинків-інтернатів для старих та інвалідів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. У цих установах старі люди та інваліди перебувають на повному державному забезпеченні — харчування, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, користуються медичними, культосвітніми та побутовими послугами. Вони також отримують частину призначеної їм пенсії. Так, самотніми пенсіонерами, що проживають у будинках-інтернатах для старих і інвалідів, виплачується 25 відсотків від призначеної пенсії, але не менше 20 відсотків від мінімальної пенсії за віком на місяць.

У будинках-інтернатах для старих і інвалідів можуть діяти підсобні господарства та майстерні. Отримані доходи використовуються на поліпшення культурно-побутових умов старих та інвалідів. Крім того, на фінансування цих установ можуть спрямовуватися позабюджетні кошти, добровільні пожертвування, кошти благодійних фондів тощо.

Видатки, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення, фінансуються за рахунок асигнувань Державного бюджету. Вони включають витрати на комплексне медико-санаторне забезпечення потерпілого населення, його радіологічний захист та екологічне оздоровлення території, що зазна-

ла радіоактивного забруднення, наукове забезпечення робіт та інформаційні системи, здійснення окремих заходів Всеукраїнською громадською організацією «Союз Чорнобиль України» та іншими громадськими організаціями із соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Інші видатки на соціальне забезпечення включають видатки на заходи, пов'язані з поверненням депортованих з України, кримськотатарського народу та осіб інших національностей, грошову допомогу біженцям і утримання пунктів тимчасового розміщення біженців.

11.4. Фінансове забезпечення соціально-культурних закладів і установ

Результатом діяльності соціально-культурних закладів і установ є створення духовних цінностей, соціально-культурних і побутових послуг у формі нематеріальних благ і послуг галузями освіти, науки, культури, мистецтва, охорони здоров'я тощо. Фінансування соціально-культурних закладів і установ значною мірою залежить від рівня продуктивності праці у суспільстві: чим він вищий, тим більше можливостей є для спрямування фінансових ресурсів у соціальну сферу. Водночас розвиток соціальної сфери відіграє значну роль в утворенні ВВП. Як стверджує академік НАН України А.Чухно, починаючи з другої половини ХХ ст. науково-технічний прогрес забезпечує приблизно 70% приросту виробництва*.

Сучасна економіка і суспільство докорінно відрізняються від попередніх. Це такий науково-технічний рівень виробництва і продуктивності праці, за якого при порівняно невеликій зайнятості матеріальне виробництво повністю забезпечує матеріальні потреби, а основна маса зайнятих зосереджена у соціальній сфері, яка задовольняє освітні, культурні, духовні потреби людей та їх всебічний розвиток. Уже зараз промисловий комплекс США функціонує завдяки лише 10% зайнятих, а у сільському господарстві 2,5% працюючих. Близько 80% зайнятих припадає на соціальну сферу — галузі, які забезпечують всебічний розвиток людини**.

* А.Чухно. Нова економічна політика // Економіка України. — 2005. — С.9.

** Там само. С.7.

Розвиток техніки і технології виробництва збільшує вимоги до людини, до її освіти, професійної підготовки, майстерності. У відповідності з цим виникає потреба у підвищенні освітнього рівня і удосконалення професійного навчання, що, у свою чергу, потребує відповідного фінансування.

У даний час нематеріальні блага і послуги соціально-культурних закладів і установ надаються споживачам безоплатно або за плату. Але і у першому, і у другому випадках вони отримають грошову оцінку на рівні витрат соціально-культурних закладів і установ. Джерелом фінансування витрат на створення безоплатних нематеріальних благ і послуг є кошти, виділені для цих установ і закладів з бюджетів різних рівнів, а джерелом фінансування витрат при створенні платних нематеріальних благ і послуг є доходи, отримані від їх реалізації у формі виручки.

Характер створення нематеріальних благ і послуг та джерела формування засобів для їх відтворення визначаються фінансово-господарською діяльністю соціально-культурних закладів і установ. При безоплатному наданні нематеріальних благ і послуг організація діяльності здійснюється на кошторисному фінансуванні, а діяльність цих закладів і установ, що надають споживачам нематеріальні блага і послуги за плату, здійснюється на засадах комерційного розрахунку.

Основним плановим документом, який підтверджує повноваження щодо отримання доходів та здійснення видатків, є кошторис доходів і видатків соціально-культурних закладів і установ. На його основі визначається обсяг і спрямованість коштів соціально-культурних заходів і установ для виконання своїх завдань і функцій та досягнення цілей, запланованих на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень*.

* Бюджетне призначення — це повноваження, надане головному розпоряднику коштів бюджету Законом України «Про Державний бюджет», постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні і часові обмеження і дозволяє Міністерству фінансів, Державному казначейству або місцевому фінансовому органу надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету.

Форма кошторису затверджується Міністерством фінансів України. Він включає дві складові:

– загальний фонд, який містить показники обсягу надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою основних функцій;

– спеціальний фонд, який містить показники обсягу надходжень із спеціального фонду бюджету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення видатків спеціального призначення, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій.

Формування доходів спеціального фонду кошторису відбувається на підставі розрахунків доходів, які складаються за кожним джерелом, що передбачається на наступний рік. За основу для визначення планового надходження зборів та платежів до спеціального фонду бюджету беруться такі показники, як обсяг надання тих чи інших послуг за відповідними розрахунковими показниками (площа приміщень та вартість устаткування, що здається в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, який має встановлюватися відповідно до чинного законодавства. Спеціальний фонд кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та відповідними напрямками використання.

Якщо у процесі визначення установою спеціального фонду кошторису планові доходи перевищують планові видатки, розраховані на проведення заходів спеціального призначення, установа повинна передбачити спрямування такого перевищення зазначених коштів на пріоритетні заходи, необхідні для виконання основних функцій, але недостатньо забезпечені видатками загального фонду.

Невід'ємною частиною кошторису є план асигнувань*. Він затверджується разом з кошторисом. Для забезпечення своєї діяльності

* Асигнування — це повноваження розпоряднику бюджетних коштів на взяття зобов'язань та витрачання бюджетних коштів на конкретну мету в процесі виконання бюджету.

бюджетна установа складає індивідуальний кошторис і плани асигнувань за кожною виконуваною нею функцією.

В основу кошторисних розрахунків закладаються планові показники діяльності установи, що обслуговують контингенти (кількість учнів, навчальних груп або класів у навчальному закладі, кількість ліжок у лікувальних установах тощо). При цьому враховується період функціонування протягом року, що дає можливість використовувати комплексні натуральні показники у формі кількості ліжко-днів у лікарнях, діто-днів у дитячих установах та інші показники. Вони служать розрахунковими одиницями. Грошові витрати на розрахункову одиницю визначаються відповідно до норм, які забезпечують функціонування і розвиток бюджетної установи.

Складовим елементом розрахунку обсягу витрат при кошторисному плануванні є грошова норма. Вона відображає у грошовому виразі міру задоволення конкретної потреби. Тому необхідною умовою удосконалення планування видатків соціально-культурних закладів і установ є розробка науково обґрунтованих індивідуальних норм витрат, які служать основою для розробки укрупнених, а потім і зведених фінансових норм. У даний час для зведеного бюджетного планування застосовуються норми, які встановлюються на основі звітних даних за минулий період. Вони здебільшого відображають різні рівні витрат у територіальному розрізі. Водночас норми мають забезпечувати рівні можливості для функціонування установ і закладів, що діють у порівняно однакових умовах.

Проекти індивідуальних кошторисів складаються бюджетними установами і розглядаються вищим органом до затвердження відповідного бюджету. Кошторис затверджується після затвердження в бюджеті асигнувань для фінансування даної установи (закладу).

Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи протягом трьох місяців після затвердження відповідних бюджетів перевіряють правильність складання і затвердження кошторисів і планів асигнувань.

Одним із найважливіших завдань підвищення ефективності використання ресурсів, що виділяються на утримання соціально-культурних установ, є послідовне впровадження самофінансування. Для цього в Україні сформовані необхідні економічні передумови, що вимагають відповідних організаційних змін, насамперед у сфері

фінансового планування. Сучасні масштаби та рівень діяльності соціально-культурних установ суттєво змінюють співвідношення джерел фінансування витрат. При переважанні бюджетних асигнувань у структурі фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні цих установ, зростає частка позабюджетних джерел.

В останні роки спостерігається зростання інвестування суб'єктів господарювання в народну освіту, підготовку кадрів, охорону здоров'я, науку і культуру. Це зумовлено необхідністю посиленого впливу соціально-культурних закладів і установ на розвиток людини - однієї з основних складових продуктивних сил, і через неї - на процес відтворення.

Найбільший обсяг позабюджетних коштів мають у своєму розпорядженні вищі навчальні заклади. Вони становлять нині більше 40 відсотків загальної суми фінансових ресурсів, що перебувають у їх розпорядженні. Основними джерелами позабюджетних коштів є надходження за виконані госпрозрахункові, науково-дослідні роботи, за проведення курсових заходів, плати студентів за навчання, продажу машинного часу електронно-обчислювальної техніки, здавання в оренду на період літніх канікул гуртожитків тощо.

Діяльність соціально-культурних установ і закладів та формування їх фінансових ресурсів виходить за межі, відведені бюджетними можливостями, зокрема:

- розширення сфери їх діяльності зумовлюють відповідні зміни структури фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні цих установ;
- обмеження бюджетних ресурсів та збільшення позабюджетних коштів не передбачають їх взаємозв'язку та узгодження у фінансовому плануванні і практичному використанні;
- діючий порядок планування обмежує можливості раціонального й ефективного використання фінансових ресурсів, запровадження прогресивних норм і нормативів та дотримання режиму економії.

11.5. Фінансування розвитку освіти і науки

Система освіти як специфічна галузь сфери розвитку головної складової продуктивних сил суспільства - людини здійснює формування знань та умінь молодого покоління, його виховання та підго-

товку кадрів. Це безпосередньо пов'язаний між собою комплекс послідовного навчально-виховного процесу людей: дошкільна освіта, загальна середня освіта та професійно-технічна, вища і післядипломна освіта.

Принципи державної політики щодо освіти закріплені в Законі України «Про освіту», прийнятому 23 травня 1991 р. та у змінах і доповненнях від 23 березня 1996 р. До основних з них належать:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надають державні освітні заклади;
- рівність умов для повної реалізації кожною людиною її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократія, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Україна володіє достатньо розгалуженою системою державної освіти, що відповідає сучасному рівню розвинених країн світу. Водночас належний розвиток освіти потребує значних фінансових ресурсів. Видатки на освіту в Україні щороку збільшуються. Так, у 2001 р. вони становили 17,2% зведеного бюджету, у 2002 р. - 20,3% і у 2003 р. - 19,8%.

Усі видатки на освіту в Україні поділяються за такими групами закладів і заходів:

1. Дошкільна освіта:
 - дошкільні заклади освіти.
2. Загальна середня освіта:
 - загальноосвітні школи (в т.ч. школа-дитячий садок, інтернат при школі), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми;
 - вечірні змінні школи.
3. Заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації:
 - загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати санаторного типу;
 - загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків;

- дитячі будинки (в тому числі сімейного типу, прийомні сім'ї);
 - спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи та інші заклади освіти для дітей з вадами у фізичному чи розумовому розвитку;
 - загальноосвітні школи соціальної реабілітації;
 - допомога дітям, які перебувають під опікою, піклуванням.
4. Позашкільна освіта:
- позашкільні заклади освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми.
5. Професійно-технічна освіта:
- професійно-технічні заклади освіти;
 - професійно-технічні училища соціальної реабілітації.
6. Вища освіта:
- вищі заклади освіти I та II рівнів акредитації;
 - вищі заклади освіти III та IV рівнів акредитації.
7. Післядипломна освіта:
- заклади післядипломної освіти III–IV рівнів акредитації (академії, інститути, центри підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення);
 - інші заклади і заходи в галузі післядипломної освіти.
8. Інші заклади та заходи в галузі освіти:
- придбання підручників;
 - методична робота, інші заходи з народної освіти;
 - служба технічного нагляду за будівництвом і капітальним ремонтом;
 - централізовані бухгалтерії;
 - групи з централізованого господарського обслуговування;
 - інші заклади освіти.

Удосконалення змісту освіти з урахуванням нових соціально-політичних реалій суспільства, сучасного рівня науки і техніки заслуговує на особливу увагу. Для цього розроблено концепції мовно-літературної освіти, трудової підготовки, професійно-технічної освіти, нові навчальні програми з природничо-математичних предметів для середньої школи, а також освітні програми підготовки бакалаврів, спеціалістів, магістрів.

Важливим елементом державної політики в галузі освіти є реалізація національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2003 року № 347/2002 для поліпшен-

ня якості навчально-виховного процесу, забезпечення рівня освіти, достатнього для технічного, економічного і соціального прогресу країни. Визначивши орієнтир на входження в освітній простір Європи, Україна здійснює модернізацію освітньої діяльності в контексті Європейських вимог і все наполегливіше працює над практичним приєднанням до Болонського процесу*.

Фінансування установ, закладів та заходів освіти, що здійснюється на нормативній основі, не обмежується коштами державного і місцевого бюджетів, галузей економіки, підприємницьких структур. При збереженні орієнтації в основному на державне фінансування освіти навчальним закладам надано широкі права для самостійного заробітку грошей на своє утримання, вишукуючи і використовуючи альтернативні, позабюджетні кошти.

Додаткове фінансування освіти включає такі джерела:

- кошти, одержані за підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів згідно з укладеними договорами;
- плата за надання додаткових освітніх послуг;
- кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчально-виховним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій і громадян;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, цехів, підприємств та від надання в оренду приміщень, споруд, устаткування;
- дотації місцевих органів влади;
- кредити банків;

* Процес об'єднання Європи і його поширення на Схід супроводжується формуванням спільного освітнього і наукового простору та розробкою єдиних стандартів і критеріїв. Цей процес дістав назву Болонського від назви університету в італійському місті Болонья, де було започатковано таку ініціативу. Болонський процес має дві складові: а) формування співдружності провідних Європейських університетів відповідно до принципів, викладених у Великій хартії університетів; б) об'єднання національних систем освіти і науки в Європейський простір з єдиними вимогами, критеріями, стандартами.

Головна мета Болонського процесу — це консолідація зусиль наукової і освітньої громадськості, урядів країн Європи для істотного підвищення конкурентної спроможності Європейської системи вищої освіти у світовому вимірі.

– добровільні грошові внески, матеріальні та інші цінності, отримані від підприємств, установ, організацій та окремих громадян.

Фінансування видатків за окремими групами освітніх закладів і заходів мають свої особливості. Значною мірою вони зумовлені типом* закладів, режимом і характером діяльності (наприклад, дитячі садки з 9 і 11-годинним, та з 12 і 24-годинним перебуванням дітей, денна, заочна і дистанційна форми навчання у вищих навчальних закладах тощо). Водночас обсяг видатків значною мірою формується під впливом категорій витрат кожного освітнього закладу.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України важлива роль належить складовій соціально-культурних закладів і заходів — функціонуванню науки як результату діяльності суспільства і як виробничої сили. Наука виступає головною умовою розвитку науково-технічного прогресу, засобом зростання ефективності суспільного виробництва і забезпечення виробництва конкурентноспроможної продукції.

В Україні діє широка мережа наукових установ з її координуючим центром — Національною академією наук України. Всі науково-дослідні організації загальнонаукового профілю перебувають у віданні Національної академії наук України і здійснюють розробку теоретичних проблем, що мають загальнодержавне значення. Вони включають науково-дослідні, конструкторські, проектно-конструкторські та технологічні організації, підпорядковані різним міністерствам і відомствам, що здійснюють розробку проблем прикладного характеру. За рахунок бюджетних коштів в Україні фінансується майже третина наукових і науково-технічних робіт. Це в основному такі наукові заходи:

– фундаментальні дослідження і розробки, в тому числі оборонного характеру;

* За бюджетною класифікацією, наприклад, виділяються такі типи шкіл-інтернатів: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, що залишилися без піклування батьків, дитячі будинки, спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи та інші заклади освіти для дітей з вадами у фізичному чи розумовому розвитку, загальноосвітні школи спеціальної реабілітації.

– розробки, що відображають пріоритетний напрямок розвитку науки і техніки;

– прикладні науково-технічні розробки загальнодержавного значення;

– науково-технічні розробки, що реалізуються за співробітництвом на основі міждержавних угод.

Бюджетне фінансування науково-технічних досліджень здійснюється за такими трьома напрямками:

а) шляхом базового фінансування у формі підтримки фундаментальних досліджень, що виконують наукові установи і вищі навчальні заклади;

б) цільове фінансування науково-технічних програм та наукових розробок і досліджень з пріоритетних напрямків науки і техніки;

в) фінансування окремих наукових досліджень і розробок на основі контрактів, що пройшли конкурсний відбір.

Оскільки бюджетні кошти, що спрямовуються на розвиток науки, є досить обмеженими, то держава застосовує фінансово-кредитні важелі стимулювання для суб'єктів науково-технічної діяльності. Це, зокрема, створення інноваційних фондів, сприяння організації і комерційній діяльності комерційних банків, заснованих на різних формах власності, а також здійснення пільгового оподаткування і кредитування, запровадження прискореної амортизації основних засобів суб'єктів господарювання, що здійснюють роботи з пріоритетних напрямків науково-технічного прогресу.

Обсяг витрат для кожного наукового закладу визначається планами науково-дослідних робіт і відображається у кошторисі за категоріями видатків згідно з економічною класифікацією. Значну частку за кошторисами у більшості науково-дослідних організацій становлять витрати на оплату праці. Фонд заробітної плати розраховують, виходячи із структури штату, затвердженої керівником, типових штатів для даної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів.

Науково-дослідні організації, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, складають кошторис доходів і видатків за встановленою формою. Величина бюджетних асигнувань залежить від обсягів робіт, виробничих показників науково-технічних досліджень, бюджетних норм, нормативів, тарифів тощо. Витрати для кожного наукового закладу формуються залежно від плану науково-дослідних робіт і

знаходять своє відображення в кошторисі за категоріями видатків бюджетної класифікації.

11.6. Фінансове забезпечення охорони здоров'я

Охорона здоров'я в Україні являє собою розгалужену систему медичних закладів, діяльність яких спрямована на охорону здоров'я і лікування населення. Правові, організаційні, економічні й соціальні засади охорони здоров'я людей в Україні визначені Основами законодавства України, що прийняті у листопаді 1992 р. Вони регулюють суспільні відносини у цій галузі з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності та довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що погіршують їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості. В Основах законодавства України про охорону здоров'я зазначається, що суспільство і держава відповідальні перед сучасними і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, удосконалення медичної допомоги і пропаганди здорового способу життя.

Фінансування охорони здоров'я в Україні здійснюється за рахунок Державного і місцевого бюджетів, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством.

Обсяг бюджетних коштів, що спрямовується на охорону здоров'я в Україні, щорічно збільшується. За 2000–2003 рр. їх величина зросла більше ніж у два рази (з 4888,2 млн грн у 2000 р. до 9708,2 млн грн у 2003 р.). У видатках бюджетів на соціально-культурні заходи вони займають стабільне третє місце (після видатків на освіту та соціальний захист і соціальне забезпечення) на рівні 22,3–25,7% (див. табл. 11.1). Водночас тих коштів, що виділяються з Державного і місцевих бюджетів України для належного фінансування охорони здоров'я, недостатньо. Обмеження фінансування лікувально-профілактичних заходів ускладнює їх функціонування. За багатьма напрямками лікувальної та профілактичної діяльності медична допомога є плат-

ною. Відбувається не досить регульоване та контрольоване зростання цін на медичні послуги, поширюється неофіційне надання медичної допомоги.

Основний склад установ охорони здоров'я перебуває на кошторисному фінансуванні. Це лікувально-профілактичні установи (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медичні заклади, поліклініки й амбулаторії, спеціалізовані поліклініки, фельдшерсько-акушерські пункти) і санітарно-епідемічна служба.

Видатки на утримання установ охорони здоров'я визначаються за кошторисами доходів і видатків. Вихідною базою, що використовується для визначення асигнувань за категоріями видатків кошторису установи охорони здоров'я, є такі показники, як кількість лікарняних ліжок, кількість лікарських посад, кількість лікарських відвідувань, кількість ліжко-днів та чисельність прикріпленого населення.

Значну частку за кошторисами у переважній більшості установ охорони здоров'я становлять витрати на оплату праці. Умови оплати праці фахівців охорони здоров'я затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я України від 22.02. 2002 р. № 110/72. Оплата праці працівників здійснюється за фактично відпрацьований час, виходячи з посадових окладів, або залежно від виробітку і відрядних розцінок з урахуванням доплат і надбавок, передбачених діючим законодавством. Для заробітної плати працівників охорони здоров'я граничних розмірів не встановлено.

Відповідні видатки передбачаються категоріями «Нарахування на заробітну плату», «Предметів і матеріалів», «Видатки на відрядження», «Оплати послуг з утримання бюджетних установ», «Оплати комунальних послуг та енергоносіїв». Крім поточних витрат, установи охорони здоров'я здійснюють капітальні видатки на придбання транспортних засобів, меблів, комп'ютерної техніки, устаткування для їдалень, а також видатки на капітальне будівництво та капітальний ремонт. Капітальні видатки здійснюються лише після повного забезпечення фінансування поточних витрат.

11.7. Видатки бюджету на розвиток економіки

Сучасні умови розвитку ринкових відносин в Україні потребують здійснення регулювання темпів та пропорцій розвитку економіки. Це зумовлено тим, що, по-перше, в умовах переходу до ринку такі базові галузі економіки, як паливно-енергетичні (вугільна, нафтова, газова, енергетика), металургія, аграрний сектор економіки не мають достатніх фінансових ресурсів для належного розвитку. Тому державна фінансова підтримка їм конче необхідна. По-друге, без державної фінансової підтримки не можуть розвиватися такі наукомісткі і технологічно складні виробництва, як машинні комплекси під різні промислові та новітні ресурсозбережні технології.

Необхідність державної фінансової підтримки розвитку економіки у нових умовах зумовлена ще й тим, що з проголошенням державної незалежності постало питання про створення власної економіки, оскільки народногосподарський комплекс України в умовах функціонування колишнього СРСР був надмірно інтегрований. Структура галузей економіки була зорієнтована на потреби Союзу і не відповідала власним потребам України. Водночас видатки зведеного бюджету України на розвиток економіки в Україні мають тенденцію до зниження. Це пов'язано з тим, що коло підприємств державної форми власності зменшується з одночасним збільшенням кількості суб'єктів господарювання з приватною формою власності. Структура видатків зведеного бюджету України на розвиток економіки характеризують дані табл. 11.2.

У складі видатків зведеного бюджету на розвиток економіки найбільшу частку (від 39,2 до 57,1%) відведено на промисловість, енергетику та будівництво. Вони включають такі групи видатків:

а). Видатки на паливно-енергетичний комплекс. Вони включають видатки, пов'язані з реструктуризацією вугільної промисловості, утриманням державної воєнізованої гірничорятувальної служби, державної підтримки вугледобувних підприємств, організацією і регулюванням діяльності в галузі виробництва ядерного палива, заходи, пов'язані із виведенням з експлуатації ЧАЕС, заходи щодо охорони об'єктів атомної енергетики тощо;

б). Видатки на конверсію та розвиток підприємств оборонного й машинобудівного комплексів. До них належать видатки на фінансу-

вання заходів з конверсії підприємств оборонного комплексу і створення нових видів цивільної продукції, кошти на розвиток вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, видатки спеціального призначення Держкомпромполітики України тощо;

Таблиця 11.2

Структура видатків зведеного бюджету України на розвиток економіки за 2000—2003 рр.

Показник	2000		2001		2002		2003	
	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку	Видатки, млн грн	Відсоток до підсумку
Видатки на розвиток економіки всього	466 186,3	100,0	6727,5	100,0	5667,6	100,0	9176,6	100,0
у т.ч.								
Промисловість, енергетика та будівництво	3 409,4	55,1	3 842,9	57,1	2 473,3	43,6	3 595,0	39,2
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство	885,7	14,3	1 094,8	16,2	1 377,6	24,3	2 803,8	30,6
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1 891,2	30,6	1 789,8	26,6	1 816,7	32,1	2 777,8	30,2
Частка видатків на розвиток економіки у видатках зведеного бюджету		12,8		12,1		9,4		12,1

в). Видатки на відтворення мінерально-сировинної бази. Це, здебільшого, геологорозвідувальні роботи, що фінансуються за рахунок відрахувань видобувних підприємств, роботи щодо вивчення газоносності, розроблення методів дегазації вугільних пластів, розв'язання проблем пошуку, використання метану тощо;

г). Видатки на інші галузі промисловості. Вони включають видатки для здійснення консервації потужностей з виробництва важкої води та інших спеціальних об'єктів, видатки на реструктуризацію залізрудних підприємств із підземного видобутку руди.

Спостерігаються високі темпи збільшення видатків зведеного бюджету на сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство. За 2000–2003 рр. обсяг видатків на розвиток і фінансову підтримку згаданих галузей діяльності зріс більше як у тричі (з 885,7 млн грн до 2803,8 млн грн у 2003 р.). За рахунок коштів зведеного бюджету, що спрямовуються на сільське господарство, фінансуються такі заходи:

1. Видатки на поліпшення земельних ресурсів. До них належить оплата робіт з докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи, хімічна паспортизація земель тощо.

2. Видатки на сільськогосподарське виробництво. Вони спрямовуються на реалізацію державних програм селекції у тваринництві й птахівництві та рослинництві, заходи щодо боротьби із шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин, протиепізоотичні заходи, підтримку виробництва продукції тваринництва й рослинництва, фінансування витрат на закладання і догляд за молодими садами, виноградниками та ягідниками, державну підтримку селянських (фермерських) господарств тощо.

3. Видатки на закупівлю сільськогосподарської продукції та техніки. Вони включають заходи, пов'язані з погашенням заборгованостей із закупівлі сільськогосподарської продукції за державним замовленням (контрактом) 1994–1997 рр., повернення бюджетної позички, наданої на закупівлю сільськогосподарської продукції за державним замовленням (контрактом) 1994–1997 рр., заходи, пов'язані із закупівлею вітчизняної сільськогосподарської техніки на умовах фінансового лізингу, повернення коштів, наданих на придбання сільськогосподарської техніки на умовах фінансового лізингу, кошти, що надійдуть у рахунок погашення заборгованості за кредитами, залу-

ченими державою або під державні гарантії, для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, переданої сільськогосподарським товаровиробникам та іншим суб'єктам господарювання.

4. Видатки на дослідження і практичні розробки в галузі сільського господарства. Це, здебільшого, розроблення проектно-кошторисної документації, виготовлення та випробування дослідних зразків техніки для сільського господарства, харчової та переробної промисловості.

5. Видатки на діяльність і послуги в галузі сільського господарства. До них включається фінансування господарств, що перебувають в особливо складних кліматичних умовах, заходи, пов'язані із формуванням державного насінневого страхового фонду і деякі інші заходи.

За рахунок бюджетних коштів фінансуються також видатки на розвиток лісового господарства, рибальства і мисливства та водного господарства.

Розвиток лісового господарства включає переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні та оздоровчі функції. Водночас фінансування лісового господарства спрямоване на створення національної лісосировинної бази на основі інтенсифікації ведення лісового господарства і вдосконалення технологій створення високопродуктивних насаджень. Це зумовлює розроблення системи боротьби зі шкідниками і хворобами лісів, застосування економічно безпечних препаратів.

Важлива роль у розвитку економіки належить транспорту, дорожньому господарству, зв'язку, телекомунікації та інформатиці. На їх розвиток за рахунок зведеного бюджету спрямовується близько третини всіх видатків на розвиток економіки. Це здебільшого видатки на утримання відповідних служб, які забезпечують організацію діяльності на підтримання згаданих галузей на відповідному рівні.

В Україні закладені основи фінансової підтримки малого підприємництва. Водночас через дефіцит фінансових ресурсів реалізація політики підтримки малого підприємництва обмежується авторитетом держави та законотворчою спроможністю. Фінансування проектів і програми розвитку підприємництва здійснюється у формі фінансової допомоги на умовах повернення коштів та платності.

1. Охарактеризуйте необхідність і роль видатків бюджету на управління і судову владу.
2. Дайте обґрунтування видаткам на національну оборону, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави.
3. Розкрийте економічну необхідність і роль видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення населення.
4. Розкрийте економічну суть фінансового забезпечення соціально-культурних закладів і установ.
5. Дайте характеристику сутності фінансування розвитку освіти і науки, покажіть необхідність поділу закладів освіти за окремими групами з метою забезпечення їх фінансування.
6. Дайте характеристику фінансового забезпечення охорони здоров'я.
6. Охарактеризуйте видатки зведеного бюджету на розвиток економіки, покажіть їх структуру, дайте обґрунтування їх необхідності і динаміку.

ДЕРЖАВНИЙ КРЕДИТ І ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ

12.1. Економічний зміст державного кредиту

Державний кредит являє собою специфічну ланку сфери державних фінансів. За економічним змістом він не вписується у сферу державних фінансів, оскільки не має ні окремого фонду грошових коштів, ні відокремленого органу управління. Водночас державний кредит становить особливу форму фінансових відносин держави, що зумовлює необхідність його виділення в окрему ланку.

Державний кредит служить засобом мобілізації додаткових фінансових ресурсів для задоволення таких потреб держави:

- фінансування дефіциту державного бюджету;
- підтримка платіжного балансу і поповнення валютних резервів;
- мобілізація грошових коштів для реалізації інвестиційних проєктів та інших заходів держави, встановлених законом України в кожному конкретному випадку.

За формою залучення грошових коштів державний кредит поділяється на державні запозичення та гарантії.

Державні запозичення — це залучення державою в особі Кабінету Міністрів України через Міністерство фінансів України грошових коштів, іншого майна та майнових прав, що передбачає прийняття зобов'язань щодо грошових коштів на умовах повернення, строковості і платності.

Державна гарантія — це зобов'язання держави в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України, повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником, іншим, ніж держава Україна, зо-

бов'язання щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності.

Основними способами реалізації державних гарантій та запозичень можуть бути:

- емісія (випуск) державних цінних паперів;
- укладення угод про позику та гарантійних угод;
- інші способи, передбачені законодавством України.

Державний кредит відображає відносини між державою як позичальником або гарантом та населенням, суб'єктами господарювання та суб'єктами інших держав чи держави — кредитодавцями. Фінансові ресурси для державного кредиту залучаються на добровільній основі, на певний термін і за певну плату у формі відсотка.

Суб'єктами державно-кредитних відносин з боку держави можуть виступати такі органи та установи:

- Кабінет Міністрів України;
- органи влади Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування;
- Міністерство фінансів України.

Державний кредит поєднує в собі фінансові і кредитні відносини. Як ланка фінансової системи він обслуговує формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів держави. Отримані через державні позики грошові кошти надходять у розпорядження суб'єктів державно-кредитних відносин з боку держави, які перетворюють їх у додаткові фінансові ресурси. Джерелом погашення державних позик і виплати відсотків за ними виступають грошові кошти Державного бюджету. Водночас державний кредит ґрунтується на принципах повернення, строковості та платності. Це значною мірою зумовлює його кредитний характер. Використання грошових коштів державного кредиту на фінансування виробничих програм, створення нових робочих місць, модернізацію і технічну реконструкцію діючих потужностей значною мірою поєднує його з банківським кредитом.

За економічним змістом державний кредит є формою вторинного перерозподілу валового внутрішнього продукту. Його джерелом виступають вільні грошові кошти населення і господарських суб'єктів. Використання державного кредиту для покриття дефіциту Державного бюджету виправдовується лише тим, що це має значно менші нега-

тивні наслідки для фінансового становища держави, ніж покриття дефіциту бюджету за допомогою грошової емісії.

Державний кредит виконує розподільну, регулюючу та контрольну функції.

Суть розподільної функції державного кредиту полягає в тому, що він є формою вторинного перерозподілу ВВП, доходів і нагромаджень, частина яких перерозподіляється через бюджетну систему у формі податків, зборів і платежів, а інша — може виступати як позичка державі. Перерозподільний характер державного кредиту виявляється при сплаті доходів кредиторам за рахунок Державного бюджету, який більше ніж на 70% становлять податки, отримані від юридичних і фізичних осіб.

За допомогою розподільної функції державного кредиту, забезпечується формування централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів держави. Як позичальники суб'єкти державно-кредитних відносин з боку держави мобілізують додаткові грошові кошти для фінансування своїх витрат.

Використовуючи регулюючу функцію державного кредиту, держава може здійснювати відповідний вплив на грошовий обіг і рівень відсоткових ставок на фінансовому ринку шляхом купівлі-продажу державних цінних паперів, а також на розвиток продуктивних сил та зайнятість, інвестуючи фінансові ресурси у виробничу сферу і науково-технічний прогрес.

Контрольна функція державного кредиту забезпечує цільове використання фінансових ресурсів, своєчасність повернення боргових зобов'язань та сплати по них відсотків.

Наявність державного кредиту призводить до державного боргу. Загалом державний борг складається з двох частин:

а) усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань у формі облігацій і казначейських зобов'язань;

б) непогашених внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави. Вони включають гарантії, видані місцевим органам влади та господарським суб'єктам за отримані кредити в іноземних позичальників.

Обсяг державного боргу значною мірою характеризує стан економіки і фінансів держави та відображає ефективність діяльності урядових структур держави. Оскільки джерелом покриття державного

боргу є доходи бюджету, які більше ніж на 70% становлять податкові надходження, то цілком справедливо що величина боргу - це авансом отримані у населення податки.

Боргові зобов'язання в Україні регулюються Законом «Про державний внутрішній борг України», прийнятим у 1999 р. Ним визначено, що державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання Уряду України в грошовій формі.

Державний внутрішній борг України гарантується всіма активами загальнодержавної власності.

Загальний обсяг внутрішнього боргу України складається із заборгованості минулих років та заборгованості, яка виникає за поточними борговими зобов'язаннями Уряду України. До його боргових зобов'язань належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані Урядом України, та отримані ним кредити. До складу боргових зобов'язань Уряду України включається також частина боргових зобов'язань уряду колишнього Радянського Союзу, взятих на себе Україною.

12.2. Державний борг України та його обслуговування

Кожна країна, в тому числі й Україна, з метою найефективніше використати свої фінансові ресурси, активізувати підприємницьку діяльність намагається залучити додаткові капітальні вкладення у розвиток своєї економіки. Залучення додаткових фінансових ресурсів у формі кредитів є передумовою виникнення державного боргу.

За економічною суттю державний борг визначає економічні відносини держави як позичальника з її кредиторами (резидентами і нерезидентами) щодо перерозподілу частки вартості валового внутрішнього продукту на умовах повернення, строковості та платності.

За умовами залучення грошових коштів розрізняють внутрішній та зовнішній борг.

Внутрішній державний борг — це сукупність зобов'язань держави перед резидентами, тобто заборгованість держави всім громадянам, які тримають внутрішні державні облігації.

Зовнішній державний борг — це сукупність боргових зобов'язань держави, що виникли в результаті запозичень держави на зовнішньому ринку.

Зовнішній державний борг має такі дві складові:

– борг органів державної влади і управління, який виникає в результаті залучення кредитів іноземних держав та випуску державних цінних паперів, що розміщуються на міжнародних ринках капіталів. Ця частина державного зовнішнього боргу погашається та обслуговується за рахунок коштів Державного бюджету та коштів Національного банку України;

– борг суб'єктів господарювання, гарантований Урядом. Він погашається та обслуговується суб'єктами господарювання — позичальниками. Проте у разі невиконання боргових зобов'язань суб'єктами господарювання перед іноземними кредиторами набирає чинності державна гарантія і погашення та обслуговування таких кредитів здійснюється Державним казначейством за рахунок коштів Державного бюджету.

Державний борг можна поділити на дві складові:

– *капітальний*, який включає всю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату;

– *поточний*, що складається з платежів по зобов'язаннях, які позичальник повинен погасити у звітному періоді.

Погашення та обслуговування державного боргу здійснюється шляхом проведення платежів з виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо сплати основної суми боргу, відсотків по ній та супутніх витрат, передбачених умовами випуску державних цінних паперів, угодами про позику, державними гарантіями та іншими документами.

Погашення боргу — це виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо сплати основної суми боргу, визначеної угодою про позики або номінальної вартості державних цінних паперів.

Обслуговування боргу — це комплекс заходів держави, спрямованих на погашення позики, виплати відсотків за ними, уточнення і проведення змін умов погашення позик.

Відсотки (проценти) — це дохід, що сплачується на користь кредитора за умовами угоди про позику або про випуск державних цінних паперів.

Погашення та обслуговування державного боргу може здійснюватися у грошовій формі, а за згодою з кредитором — шляхом постачання товарів (послуг), заліку зустрічної вимоги та іншими засобами відповідно до чинного законодавства України.

Державний борг можна розглядати з двох боків: з одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню, а з іншого — борг збільшує навантаження на Державний бюджет. Тому вирішення питання про державний кредит має віднайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням та внутрішніми і зовнішніми запозиченнями.

Сучасна світова практика виробила такі способи коригування політики державного боргу, як новація, конверсія, консолідація, уніфікація, відстрочення погашення, реструктуризація, анулювання.

Новація — це домовленість між позичальником та кредитором щодо зміни певного кредиту та інших зобов'язань.

Конверсія — це зміна доходності по кредитах. Вона відбувається за умови зміни ситуації на фінансовому ринку чи погіршенням фінансового стану держави, що характеризується обмеженими можливостями сплати передбаченого доходу.

Консолідація — це переоформлення зобов'язання на раніше отриманий кредит на новий кредит з метою його продовження на новий термін. Тобто зобов'язання попереднього кредиту переоформляється на новий термін у формі облігацій.

Уніфікація — це об'єднання кількох кредитів в один, чим спрощується управління державним боргом. Уніфікація може проводитися окремо від консолідації або у поєднанні з нею.

Відстрочення погашення боргу означає перенесення термінів виплати заборгованості. За період перенесення погашення боргу виплата доходів не проводиться.

Реструктуризація боргу являє собою використання зазначених способів коригування боргу в комплексі або частково.

Анулювання боргів означає повну відмову держави від своєї заборгованості. Водночас авторитет держави залежить від об'єктивності позиції держави щодо визнання (невизнання) нею своїх боргів і забезпечення їх повного погашення у визначені терміни. Основним завданням сучасної боргової політики України є поступове зменшення боргової навантаження бюджету й економіки країни. Великий обсяг боргу

держави, зокрема перед зовнішніми кредиторами, створює загрозу фінансовій безпеці держави.

Фінансова безпека характеризується таким станом фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної і податкової систем, який здатний забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави шляхом збалансованості, стійкості і протидії до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів на її розвиток.

Для оцінки стану державного боргу у міжнародній практиці використовуються різноманітні показники щодо можливості країни з його обслуговування. Так, Світовий банк виходить з того, що критичним рівнем державного зовнішнього боргу є понад 50% від валового внутрішнього продукту. А за вимогою Маастрихтської угоди державний борг не повинен перевищувати 60% валового внутрішнього продукту країни. За оцінками спеціалістів, Україна має середній рівень зовнішнього боргу.

Стан зовнішнього боргу держави можна охарактеризувати за допомогою таких показників:

а) співвідношення зовнішнього боргу до валового внутрішнього продукту (критичний рівень становить 80–100%). За останні роки для України цей показник становить близько 40%;

б) співвідношення планових платежів щодо обслуговування боргу до валютних надходжень держави. Цей показник характеризує ліквідність позиції економіки країни. Він свідчить про платоспроможність країни на найближчу перспективу (прийнятним вважається значення цього показника на рівні 20–25%). В останні роки для України цей показник становить менше 16%;

в) співвідношення дисконтованої вартості боргу й експорту. Цей показник застосовується для оцінки довгострокової платоспроможності (критичний рівень 200–250%). За останні роки в Україні цей показник не досягає 60%.

Для поліпшення управління обслуговування зовнішнього і внутрішнього боргу бюджетним кодексом України встановлено, що основний обсяг державного боргу не повинен перевищувати 60% фактичного річного обсягу ВВП України. Крім того, граничні обсяги державного внутрішнього та зовнішнього запозичень України і надання державних гарантій здійснюються в межах, що встановлюються на

ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

13.1. Організація і порядок виконання бюджету

Виконання бюджету являє собою процес забезпечення повного і своєчасного надходження доходів з кожного джерела і безперервне фінансування усіх заходів, передбачених бюджетом.

Своєчасність і повнота надходження доходів визначає безперервність фінансування соціально-культурних заходів, оборони, правоохоронних органів, розвиток економіки та інших витрат держави. Головна мета виконавчого бюджету полягає у найповнішій мобілізації резервів, інвестуванні виробництва для отримання додаткових доходів бюджету та жорсткому режимі економії матеріальних і фінансових ресурсів. Для цього Кабінет Міністрів України, державні адміністрації областей і районів та місцеві Ради народних депутатів організовують виконання бюджету через Міністерство фінансів України, фінансові управління обласних і відділи районних державних адміністрацій та фінансові відділи виконавчих комітетів Рад народних депутатів.

Виконання загальнодержавного бюджету організовує Міністерство фінансів України. Воно здійснює заходи з мобілізації коштів та фінансування суб'єктів соціальної сфери, соціального забезпечення і соціального захисту малозабезпечених верств населення, фінансування управління, оборони і правоохоронних органів, фінансування економіки та інших заходів. Як орган державного управління Міністерство фінансів України втілює в життя фінансову політику держави, тобто здійснює заходи з мобілізації фінансових ресурсів до Державного бюджету і всієї бюджетної системи, їх розподілу й використання для виконання державою своїх функцій.

кожний бюджетний період. Так, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» граничний розмір державного внутрішнього боргу України встановлено в сумі 15,57 млрд гривень та в сумі 1,32 млрд доларів США, граничний розмір державного зовнішнього боргу України — в сумі, еквівалентній 8,86 тис. доларів США.

Щоб запобігти кризовій ситуації у сфері державного кредиту, необхідно вдосконалювати систему управління державним боргом на основі розробки стратегії управління кредитними зобов'язаннями. Головною метою стратегії державного кредиту, зокрема зовнішнього, є визначення оптимальної структури та обсягу державного боргу з метою зниження вартості обслуговування боргу і мінімізації ризику, який виникає при отриманні кредитів.

Завдання для самоконтролю

1. Дайте характеристику необхідності та сутності державного кредиту.
2. Обґрунтуйте економічний зміст державного боргу та його вплив на видатки Державного бюджету.
3. Охарактеризуйте способи коригування політики державного боргу.
4. Наведіть основні показники, що відображають стан зовнішнього боргу держави.

Для реалізації фінансової політики Міністерство фінансів України розробляє і запроваджує у практику економічні методи і важелі впливу на збільшення доходів бюджету. При виявленні показників розвитку чи спаду економіки Міністерство фінансів України спільно з Міністерством економіки України здійснюють заходи щодо оздоровлення економіки. Розробляючи проекти зведеного балансу фінансових ресурсів України, ці міністерства використовують показники такого балансу для розробки Державного бюджету та розрахунків бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів. Саме таким чином організується робота із складання й виконання державного бюджету та методичне керівництво роботою з бюджетного планування й фінансування. Аналогічна робота проводиться фінансовими управліннями облдержадміністрацій та міськими і районними фінансовими відділами.

Міністерство фінансів України та його органи на місцях одночасно з розробкою проектів Правил складання і виконання бюджету та класифікацією доходів і видатків цих бюджетів складають звіти про їх виконання. Вони аналізують результати виконання бюджетів, готують інформаційні матеріали про хід та підсумки виконання бюджетів та пропозиції щодо збільшення доходів.

Міністерство фінансів України аналізує взаємозв'язок між цінами і фінансовими показниками діяльності господарств. Воно бере участь у розробці розрахунків прогнозу ціноутворення і проводить роботу із створення ринку цінних паперів, вивчає вплив рівня цін на ринку цінних паперів на фінансовий стан підприємств і на грошовий обіг. Міністерство фінансів України здійснює планування доходів і видатків бюджету по експортно-імпортних операціях, аналізує валютну діяльність підприємств і бере участь у складанні зведеного валютного плану (платіжного балансу держави).

Визначальним фактором, що впливає на використання бюджетів, є забезпечення надходжень податків до бюджетів усіх рівнів. Виконання цієї функції покладено на Головну податкову державну адміністрацію при Кабінеті Міністрів України.

Податки є основним джерелом наповнення бюджету усіх рівнів. Введення податків відбувається на основі законів, які в обов'язковому порядку передбачають такі елементи, як суб'єкт податків, ставки податків та строки сплати податків. Визначення цих елементів у законі

зобов'язує платника до його виконання щодо забезпечення сплати податків до бюджету.

Державна Податкова Адміністрація забезпечує виконання законів держави з мобілізації надходжень до бюджету. Головними завданнями Державної Податкової Адміністрації є контроль за виконанням законодавчих та нормативних актів щодо податків, правильністю обрахунку, повнотою і своєчасністю внесення податків та інших платежів до бюджету, встановлених законодавством України або рішенням місцевих органів.

У своїй діяльності ДПА та її органи на місцях керуються Конституцією України, законами України, Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України. Регіональні органи ДПА у своїй діяльності керуються рішеннями відповідних обласних та районних адміністрацій, виконкомів місцевих Рад народних депутатів у сфері контролю за надходженнями податків, зборів та інших платежів до бюджету.

ДПА та її органи у своїй діяльності невідповідно регіональним органам влади й управління. Вони підпорядковуються Кабінетові Міністрів України. Функції ДПА зумовлені організацією і проведенням роботи з контролю за виконанням юридичними і фізичними особами законодавства щодо податків та інших платежів до бюджету.

Безпосередню участь у виконанні бюджету бере Державне казначейство, яке створене Указом Президента України від 27 квітня 1995 року. Державне казначейство створене з метою забезпечення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету. Для цього в його підпорядкуванні знаходяться казначейства в областях, містах та районах.

Діяльність Державного казначейства полягає у забезпеченні виконання Державного бюджету шляхом обліку надходження податків, зборів і інших обов'язкових платежів та проведення видатків Державного бюджету через оплату рахунків за виконані роботи і надані послуги.

Відповідно до завдань, визначених Положенням про Державне казначейство від 31 липня 1995 року, на Державне казначейство в Україні покладено виконання таких функцій:

а) здійснення касового виконання Державного бюджету та бюджетів самоврядування за доходами і видатками;

б) організація управління наявними коштами Державного бюджету, державних позабюджетних фондів і бюджетів місцевого самоврядування у межах видатків, визначених на відповідний період;

в) здійснення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежів на підставі підтверджуючих документів, виданих розпорядниками бюджетних коштів;

г) ведення обліку касового виконання і складання звітності про стан виконання бюджету бюджетними органами місцевого самоврядування;

д) ведення обліку обслуговування та погашення зовнішнього та внутрішніх боргів держави відповідно до діючого законодавства;

е) проведення розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між Державним бюджетом та бюджетом Автономної Республіки Крим, бюджетами областей, міст Києва і Севастополя та здійснення розрахунків між ними. Розмежування загальнодержавних податків і зборів та інших обов'язкових платежів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами здійснюється за укладеними угодами між органами Державного казначейства та відповідними радами;

є) здійснення інших функцій, передбачених діючим законодавством. Державне казначейство організовує та здійснює виконання Державного бюджету на основі принципу єдиного казначейського рахунку держави у поєднанні з централізованою системою. Цим досягається повнота інформації про щоденний стан фінансових ресурсів у державі та можливості оперативного маневрування ними.

Для виконання своїх функцій Державне казначейство наділене такими правами:

а) бути учасником системи електронних платежів НБУ;

б) відкривати, використовувати та закривати в установах банків кореспондентські рахунки в національній та іноземній валютах;

в) безоплатно отримувати від національного і комерційного банків інформацію про наявність та рух грошових коштів за поточними, депозитними, бюджетними та іншими рахунками розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;

г) безкоштовно отримувати від міністерств та інших центральних і місцевих органів інформацію щодо виконання бюджету та бюджетів місцевого самоврядування;

д) вживати заходи для усунення виявлених порушень при проведенні розрахунків та взаєморозрахунків за доходами і видатками Державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування на основі повідомлень контролюючих та правоохоронних органів, а також вимагати усунення виявлених порушень від усіх учасників зазначених розрахунків;

е) інші права, передбачені діючим законодавством України.

Отже, виконання Державного бюджету має двостороннє спрямування:

а) виконання бюджету за доходами, що означає мобілізацію надходження податків, зборів і обов'язкових платежів та розподілення їх за рівнями бюджетної системи відповідно до діючого законодавства;

б) виконання бюджету за видатками, що означає здійснення фінансування видатків, передбачених у бюджеті, відповідно до бюджетного розпису.

Бухгалтерський облік усіх операцій з виконання Державного бюджету України здійснюють органи Державного казначейства України. Цей облік відображає обсяг активів та зобов'язання держави.

У ряді випадків планові показники, які є основою формування бюджету, відрізняються своїм фактичним значенням. Для приведення фактичних показників у певну відповідність з плановими Державним казначейством здійснюється секвестрація. Секвестр — це пропорційне зниження державних витрат за всіма статтями бюджету протягом часу, що залишається до закінчення поточного бюджетного року. Секвестру не підлягають захищені статті, визначені при затвердженні Державного бюджету.

У бюджетному кодексі йдеться про секвестрування Державного бюджету і передбачається, що такі ж повноваження надаються місцевим органам. Якщо квартальні звіти зафіксують нестачу надходжень на рівні понад 15% бюджетного розпису на відповідний бюджетний період, то Міністерство фінансів уповноважене підготувати зміни до Державного бюджету з секвестрації. Кабінет Міністрів України розглядає ці пропозиції і подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України» не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів України.

Верховна Рада України приймає рішення щодо зазначеного проекту закону стосовно скорочення видатків Державного бюджету України у 2-тижневий термін з дня відповідного подання Кабінетом Міністрів. До ухвалення Верховною Радою України відповідного рішення видатки бюджету проводяться з врахуванням тимчасових обмежень бюджетних асигнувань, встановлених Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюється Державним казначейством України. Форми звітності про виконання Державного бюджету України встановлюються Державним казначейством за погодженням з Рахунковою палатою та Міністром фінансів України. Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, кварталною і річною. Річний звіт про виконання Державного бюджету України, підготовлений Державним казначейством і розглянутий Кабінетом Міністрів України, подається до Верховної Ради України не пізніше 1-го травня року, наступного за звітним.

Звіт Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України про виконання Закону «Про Державний бюджет України» представляє Міністр фінансів. За результатами розгляду ВРУ приймає рішення щодо звіту про виконання Закону «Про Державний бюджет України». Постанова Верховної Ради України про виконання бюджету публікується у пресі.

13.2. Звітність про виконання бюджетів

Звіт про виконання бюджетів як форма письмового повідомлення про виконання Державного бюджету України є завершальним етапом бюджетного процесу та бухгалтерським узагальненням інформації.

Як знаряддя управління соціально-економічним розвитком суспільства звіт про виконання бюджетів повинен відповідати певним вимогам. Це, по-перше, забезпечення формування об'єктивної, повної, якісної і точної інформації про стан і результати виконання бюджету. Показники звітності мають підтверджуватися відповідними обліковими даними. По-друге, інформація, наведена у звітах, повинна сприяти прийняттю економічно обґрунтованих рішень на основі оцінки минулих, теперішніх і майбутніх подій, підтвердженню або ко-

ригуванню їх оцінки, здійсненої у минулому. По-третє, забезпечувати зіставлення показників звітної інформації за різні періоди та порівнювання різними органами Державного казначейства.

За терміном складання і подання звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, кварталною і річною.

До оперативних звітів належать щоденні, тижневі, декадні та звіти за інші періоди, що визначені Державним казначейством України. При цьому показники місячної і кварталної звітності складаються за наростаючим підсумком з початку звітної року. Місячний, кварталний і річний звіти мають відповідати тій структурі та бюджетній класифікації, що застосовувалися при затвердженні бюджету. Звіти складаються на основі даних облікових реєстрів та зведених звітів, показники яких відображають результати виконання бюджету за відповідний період.

Органи казначейства складають консолідовану (зведену) фінансову звітність, яка включає звітність підвідомчих органів з виконання державного та місцевих бюджетів. Дані фінансової звітності використовуються Державним казначейством України, Міністерством фінансів України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, податковими органами у своїй діяльності для прийняття управлінських рішень, а також органами статистики і для публікації у пресі. Поряд з фінансовою складається і статистична звітність. Її метою є надання користувачам статистичної інформації про виконання Державного бюджету, необхідної для економічного аналізу та відповідного прогнозування на поточний і перспективний періоди.

Місячна звітність органів Державного казначейства про виконання Державного бюджету включає:

а) сальдовий баланс рахунків, який складається на підставі даних синтетичного обліку, звірених з даними аналітичного обліку за всіма рахунками 1–7 класів Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевого бюджетів;

б) звіт про виконання Державного бюджету, який включає два розділи: «Доходи» і «Видатки»;

в) звіт про використання коштів Державного бюджету з міжнародної діяльності України;

г) звіт про бюджетну заборгованість, який включає два розділи: «Дані про наявність дебіторської та кредиторської заборгованості розпорядників» та «Звіт про фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів».

Місячні звіти органів казначейства також включають звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України, довідку про повернення кредитів, наданих з державного бюджету, інформацію про використання захищених статей видатків Державного бюджету України і деякі інші. Вся місячна звітність подається вищому органу Державного казначейства на електронних носіях у повному обсязі та у паперовій формі - за скороченою формою.

Відповідно до ст. 59 Бюджетного кодексу України Державне казначейство України подає місячну звітність Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України у такі терміни:

– звітність про виконання Державного бюджету України та звіт про бюджетну заборгованість - не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним;

– зведені показники звітів про виконання бюджетів, дані про виконання захищених статей Державного бюджету України та інформацію про використання коштів з резервного фонду - не пізніше 25-го числа місяця, наступного за звітним.

Місячні звіти про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоплати та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), подається органами стягнення Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України у строки до 12 числа місяця, наступного за звітним.

Квартальна звітність органів Державного казначейства про виконання Державного бюджету включає:

а) звіт про фінансовий стан Державного бюджету України (баланс);

б) звіт про рух грошових коштів, який включає чотири розділи: «Операційна діяльність», «Інвестиційна діяльність», «Нерозподілені видатки», «Фінансова діяльність»;

в) звіт про виконання Державного бюджету України, який включає три розділи: «Доходи», «Видатки», «Фінансування Державного бюджету України за типом боргового зобов'язання»;

г) інформацію про стан державного боргу;

д) зведені показники звітів про виконання бюджетів;

е) звіт про кредити та операції, що стосується державних гарантійних зобов'язань.

Квартальні звіти органів казначейства включають також звіт про використання коштів з резервного фонду Державного бюджету України, довідки про повернення кредитів, наданих з Державного бюджету, інформація про стан державного боргу, довідки про суми залишків коштів, перерахованих у поточному році, інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України, а також розшифровки власних надходжень бюджетних установ – «Плата за послуги, що надаються бюджетними установами», та «Інші джерела власних надходжень бюджетних установ».

Згідно зі ст. 60 Бюджетного Кодексу України Державне казначейство України надає квартальний звіт про виконання Державного бюджету України Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу. У такі ж терміни органи стягнення надають інформацію Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів.

Річна звітність органів Державного казначейства про виконання Державного бюджету включає:

а) звіт про фінансовий стан Державного бюджету України (баланс);

б) звіт про результати виконання Державного бюджету, який складається з трьох розділів: «Операційний дохід», «Операційні витрати», «Фінансування»;

в) звіт про рух грошових коштів, який включає чотири розділи: «Операційна діяльність», «Інвестиційна діяльність», «Нерозподілені видатки», «Фінансова діяльність»;

- г) інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України;
- д) звіт про бюджетну заборгованість;
- е) звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України;
- є) інформацію про стан державного боргу;
- ж) звіти про кредити та операції, щодо державних гарантійних зобов'язань;
- з) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- и) інформацію про виконання місцевих бюджетів.

До річної звітності органів казначейства додається довідка про перераховані кошти Державного бюджету транзитними управліннями Державного казначейства на здійснення видатків розпорядників бюджетних коштів, довідка про звірку доходів державного та місцевих бюджетів між органами Державного казначейства, фінансовими органами та органами Державної податкової адміністрації, інформація про надходження та використання коштів державних цільових фондів, які не входять до складу Державного бюджету, довідки і звіти, що можуть бути кваліфіковані як фінансова звітність, та іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Інформація про річні звіти подається до вищого органу Державного казначейства на паперовому носії та електронною поштою у вигляді файлів з набором відповідних економічних показників. Зведені звітні дані органів Державного казначейства України повинні відповідати аналогічним даним зведеної фінансової звітності міністерств, центральних органів виконавчої влади, інших головних розпорядників бюджетних коштів. Річний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством Міністерству фінансів України до 25-го березня року, наступного за звітним. До звіту про виконання Державного бюджету України додаються пояснення щодо відхилень від затвердженого Закону «Про Державний бюджет України» за доходами і за видатками.

Державне казначейство України складає звіти та пояснення щодо відхилень звітних показників за доходами і видатками Державного бюджету та стану розрахунків Державного бюджету України з бюджетами адміністративно-територіальних одиниць і до 5-го квітня наступного за звітним року подає їх Міністерству фінансів України, а з

необхідними матеріалами до 20 квітня подаються Кабінету Міністрів України. Бюджетним кодексом України (ст.61) передбачається подання річного звіту про виконання Закону «Про Державний бюджет України» Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України до 1-го травня року, наступного за звітним.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання Закону «Про Державний бюджет України» готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України. Верховна Рада України розглядає звіт про виконання Закону «Про Державний бюджет України» у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України.

Звіт Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України про виконання Закону «Про Державний бюджет України» представляє Міністр фінансів України. Верховна Рада України може заслухати головних розпорядників коштів Державного бюджету України щодо використання ними бюджетних коштів.

Із співдоповіддю про виконання Закону «Про Державний бюджет України» виступають голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету та голова Рахункової палати. За результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет.

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету.

Територіальні органи Державного казначейства складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти за правилами та формами, встановленими Державним казначейством за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подаються територіальними органами Державного казначейства відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчим органам відповідних рад.

Квартальні та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) не пізніше двох місяців після завершення відповідного бюджетного періоду.

Територіальні органи Державного казначейства подають звіти про виконання місцевих бюджетів відповідним фінансовим органам. Фінансові органи складають пояснювальну записку, звіт про виконання плану по штатах і контингентах і разом зі звітністю, отриманою від органів Державного казначейства, подають до вищого фінансового органу.

Органи Державного казначейства подають звіти про виконання місцевих бюджетів до Державного казначейства України. Державне казначейство України подає зведений звіт про виконання місцевих бюджетів Міністерству фінансів України.

13.3. Державний фінансовий контроль за виконанням бюджету

Державний фінансовий контроль за виконанням бюджету і використанням органами державної влади та виконавчими органами місцевих Рад народних депутатів позабюджетних фондів здійснюють органи законодавчої (представницької) і виконавчої влади України. До системи органів державного фінансового контролю входять: Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради народних депутатів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад.

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу. До її повноважень належать:

1) заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, в тому числі заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України;

2) контроль за використанням коштів резервного фонду Державного бюджету.

До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету і контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:

1) контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту Закону «Про Державний бюджет України» Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовка відповідного висновку;

2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству України.

Постійний контроль за виконанням Державного бюджету у межах та обсягах, визначених Конституцією України та Законом України «Про Рахункову Палату» здійснює Рахункова палата України. До її повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону «Про Державний бюджет України»;

2) утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України;

3) ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;

4) використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами і видатками.

До органів державного фінансового контролю по лінії виконавчої влади належить Міністерство фінансів України. Воно здійснює контроль за виконанням Державного бюджету, за дотриманням Правил складання проектів бюджетів у всіх ланках бюджетної системи України, за використанням бюджетних асигнувань та лімітів бюджетних асигнувань розпорядниками бюджетних коштів та координує діяльність з контролю за дотриманням надходжень і використанням державних коштів. Стосовно повноважень Міністерства фінансів Ук-

раїни з контролю за дотриманням бюджетного законодавства у Бюджетному кодексі України (ст. 111) зазначається, що Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно Державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.

До повноважень Державного казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:

- 1) здійснення бухгалтерського обліку всіх надходжень та витрат Державного бюджету України;
- 2) встановлення єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видання інструкцій з цих питань та здійснення контролю за їх дотриманням;
- 3) здійснення контролю за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.

Повноваження органів Державної контрольно-ревізійної служби України за дотриманням бюджетного законодавства включають контроль за:

- 1) цільовим та ефективним використанням коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України;
- 3) порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за виконанням рішення відповідної ради про бюджет та інші повноваження, передбачені Бюджетним кодексом та Законом «Про Державний бюджет України».

Контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюється:

- 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим — стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;

2) обласними державними адміністраціями — стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

3) міськими державними адміністраціями у містах Києві та Севастополі — стосовно районних у цих містах бюджетів;

4) районними державними адміністраціями — стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;

5) виконавчими органами міських рад — стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Державний фінансовий контроль здійснюють також інші державні органи: Державна податкова адміністрація України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Митні органи України, Національний банк України, Фонд державного майна, Департамент антимонопольної політики і підтримки підприємництва та ін.

Необхідною умовою підвищення ефективності державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства є упорядкована і скоординована діяльність усіх контролюючих органів у виконанні своїх функцій, уникнення дублювання за тими напрямками контролю, що входять до компетенції кількох органів. Підвищення ефективності державного фінансового контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства і забезпечення відповідальності за бюджетні правопорушення визначаються дотриманням його карального, виховного і превентивного характеру.

Бюджетним правопорушенням визнається недотримання учасником бюджетного процесу, встановленого Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами, порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів у межах своїх повноважень можуть призупиняти бюджетні асигнування у разі:

- 1) несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету;

2) невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;

3) подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;

4) порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;

5) нецільового використання бюджетних коштів.

У разі виявлення бюджетного правопорушення Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, органи Державної контрольно-ревізійної служби України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських, міст районного значення, селищних та сільських рад і головні розпорядники бюджетних коштів у межах своєї компетенції щодо тих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування, можуть застосовувати адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях відповідно до закону, та зупинити операції з бюджетними коштами.

Накладення на особу заходу стягнення за бюджетне правопорушення не звільняє її від відшкодування заподіяної таким правопорушенням матеріальної шкоди в порядку, встановленому законом.

Нецільове використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом «Про Державний бюджет України» чи рішенням про місцевий бюджет, виділених бюджетним асигнуванням чи кошторисом, має наслідком зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням, і притягнення відповідних посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у порядку, визначеному законами України.

У разі нецільового використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, вони підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідні посадові особи притягаються до відповідальності згідно з законом.

Зупинення операцій з бюджетними коштами передбачає припинення будь-яких операцій у здійсненні платежів з рахунку порушника

бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України.

Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на термін до тридцяти днів, якщо інше не передбачене законом.

Особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України.

Бюджетне правопорушення, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення його керівника чи інших відповідальних посадових осіб до відповідальності згідно з законом залежно від характеру вчинених ними діянь.

Посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій, які вчинили бюджетне правопорушення, несуть передбачену законом цивільно-правову відповідальність незалежно від накладення передбачених Бюджетним Кодексом заходів стягнення на розпорядника чи одержувача бюджетних коштів.

У разі порушення вимог Бюджетного Кодексу та Закону «Про Державний бюджет України» щодо формування відповідного бюджету у частині державних делегованих повноважень Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня прийняття рішення про обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя призупинити дію цього рішення з одночасним зверненням до суду. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації наступного дня після підписання Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Міністерству фінансів України.

У разі порушення вимог щодо формування бюджету згідно з Бюджетним Кодексом, Законом «Про Державний бюджет України» чи рішенням районної чи міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) ради про бюджет у частині державних делегованих повноважень голові районної державної адміністрації, голові виконавчого органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) ради надається право протягом місяця з дня прийняття рішення

про міський (міст районного значення), сільський, селищний та районний у місті бюджети призупиняти дію рішення про відповідний бюджет з одночасним зверненням до суду. Виконавчі органи міських, міст районного значення, сільської, селищної, районної у місті рад наступного після підписання керівником рішення про відповідний бюджет або внесення до нього змін надсилає його районній державній адміністрації чи виконавчому органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) ради.

У разі призупинення рішення про місцевий бюджет видатки з нього здійснюються у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом України (ст.79).

У Бюджетному Кодексі зазначено, що відповідно до закону органи Державного казначейства України несуть відповідальність за невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів. При цьому керівники органів Державного казначейства України несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними бюджетного правопорушення та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування бюджетів, встановлених Бюджетним Кодексом.

Передбачені Бюджетним Кодексом стягнення за бюджетні правопорушення накладаються за рішенням Міністра фінансів України, керівника органу Державного казначейства України, керівника органу Державної контрольно-ревізійної служби України, міністра фінансів Автономної Республіки Крим, керівника місцевого фінансового органу, голови виконавчого органу міської, міста районного значення, селищної та сільської ради.

Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення приймається відповідними особами на підставі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії та доданих до нього документів.

Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення набирає чинності з дня його підписання і підлягає негайному виконанню.

Форма, порядок складання та передачі за належністю протоколу про бюджетне правопорушення встановлюється Міністерством фінансів України.

Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення може бути оскаржене у порядку, встановленому законом, в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачене законом.

Оскарження рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення не зупиняє виконання зазначеного рішення.

У разі визнання судом незаконним рішення про накладення заходу стягнення за бюджетне правопорушення повністю чи в частині особі, щодо якої воно було винесене, перераховуються недоотримані бюджетні кошти та поновлюються інші, обмежені таким рішенням, її права.

Рішення суду може бути оскаржене у порядку, встановленому законом.

Завдання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст організації роботи з виконання Державного бюджету України.

1. Дайте характеристику складу періодичної і річної звітності Державного казначейства.

3. Обґрунтуйте особливості звітності про виконання місцевих бюджетів.

4. Охарактеризуйте зміст контролю за виконанням бюджету і використанням позабюджетних фондів в Україні.

ДОДАТКИ

Додаток Б

Додаток А

Структура податкових надходжень зведеного бюджету України
у 2001—2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Податкові надходження всього	36716,7	100,0	45392,5	100,0	54321,0	100,0
I. Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	17054,9	46,4	20222,2	44,5	26758,5	49,2
II. Податки на власність	552,4	1,5	587,3	1,3	600,2	1,1
III. Збори за спеціальне використання природних ресурсів	2269,0	6,2	2449,8	5,4	2780,3	5,1
IV. Внутрішні податки на товари та послуги	13604,2	37,1	18192,2	40,1	18560,6	34,2
V. Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	1945,3	5,3	2366,2	5,2	3794,6	7,0
VI. Інші податки	1290,9	3,5	1574,8	3,5	1826,8	3,4

Склад і структура витрат зведеного бюджету України за 2001-2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %	Сума, млн грн	Питома вага, %
Видатки зведеного бюджету всього	55528,0	100	60318,9	100	75792,5	100
У тому числі:						
Промисловість, енергетика і будівництво	3842,9	6,9	2473,3	4,1	3595,0	4,7
Сільське та лісове господарство, рибацтво і мисливство	1094,8	2,0	1377,8	2,3	2803,8	3,7
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1789,8	3,2	1816,7	3,0	2777,8	3,7
Житлово-комунальне господарство	1555,6	2,8	1407,6	2,3	1823,3	2,4
Соціально-культурні заходи	25519,6	46,0	33868,7	56,2	39691,6	52,4
Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	117,7	0,2	661,6	1,1	920,9	1,2
Національна оборона	3039,9	5,5	3536,4	5,9	5279,6	7,0
Державне управління	3738,8	6,7	8588,8	14,2	10017,9	13,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	4223,9	7,6	5040,4	8,4	5843,7	7,7
Інші видатки	10605,0	19,1	1547,6	2,5	3038,9	4,0

Частка окремих витрат зведеного бюджету України у ВВП 2001—2003 рр.

Показник	2001		2002		2003	
	Сума, млн грн	Частка витрат у ВВП, %	Сума, млн грн	Частка витрат у ВВП, %	Сума, млн грн	Частка витрат у ВВП, %
ВВП	204190	–	225810	–	264165	–
Видатки зведеного бюджету всього	55528,0	27,2	60318,9	26,7	75792,5	28,7
У тому числі:						
Промисловість, енергетика і будівництво	3842,9	1,9	2473,3	1,1	3595,0	1,4
Сільське та лісове господарство, рибальство і мисливство	1094,8	0,5	1377,8	0,6	2803,8	1,1
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1789,8	0,9	1816,7	0,8	2777,8	1,1
Соціально-культурні заходи	25519,6	12,5	33868,7	15,0	39691,6	15,0
Національна оборона	3039,9	1,5	3536,4	1,6	5279,6	2,0
Державне управління	3738,8	1,8	8588,8	3,8	10017,9	3,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	4223,9	2,1	5040,4	2,2	5843,7	2,2

1. Конституція України. — К.: Преса України, 1997.
2. Бюджетний кодекс України //Урядовий кур'єр. — №131. — 2001. — 25 липня.
3. Закон України від 18 лютого 1997 р. № 77 «Про систему оподаткування» // Голос України. — 1977. — 25 березня.
4. Закон України від 5 лютого 1998 р. № 83 «Про державну податкову службу» //Голос України. — 1998. — 14 лютого.
5. Україна. Господарський кодекс України: Офіц. текст. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. — 256 с.
6. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р.
7. Постанова КМ України «Про затвердження Положення про порядок санації державних підприємств» //Збірник постанов Уряду України. — 1994. — № 5.
8. Держбюджет-2005 //Все про бухгалтерський облік.— № 34 (1067).— 2005. — 12 квітня.
9. Бюджетна система. Вишкіл студії: Навч. посіб. / Юрій С.І., Бескид Й.М., Дем'янишин В.Г. та ін.; За ред. С.І.Юрія та Й.М.Бескида. — К.: Таксон, 2002. — 256 с.
10. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: Навч. посіб. /За заг. ред. В.Д. Базилевича.— 2-ге вид. перероб. і доп. — К.: Атіка, 2004. — 386 с.
11. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. — К.: НІОС, 2000.— 416 с.
12. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.
13. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 1999. — 164 с.
14. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. — 4-те вид., випр. та доп. — К.: Знання, КОО; Л.: Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002. — 566 с.
15. Государственные финансы: Учеб. пособие /Под ред. В.М.Федосова, С.Я.Огородника, В.Н. Суторминой. — К.: Либідь, 1991.
16. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навч. посіб. — К.: Наук. думка, 1999. — 301 с.
17. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика).— К.: КІОС, 2000. — 384 с.
18. Ковалок О.М. Методологічні основи фінансового механізму //Фінанси України. — 2003. — №4.
19. Постанова Верховної Ради України від 13 грудня 1995 р. «Про основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні» //Голос України. — 1996. — 10 січня.

20. *Пасічник Ю.В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб.— 2-ге, вид. перероб. і доп. — К.: Знання-Прес, 2003. — 523 с. — (Вища освіта XXI століття).

21. *Фінанси*: вишкіл студії: Навч. посіб. /За ред. С.І. Юрія — Тернопіль: Карт-бланш, 2002. — 357 с.

22. *Фінанси*: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни /О.Р. Романенко, С.Я.Огородник, М.С.Зязюн, А.А.Славкова. — 2-ге вид. перероб. і доп. — К.: КНЕУ, 2003. — 387 с.

23. *Кривоватий А.І., Десятнюк О.М.* Податкова система: Навч.посіб. — Тернопіль: Карт-бланш, 2004. — 331 с.

ЗМІСТ

Розділ 1. ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО РОЛЬ У РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Економічний зміст та призначення бюджету	3
1.2. Функції бюджету	5
1.3. Роль бюджету у соціально-економічному розвитку суспільства	7

Розділ 2. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

2.1. Основи бюджетного устрою. Бюджетна система та її ланки	10
2.2. Принципи побудови бюджетної системи України	13
2.3. Бюджетні права в Україні та їх характеристика	14
2.4. Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи	16

Розділ 3 .ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА І ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

3.1. Формування бюджетної політики	32
3.2. Функціонування бюджетного механізму	34

Розділ 4. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ

4.1. Структура доходів бюджетів	39
4.2. Податкові надходження	42
4.3. Неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом	53
4.4. Офіційні трансферти	57
4.5. Державні цільові фонди	59

Розділ 5. СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Податкова система та принципи її побудови	64
5.2. Податкова політика	66
5.3. Економічний зміст та функції податків	68
5.4. Елементи податку та їх характеристика	71
5.5. Система податків і податкові платежі та їх класифікація	73

Розділ 6. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

6.1. Економічний зміст видатків бюджетів в Україні, їх склад та структура	77
---	----

6.2. Видатки бюджетів та їх роль у фінансовому забезпеченні потреб економічного і соціального розвитку суспільства	83
6.3. Бюджетне фінансування	88

Розділ 7. ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ

7.1. Роль Державного бюджету та його призначення	92
7.2. Доходи Державного бюджету	94
7.3. Видатки Державного бюджету	100
7.4. Бюджетний дефіцит та методи його подолання	105

Розділ 8. ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

8.1. Місцеві бюджети та їх роль у бюджетній системі України	109
8.2. Доходи місцевих бюджетів	114
8.3. Видатки місцевих бюджетів	119
8.4. Регулювання міжбюджетних відносин	128

Розділ 9. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

9.1. Завдання і принципи бюджетного планування	135
9.2. Методи бюджетного планування	138
9.3. Бюджетна класифікація	140

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

10.1. Організація роботи із складання, розгляду і затвердження бюджету	143
10.2. Складання, розгляд і затвердження Державного бюджету	145
10.3. Складання, розгляд і затвердження місцевих бюджетів	149

Розділ 11. ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ ЗА БЮДЖЕТНИМИ ПРИЗНАЧЕННЯМИ

11.1. Видатки бюджету на державне управління і судову владу	152
11.2. Видатки на національну оборону, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави	157
11.3. Видатки бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення населення	160
11.4. Фінансове забезпечення соціально-культурних закладів і установ	168
11.5. Фінансування розвитку освіти і науки	172
11.6. Фінансове забезпечення охорони здоров'я	178
11.7. Видатки бюджету на розвиток економіки	179

Розділ 12. ДЕРЖАВНИЙ КРЕДИТ І ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ

12.1. Економічний зміст державного кредиту	185
12.2. Державний борг України та його обслуговування	188

Розділ 13. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

13.1. Організація і порядок виконання бюджету	193
13.2. Звітність про виконання бюджетів	198
13.3. Державний фінансовий контроль за виконанням бюджету	204
<i>Додатки</i>	212
<i>Список використаної і рекомендованої літератури</i>	215

Навчальне видання

**АРТУС Мирослав Миколайович,
ХИЖА Наталія Мирославівна**

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

Навчальний посібник

Редактор
Л.І.Гринь
Комп'ютерна верстка та дизайн
Н.М. Іванченко

Підписано до друку 12.09.2005. Формат 60×84 ¹/₁₆.

Папір офсетний. Гарнітура NewtonCTT
Ум. друк. арк. 12,79. Обл.-вид. арк. 12,13.
Тираж 2000 прим. Зам. №

Видання надруковано з оригінал-макета, підготовленого
Видавництвом Європейського університету.
03179, Україна, Київ-179, вул. М. Ушакова, 8а.

Реєстраційне свідоцтво ДК №603 від 19.09.2001 р.