

А.О. Єпіфанов, І.І. Д'яконова, І.В. Сало

БЮДЖЕТ УКРАЇНИ

Монографія
У двох книгах

Книга перша

БЮДЖЕТ – ГОЛОВНА ЛАНКА ФІНАНСІВ ДЕРЖАВИ

Суми
ДВНЗ “УАБС НБУ”
2010

УДК 336.14(477)
ББК 65Укр67
Є67

Рекомендовано до друку вченою радою Державного вищого навчального закладу “Українська академія банківської справи Національного банку України”, протокол № 3 від 02.07.2009.

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор,
проректор Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
С.М. Козьменко;

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів та кредиту
Харківського національного університету ім. В.М. Каразіна
В.В. Глуценко;

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів
Сумського національного аграрного університету
А.В. Чупіс

Єпіфанов А.О.

Є67 Бюджет України [Текст] : монографія : у 2 кн. / А. О. Єпіфанов,
І. І. Д’яконова, І. В. Сало. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010.

ISBN 978-966-8958-60-1

Книга перша : Бюджет – головна ланка фінансів держави. –
2010. – 201 с.

ISBN 978-966-8958-61-8 (Кн. 1)

У книзі висвітлено основні положення бюджетної системи України,
механізм формування доходів і видатків бюджету та ін.

Сподіваємось, що монографія стане джерелом знань для викладачів
та студентів вузів різних ступенів акредитації та для фінансистів-практиків.

УДК 336.14(477)
ББК 65Укр67

ISBN 978-966-8958-60-1
ISBN 978-966-8958-61-8 (Кн. 1)

© Єпіфанов А. О., Д’яконова І. І., Сало І. В., 2010
© ДВНЗ “Українська академія банківської справи
Національного банку України”, 2010

ЗМІСТ

ВСТУП	5
Розділ I. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК БЮДЖЕТУ	11
Глава I. Особливості формування бюджету в імперський період	11
§ 1. Запорізька Січ – українська козацька держава	11
§ 2. Особливості формування бюджету в імперські дореформений і післяреформений періоди	20
§ 3. Місцеві бюджети у системі Державного бюджету імперії кінця ХІХ – початку ХХ століття	29
Глава II. Розвиток бюджету у період боротьби за незалежність України	37
§ 1. Розвиток фінансово-бюджетної політики у період становлення Української народної республіки	37
§ 2. Розвиток фінансово-бюджетної політики України у період боротьби за незалежність	39
§ 3. Бюджетна політика	41
Висновки до розділу I	56
Розділ II. БЮДЖЕТ – ГОЛОВНА ЛАНКА ФІНАНСІВ ДЕРЖАВИ	58
Глава I. Фінанси держави	58
§ 1. Суть і функції фінансів	58
§ 2. Фінансова система	63
§ 3. Фінансове прогнозування і планування – основа формування бюджету	66
Глава II. Бюджетна система	70
§ 1. Суть і значення Державного бюджету	70
§ 2. Бюджетна система України	74
§ 3. Бюджетна класифікація	78
Глава III. Бюджетні права і бюджетний процес	80
§ 1. Бюджетні права України, Автономної Республіки Крим та місцевих рад народних депутатів	80
§ 2. Бюджетний процес	84
§ 3. Формування бюджетного процесу органами місцевого самоврядування	94
Висновки до розділу II	100

Розділ III. ДОХОДИ БЮДЖЕТУ І БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ	103
Глава I. Доходи бюджету	103
§ 1. Суть і значення доходів бюджету	103
§ 2. Склад і структура доходів бюджетів	105
Глава II. Бюджетне регулювання	126
§ 1. Бюджетне регулювання та його методи	126
§ 2. Міжбюджетні відносини між державним і місцевими бюджетами	131
Глава III. Бюджетний дефіцит – показник незбалансованості макроекономічних фінансових зв'язків.....	137
§ 1. Бюджетний дефіцит	137
§ 2. Причини та фактори бюджетного дефіциту періоду становлення незалежності України	144
§ 3. Прогнозування дефіциту бюджету	150
§ 4. Система показників оцінки рівня бюджетного дефіциту та його вплив на основні загальноєкономічні показники розвитку держави.....	157
§ 5. Бюджетний дефіцит та шляхи його оптимізації.....	159
§ 6. Державний борг	173
§ 7. Фінансування дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх та внутрішніх запозичень.....	179
Висновки до розділу III.....	185
ВИСНОВКИ	187
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	192
ДОДАТКИ	196

ВСТУП

Проголошення незалежності України викликало необхідність розбудови бюджетної системи на засадах, характерних для країн з ринковою економікою. Цей процес відбувався на основі вивчення досвіду передових країн. Однак непослідовна фінансова політика України призвела до нестабільності державних фінансів. Основним інструментом реалізації соціально-економічної політики держави виступає бюджет, форма та зміст якого обумовлені економічним розвитком, політичним устроєм та соціальною політикою України, що визначає показники доходів і видатків, відображені у Державному бюджеті. Відповідно бюджет впливає на розвиток економіки України.

Використання бюджету як інструмента розвитку економіки ускладнюється впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, які визначаються економічним розвитком України та негативними наслідками економічних криз. У цьому аспекті заслуговує на особливу увагу науковий внесок всесвітньо визнаного українського науковця М.І. Туган-Барановського в теорію економічних циклів і криз. "Теорія економічних циклів" М.І. Туган-Барановського розглядається у світовій економічній науці як така, що визначила якісно новий етап у розвитку цієї теорії. Вона здобула високу оцінку в економічних дослідженнях та працях Дж.М. Кейнса і Шумпетера. Зокрема, Шумпетер високо оцінює наукові теорії М. Туган-Барановського і його розробки, відзначив їх вплив на більш пізні наукові розробки – свої і Дж.М. Кейнса, а також багатьох інших вчених.

При цьому М.І. Туган-Барановський розкриває зв'язок промислових циклів із періодами оновлення основного капіталу, показує диспропорції у розвитку виробництва засобів виробництва і предметів споживання, особливості нагромадження у різних галузях: робить висновки про інновації як рушійну силу в розвитку виробництва, і таким чином визначає інвестування як необхідну умову розвитку, а тому вводить інвестування у теоретичну модель циклічного розвитку промисловості.

На основі вкладу М. Туган-Барановського в економічну теорію Дж.М. Кейнс вперше в економічній науці чітко визначив роль бюджету у реалізації фінансової політики держави.

Отже, побудова нової економічної системи ринкового типу потребує чіткого визначення у теоретичному і практичному аспектах ролі і місця бюджету у розбудові і становленні держави, особливо у відновленні відтворювальних процесів виробництва за рахунок впровадження виваженої податкової політики, створення сприятливої інвестиційної політики та впровадження наукоємних технологій і на цій основі – забезпечення збалансованості доходів і видатків бюджету.

Система заходів щодо поступального розвитку економіки і відповідно зростання доходів надає змогу забезпечити складання бюджету без дефіциту. Тоді основною умовою бездефіцитності бюджету є стійкість і поступальний розвиток економіки та дотримання пропорцій між доходами і видатками. На жаль, в Україні до цього часу при виконанні бюджету ці основоположні чинники не витримуються.

Зауважимо, що управління процесом розвитку економіки повинно ґрунтуватися як на кейнсіанській теорії зайнятості, інвестування (що проявляється не одразу, а через певний відрізок часу), так і на монетарній теорії, що дає більш швидкий ефект. Необхідно творчо поєднувати монетарні й немонетарні методи, стимулювати виробництво через податкову і кредитну політику за пріоритетними напрямками розвитку рентабельних виробництв і регіонів де активно впроваджуються новітні технології. Такий підхід надає змогу започаткувати стабільний розвиток економіки і надходження доходів до бюджету.

Дійсність сьогодні така, що високорентабельні прибуткові суб'єкти господарювання, як правило, несуть весь тягар податкової політики держави, і як такі не можуть направляти кошти на реконструкцію та оновлення обладнання і тому поступово скочуються до збиткових. Натомість тіньова економіка процвітає.

Ось чому особливого значення набуває комплексне теоретичне і практичне вивчення економічної природи і суті бюджету, використання бюджетних методів регулювання розвитку економіки як основи побудови економічно розвинутої, незалежної держави.

Подальше вдосконалення бюджетного процесу в Україні обумовлене високим рівнем концентрації доходів у центральному бюджеті, що підриває фінансові основи місцевого самоврядування. На сьогодні суттєво обмежені бюджетні повноваження місцевих органів представницької та виконавчої влади, залишається невирішеною проблема бюджетного регулювання і фінансового вирівнювання.

Як відомо, швидше розвиваються ті суб'єкти господарювання й галузі, які вже розвинуті. Ось чому органи державного управління повинні в першу чергу подбати про подальший розвиток саме таких суб'єктів господарювання і галузей. Ключовим питанням формування

розвинутої економічної системи є побудова взаємовідносин господарюючих суб'єктів із регіонами та державою. Тому прийняття нового бюджетного кодексу повинно вирішити ці питання. Адже, навіть наближаючись до 20-річчя незалежності, сьогодні ще складно визначити траєкторію розвитку фінансово-бюджетної системи України.

Оптимальне вирішення проблеми повинно будуватись на основі програмно-цільового підходу. Реалізація цього підходу неможлива без відпрацювання механізму регулювання, який дає змогу коригувати відхилення від програмної траєкторії руху, наприклад, проведення заходів щодо коригування доходної і видаткової частин бюджету. Такий підхід дає змогу ввести науково обгрунтовану систему управління цими процесами. Надання самостійності місцевим радам у формуванні і затвердженні бюджету на основі чітко закріплених доходів, без дотацій, не на словах, а на ділі поставить завдання перед місцевими органами влади і управління прийняття дієвих заходів щодо виконання бюджетів, адже вони несуть, разом з податковими органами, повну відповідальність за виконання доходної частини бюджетів, і одноосібно – за використання коштів відповідних місцевих бюджетів.

В умовах роботи в ринковій економіці ефективним методом державного регулювання процесів економічного розвитку є планування в державному секторі економіки і регулювання діяльності недержавного сектора. Планування й регулювання повинно охоплювати як економіку держави (індикативне планування), так і діяльність місцевих органів управління на основі опрацювання об'єктивної інформації про місцеві бюджети.

Першим кроком при розв'язанні питань бюджетної політики має стати встановлення чіткої системи використання коштів бюджету на основі нормативних актів, тобто в межах правового поля та відповідних методів і функцій. Натомість практика формування місцевих бюджетів зберегла у своїй основі колишні державні функції планового управління народним господарством, тоді як виконання бюджетів здійснюється в умовах ринкової економіки, що розвивається. В результаті бюджети різних рівнів перетворені практично в умовні кошториси, де і доходна і витратна частини не відповідають економіці, яка склалася, та соціальним програмам, що реалізуються.

Нині спостерігаються два протилежні процеси: перший – нестабільність економіки, який чинить руйнівний тиск на грошову систему і призводить до напруження ринкових цін, а другий – збільшення витрат на соціальні програми при відсутності коштів на їх фінансування. У такій ситуації збалансувати доходи й витрати та досягти фінансової стабільності дуже тяжко.

У цьому аспекті слід нагадати, що запроваджена в Україні ринкова економіка викликає необхідність підвищення ролі держави, направленої на вирішення завдань соціальної справедливості.

Аналіз формування і використання бюджетних коштів за останні роки показав, що існуючий метод встановлення податків і накопичення фінансових ресурсів держави по ланках бюджетної системи є конфіскаційним, він не сприяє економічному зростанню, підвищенню зацікавленості в розвитку фінансової бази як держави, так і регіону, не дає можливості вирішувати важливі проблеми соціального захисту населення.

Тому слід підкреслити вагомість проведених державою заходів щодо надання самостійності всім бюджетам бюджетної системи, тобто вирішення завдань реформування бюджетної системи країни через децентралізацію державних фінансів.

Отже, на державному рівні здійснюються витрати, пов'язані із забезпеченням фінансування загальнодержавних потреб (охорона кордонів, оборона, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, космічних досліджень, охорона природи, структурна перебудова економіки тощо).

Натомість за рахунок централізованих джерел фінансуються витрати по вирівнюванню соціальної забезпеченості аграрних і аграрно-промислових регіонів, у яких дохідна база не може забезпечувати необхідними коштами соціально-культурну галузь. Витрати на вирішення проблем місцевого рівня фінансуються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів через закріплення за ними відповідних податків.

Таким чином, реальне втілення в життя принципів самостійності при складанні і використанні бюджетів на всіх рівнях управління викликає необхідність будувати взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами з урахуванням умов їх соціально-економічного розвитку, а тому кожна ланка бюджетної системи має чітко визначену законом дохідну базу.

Виходячи з економічного становища України і прогнозних макрпоказників розвитку її економіки і враховуючи те, що бюджет є основним інструментом економічної політики держави, провідними напрямками бюджетної політики мають стати: сприяння позитивним змінам у соціально-економічному розвитку країни; пріоритетне спрямування бюджетних коштів на подальше оздоровлення вітчизняного виробництва, що дасть змогу забезпечити фінансовими ресурсами сферу соціального захисту населення і соціально-культурну сферу з урахуванням необхідності забезпечення гарантованого рівня надання

соціальних послуг та виконання адресних соціальних програм, передбачених відповідними законами.

Для впровадження провідних напрямків бюджетної політики необхідно: проведення структурних реформ з метою забезпечення економічного зростання і підвищення ефективності економіки країни; забезпечення граничного рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через доходну частину бюджету в закріплених розмірах; формування взаємовідносин між бюджетами, що сприяє зміцненню самостійності місцевих бюджетів, відповідно до Конституції та законодавства України; вдосконалення бюджетного процесу, впровадження науково обґрунтованої системи прогнозування показників, взятих за основу формування доходів і видатків бюджету, забезпечення переходу до середньострокового та перспективного фінансового і бюджетного планування; забезпечення режиму раціонального витрачання фінансових ресурсів через посилення контролю за ефективністю їх використання. При цьому граничний розмір дефіциту бюджету не має перевищувати двох відсотків прогнозного валового внутрішнього продукту України.

Збалансування Державного бюджету і досягнення реальності його показників слід забезпечувати шляхом: зменшення дотацій та субсидій, що виділяються окремим галузям і одержувачам; скорочення та упорядкування податкових пільг; перегляду державних і регіональних програм, їх зменшення за рахунок об'єднання і ліквідації програм, що мають вузьковідомчу і чисто регіональну спрямованість.

Слід передбачити фінансування бюджетного дефіциту з додержанням економічно безпечних умов і обсягів використання неемісійних джерел фінансування, зниження рівня доходності державних цінних паперів та продовження середнього терміну їх обігу, поступово збільшити обсяги залучення довгострокових фінансових ресурсів через міжнародний фондовий ринок і розміщення на ньому українських державних цінних паперів.

Доходну частину бюджету треба формувати, виходячи із таких положень, як здійснення розрахунків на підставі реально визначених показників доходів, створення законодавчих основ для зміцнення доходної бази бюджетної системи, вжиття дієвих заходів щодо забезпечення повноти і своєчасності надходження загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджету, залучення надходження дивідендів, одержаних від акцій та інших цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, та відшкодування за їх рахунок витрат бюджету на виконання кредитних і гарантійних зобов'язань України та консолідації в бюджеті доходів від здачі в оренду державного та комунального майна.

Побудова нової економічної системи ринкового типу потребує чіткого визначення як у теоретичному, так і практичному аспектах, ролі і місця бюджету у розбудові і становленні держави і особливо у відновленні відтворювальних процесів виробництва за рахунок впровадження виваженої податкової політики, створення сприятливої інвестиційної політики та впровадження наукоємних технологій і на цій основі – забезпечення збалансованості доходів і видатків бюджету.

Особливого значення набуває комплексне теоретичне і практичне вивчення економічної природи і суті бюджету, використання бюджетних методів регулювання розвитку економіки як основи побудови економічно розвинутої, незалежної держави.

Розширення функцій бюджету, зокрема у напрямку обслуговування державного боргу, здійснення фінансових взаємовідносин із зарубіжними країнами та міжнародними фінансовими інститутами, а також обґрунтування напрямків здійснення регулюючих функцій держави за допомогою використання бюджетної системи при розподілі фінансових ресурсів країни і їх використання на цілі економічного і соціального розвитку повинно стати нормою.

I **СТАНОВЛЕННЯ** **І РОЗВИТОК БЮДЖЕТУ**

Розділ

Глава I **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ** **В ІМПЕРСЬКИЙ ПЕРІОД**

§ 1. Запорізька Січ – українська козацька держава

З середини XV – на початку XVI ст. почалося вторгнення турецьких і татарських військ з Кримського ханства в Галичину і Подолію. У 1482 р. дуже постраждав Київ, спустошений військами Менгли-Гирея. У подальші роки вторгнень зазнавали і Київщина і Подолія.

У визвольній боротьбі українського народу і захисті України від вторгнення ворожих полчищ головними учасниками і захисниками були українські козаки за активної участі селян.

У XVI ст. утворився центр козацтва – Запорізька Січ, а появу козаків різні історичні джерела трактують по-різному, але всі вони відносять їх появу до XV століття. Запорізька Січ виникла вона у зв'язку з необхідністю боротьби проти наступу литовських та польських феодалів на середнє Подніпров'я і Подолію. Селяни і міщани з цих країв, утікаючи від поневолення, пробиралися на дніпровське пониззя, де об'єднувалися у своєрідні “січі”.

Крім захисту України від татарсько-литовської навали, козаки займалися і промислами. Так, окремі козачі промисли (рибальство, полювання, видобуток солі), а також скотарські хутори (зимівники) з'явилися в Запоріжжі ще в кінці XV ст.

Постійні напади кримських татар і польсько-литовських феодалів змушували козаків зі зброєю в руках захищати свою свободу і будувати невеликі дерев'яні укріплення – січі. Приблизно в 30-х роках XVI ст. відбулося об'єднання розрізнених козачих організацій, пов'язаних з окремими січами, і утворилася Запорізька Січ за назвою головного укріплення, що було місцем перебування коша (центрального органу управління). Пізніше ця назва перейшла на всю організацію. Так виникла незалежна, демократична українська держава – Запорізька Січ.

Економічною базою Запорізької Січі були рибні промисли, полювання і екстенсивне скотарство. Всі козаки вважалися вільними і рівними в правах. Запорізька Січ була козацькою державою, центральним органом якої (до 1654 р., тобто до приєднання України до Росії) була січова рада, що обирала військову старшину на чолі з кошовим отаманом.

Прикладом обрання кошового атамана може бути Іван Сірко – талановитий, а завдяки природному розуму ще й політик і дипломат, відомий захисник українських вольностей. Традиційно козаки після обрання кошового посипали його голову землею і багнюкою, щоб не забував звідки він вийшов і хто надав йому владу, а також щоб зберігав козацькі традиції. У Запорізькій Січі обиралися не тільки кошові, а й курінні атамани.

Кошовий атаман – голова військового управління в Запорізькій Січі, яке ще мало назву “Кіш”. Він вибирався на козацькій Раді всіма козаками, користувався необмеженою владою, однак щорічно повинен був складати звіт про всі свої дії козацькій Раді. Кошовому атану підпорядковувалась військова старшина і в першу чергу курінні атамани.

Військо ділилося на курені, у кожному курені обирався свій курінний атаман. Наприкінці існування Січі їх було 38 на чолі з курінними отаманами. Курені визначались за місцевостями, з яких приходили козаки, наприклад – Охтирський, Канівський, Корсунський, Полтавський, Черкаський та інші. Це були своєрідні військові земляцтва, скріплені побратимством. Козаки у кожному курені вели загальне господарство та жили у великих хатах-куренях. Відповідно визначалась старшина (військові писарі, полковники, судді, сотенні). Загальним правилом було те, що кожний козак був зобов’язаний відбувати військову службу за свій рахунок.

Форми самоврядування Запорізької Січі були примітивними, не існувало писаного права. Безперервна боротьба з татарами і турками, а також політика польсько-литовського уряду, направлена на ізоляцію Запоріжжя від центральних районів України, перешкоджали масовій колонізації цього краю, який до кінця XVII ст. був мало заселений. До того ж, цей край мав назву “Дике поле”. Суворі умови життя, пов’язаного з постійною небезпекою, призвели до того, що на Запоріжжі майже не було сімейного населення. Ось чому Запорізька Січ була самостійною, незалежною, демократичною військовою організацією – українською козацькою державою.

Січ довго зберігала свою незалежність і підтримувала міжнародні відносини, її героїчна боротьба проти султанської Туреччини і Кримського ханства (найбільші походи – в 1589 р., 1604 р., 1614 р., 1615 р. на побережжя Криму і Туреччини аж до Стамбула і Синопа) підживляла військову потужність цих держав і сприяла національно-визвольному

руху пригноблених Османською імперією народів. Відповідно різні європейські держави шукали військового союзу з Січчю і зав'язували з нею дипломатичні відносини.

Визнаним фактом є те, що Запорізька Січ відіграла визначну роль в боротьбі з національним та релігійним пригнобленням, що посилювалося після Люблінської унії 1569 р. в Україні.

З середини XVI ст. як внутрішнє, так і зовнішнє становище України значно погіршилося. Згідно з Люблінською унією 1569 р. Литва об'єдналася з Польщею в одну державу – Річ Посполиту, до складу якої увійшли і українські землі – Волинь, Київщина, частина Лівобережжя. Найбільші польські магнати почали захоплення земель України. У володіннях окремих магнатських сімей нараховувалися сотні міст і сіл. Переходи селян обмежувалися, а в 1588 р. за третім Литовським статутом були зовсім припинені. Селяни перетворилися у безправних кріпаків.

У важкому становищі знаходилося і населення міст. Почалися заворушення селян. Селянсько-козацький виступ 1591-93 рр., що охопив Київщину, Подолію, Волинь, очолив гетьман К. Косинський. У 1594 р. спалахнуло повстання на чолі з С. Наливайком. Воно охопило також частину Галичини і Білорусії, але було жорстоко придушене польською владою в 1596 р.

За Брестською унією 1596 р. православна церква на території Річі Посполитої була об'єднана з католицькою в уніатську церкву. Унія була проголошена, незважаючи на протест більшості українського духовенства і всього українського народу. До того ж після поразки селянсько-козацьких повстань кінця XVI ст. в Україні значно посилювався феодално-кріпосницький гніт.

У I половині XVII ст. український народ продовжував боротьбу проти турецьких і татарських загарбників. Козаки здійснювали походи на Варну, Белгород, Килію, Ізмаїл, Трапезунд, Синоп, Стамбул. У 1616 р. козаки взяли Кафу, в 1621 р. відіграли важливу роль в перемозі військ Річі Посполитої над турками під Хотином, в 1637-1642 рр. запорожці допомагали донським козакам обороняти Азов. Не дивлячись на тяжкі наслідки бойових дій для економіки Запорізької Січі, польсько-католицьке населення користувалося різними пільгами в промислах, торгівлі і т.д., а українці дедалі більше обмежувалися у правах.

У боротьбі України за незалежність важливе місце належить селянсько-козацьким повстанням кінця XVI ст., в яких нарівні з селянами і біднотою брали участь запорізькі козаки. Навіть реєстрове козацьке військо було не тільки притулком для пригноблених, але і плацдармом для народних виступів. Повстання в Січі в січні 1648 р. проти панування Річі Посполитої в Україні поклато початок визвольній

війні українського народу під керівництвом Б. Хмельницького. Після возз'єднання України з Росією в 1654 р. спочатку на Січі були поширені ті привілеї, якими користувалися інші козачі війська в Росії (самоврядування і надання притулку селянам-втікачам). Запорізьке козацтво продовжувало відігравати роль заслону на південних кордонах; в той же час воно брало участь в боротьбі народних мас України проти зростаючого феодально-кріпосницького пригноблення.

При цьому царські війська під приводом боротьби з волелюбністю українського козацтва зруйнували так звану Стару Запорізьку Січ як осередок антифеодального протесту, а кошового отамана Петра Калнишевського – останнього отамана Запорізької Січі – було засуджено на довічне ув'язнення.

19 жовтня 1750 року царським указом Військо Запорізьке разом з Січчю і прилеглими землями було передане під командування українського гетьмана графа Кирила Розумовського. І хоч Запорізька Січ і слухати не хотіла про це, визнаючи владу лише своєї старшини, та ще хіба що царську після ліквідації гетьманства, коли зникла ця проміжна, скажемо так, пом'якшуюча (і все ж таки своя!) ланка в стосунках з Петербургом, запорожцям довелося на власній шкурі відчутти вовчі зуби царату, жорстоку й послідовну деспотичну політику Катерини II.

Не можна не сказати й про долю волелюбного сина – лицаря українського народу Петра Калнишевського, який народився на Посуллі (нині це село Пустовійтівка Роменського району Сумської області). На той буремний час семидесятирічний Петро Калнишевський був військовим суддею Війська Запорізького низового. Це була за своєю владою і авторитетом друга особа після кошового, його заступник, кажучи сучасною мовою. Вже 1769 року Калнишевський був обраний кошовим отаманом, в складі російської армії з козаками воював з турками. За роки бурхливого, сповненого небезпек козацького життя, Петро Калнишевський набув неабиякого військового й політичного досвіду, став видатним політиком і воєначальником того часу, пройшовши довгий шлях від козацького джури, молодика, до кошового отамана, “батька” синів “плодовитої матки козацької”. “Петро Калнишевський, отаман кошовий Війська Запорізького з отаманньою із всім старшим і меншим товариством” – таким титулом підписував він документи, листи і укази січові. Його заслуги, авторитет згодом мусила визнати й цариця, котра 1770 року оголосила подяку Війську Запорізькому за доблесть у російсько-турецькій війні, а самого кошового Калнишевського нагородила золотою медаллю з діамантами (найвищою відзнакою імперії – орденом Андрія Первозванного), а в 1773 році йому було присвоєно військове звання генерал-лейтенанта російської армії.

Вперше кошовим отаманом Петро Калнишевський став у 1762 році і був на цій посаді менше року. У вересні 1762 року Калнишевський разом з військовим писарем січовим Іваном Глобою зустрічалися в Москві з царицею Катериною II. Тоді ще, 9 вересня, при коронуванні цариці, Іван Глоба виголосив блискучу промову, яка дуже сподобалася Катерині II.

І, мабуть, тоді Петро Калнишевський не сподобався цариці, бо з посади кошового отамана його усунули. Якщо врахувати, що у 1753 і 1756 роках царський уряд скасував вибори на Січі й відтоді кошового та інших керівних осіб обирали, як правило, не на загально-військових радах, як раніше, а на обмежених кількісно й якісно сходах генеральної старшини, де здебільшого затверджувалися рекомендовані царицею та її представниками кандидатури. Натомість ці царські закони козацтво дуже часто ігнорувало, обираючи найдостойніших і найавторитетніших самостійно.

Одним з таких обранців козацької громади знову став Петро Калнишевський, котрий в січні 1765 року, всупереч царській волі, знову зайняв найвищу у Запорізькій Січі посаду кошового отамана. Про це свідчить “Справа про самовільне обрання козаками отаманом Коша Запорізької Січі Калнишевського”, почата 12 лютого і закінчена 16 березня 1765 року – більше місяця спеціальна слідча комісія з Петербурга розслідувала цей вияв “зухвалої непокори й свавілля” запорожців. Та, з огляду на майбутню війну з Туреччиною (царська Росія тоді пробивалася до Чорного моря), в якій українському козацтву відводилася чи не вирішальна роль, цариця Катерина II примирилася з самовільним обранням Петра Калнишевського кошовим і змінила (на певний час) гнів на милість, визнала його на цій посаді, враховуючи безоглядний авторитет серед козацтва. Так він став кошовим отаманом вдруге й остаточно – аж до зруйнування Січі, тобто – на десять років підряд, чого до цього часу не бувало.

На кінець свого існування Запорізька Січ опинилася у вкрай тяжкому становищі: її землі постійно захоплювали російські вельможі та поміщики, їх роздавали іноземним колоністам, що призводило до майже безперервних прикордонних суперечок і сутичок. Незважаючи на майже безперервні бойові дії, Калнишевський переймався не тільки визначенням та захистом кордонів запорізької території, а й всіляко стимулював якнайшвидше заселення її великих безлюдних просторів, сприяв переселенню селян центральної і західної України на вольні землі.

Після зруйнування Запорізької Січі Петро Калнишевський підпільно проводив роботу по встановленню контактів з тією козацькою старшиною, яка залишалася йому вірною, аби самовільно відновити Січ

в іншому місці, за межами Російської імперії, за що й був засуджений до смертної кари з заміною її довічним ув'язненням у Соловецькому монастирі. Причиною цього стала зрада його кимось із козаків, які донесли цариці про дії Калнишевського, що й призвело до його арешту і суду. Про це свідчить лист Потьомкіна до цариці:

“Всемиловейшая государыня!

Вашему императорскому величеству известны все дерзновенные поступки бывшего Сечи Запорожской кошевого Петра Кальнишевского и его сообщников судьи Павла Головатого и писаря Ивана Глобы, коих вероломное буйство столь велико, что не дерзаю уже я, всемиловейшая государыня, исчислением оного трогать нежное и человеколюбивое ваше сердце, а при том и не нахожу ни малой надобности приступать к каковым-либо исследованиям, имея явственным доводом оригинальные к старшинам ордера, изъявляющие великость преступления их перед освященным вашим императорским величеством престолом, которою, по всем гражданским и политическим законам заслужили, по всей справедливости, смертную казнь. Но как всегдашняя блистательность души вашей спутница добродетель побеждает суровость злобы кротким и матерним исправлением, то и осмеливаюсь я всеподданнейше представить: не соизволите ли высочайшим указом помянутым преданным праведному суду вашему узникам, почувствовавшим тягость своего преступления, объявить милосердное избавление их от заслуживаемого ими наказания, а вместо того, по изведанной уже опасности от ближнего пребывания их к бывшим запорожским местам, повелеть отправить на вечное содержание в монастыри, их коих кошевого – в Соловецкий, а прочих – в состоящие в Сибири монастыри, с производением из вступившего в секвестр бывшего запорожского имени: кошевому по рублю, а прочим по полуполтине на день. Остающееся же затем обратить, по всей справедливости, на удовлетворение разоренных ими верноподданных ваших рабов, кой, повинуюсь божественному вашему предписанию, сносили буйство бывших запорожцев без наималейшего сопротивления, ожидая избавления своего от десницы вашей и претерпев убытков более нежели на 200 000 рублей, коим и не оставлю я соразмерное делать удовлетворение, всемиловейшая государыня.

Вашего императорского величества верно всеподданнейший раб

князь Потьомкин.

На подлинном подписано собственной е.и.в. рукою тако:

“Быть по сему”.

14 мая 1776 года.

Царское Село”.

Калнишевський карався в одному з найстрашніших казематів Соловецького монастиря. Історик М. Колчин, котрий у 1880-х роках був монастирським фельдшером, так описує камеру цього в'язня: “Перед нами маленькі, аршина в два (один аршин – 71 см) двері з крихтним віконечком посередині: двері ці ведуть до житла в'язня, куди і ми

входимо. Воно має форму лежачого урізаного конуса з цегли завдовжки аршина чотири, завширшки сажень, висота при вході три аршини, у вузькому кінці – півтора. При вході праворуч ми бачимо лаву-ложе в'язня... На другому боці – залишки розломаної печі. Стіни... сирі, плісняві, повітря затхле, сперте. У вузькому кінці кімнати знаходиться маленьке віконце вершків шість у квадраті, промінь світла, наче крадькома, через три рами і двоє ґрат тьмяно освітлює цей страшний каземат. При такому світлі читати можна було в найсвітліші дні й то з великим напруженням зору. Якщо ув'язнений пробував крізь це вікно подивитися на світ божий, то його погляду відкривалося кладовище, що знаходиться просто перед вікном. Тому, хто пробув близько півгодини в задушливій атмосфері каземату, стає душно, кров приливає до голови, з'являється якесь безмежне відчуття страху. У кожного, хто тут побував, навіть найсуворішої людини, мимоволі виривається з грудей якщо не крик жаху, то тяжке зітхання і злітає запитання: “Невже тут можливе життя? Невже люди були настільки міцні, що зносили роки цього домовинного існування?”

Окрім того, в камері протікала стеля, про що свідчить письмова доповідь від 12 жовтня 1779 року намісника, знайдена в монастирському архіві: “По многократной меня просьбе П.И. Калнышевского для надобности ему к исправлению и перекрытию кельи, в которой он живет, что от дождя великая теча происходит, от чего й платье у него гниет, и просит ваше высокопреподобие приказать особливо, всех монастырских нанятых в плотничью работу работных, на его счет нанять четырех человек и весной с прочими монастырскими работными прислать с показанием на его имя, кто и какими ценами”. Так за власні гроші Калнишевський відремонтував свою камеру.

Його тюремний режим відзначався особливою суворістю. У “Відомості про колодників, що утримуються в Соловецькому монастирі” написано: “Петро Калнишевський с 1776 года, июля 29. По приказу Потемкина, по высочайшему повелению для содержания безвыходно из монастыря и удалению не только переписок, но и от всякого с посторонними людьми обращения за неослабным караулом обретающихся в том монастыре солдат” – такими словами архімандрит супроводжував відомості, які він регулярно посилав до Синоду. За переказами, останнього кошового виводили з камери до церкви лише тричі на рік: на Великдень, Преображення і Різдво.

Влітку Калнишевського позмінно охороняли чотири солдати. При інших же в'язнях таких охоронців було по двоє. Взимку біля камери з гетьманом Січі чатувало троє, біля всіх інших – по одному солдату.

Указом нового царя Олександра I від 2 квітня 1801 року Петру Калнишевському було “даровано прощення” і надано право обрати собі місце проживання на свободі за власним бажанням.

110-літній в'язень, котрий за 25 років перебування в камері-одиначці, як твердять перекази, осліп, нарешті став вільний.

7 червня 1801 року Петро Калнишевський в листі архангельському губернатору Мезенцеву не без іронії дякує за звільнення і просить дозволити йому “в обителі сій чекати з спокійним духом кінця свого життя, що наближається, бо за 25 років перебування в тюрмі він до монастиря цілком звик, а свободою і тут насолоджується повною мірою”.

Єдине прохання висловив він у цьому листі до Мезенцева: щоб дожити “залишок днів безбідно”, хай йому залишить те ж арештантське утримання – по одному карбованцю на день. Що цар і вволив.

Восени 1803 року Калнишевського не стало. Перед Преображенським собором Соловецького кремля, на сірій гранітній плиті вибито святенницьку епітафію: “Здесь погребено тело в Бозе почившего кошевого бывшей некогда Запорожской грозной Сечи казаков отамана Петра Калнишевского, сосланного в сию обитель по высочайшему повелению в 1776 году на смирение. Он в 1801 году, по высочайшему же повелению, снова был освобожден, но уже сам не пожелал оставить обитель, в коей обрел душевное спокойствие смиренного христианина, искренно познавшего свои вины. Скончался 1803 года”.

Петро Калнишевський не просто видатний син українського народу. Це символ нездоланності людини, котра об'єднала три століття нашої історії – народився в XVI, жив у XVII, помер у XVIII століттях. Що то була за епоха – чи не найліпше сказав геніальний син України Володимир Вернадський в опублікованій 1915 року статті “Українське питання і російська громадськість”: “У XVII та XVIII століттях російсько-українські відносини зводилися до поступового поглинання й перетравлювання Росією України як чужорідного тіла, причому попутно ліквідувалися основи місцевого культурного життя (школи, свобода книгодрукування) та зазнавали переслідування навіть етнографічні відмінності”.

Після розгрому Запорізької Січі і арешту та заслання кошового атамана Калнишевського закінчила існування і козацька демократична державність. Частина козаків пішла на річку Дон і приєдналась до тамтешніх козаків, інша частина козаків оселилась на хуторах, але переважна їх більшість перейшла спочатку в гирло р. Каменки (120 км на південний захід від Нікополя), а у 1711 р., не витримавши утисків, перейшла в урочище Альошки (Херсонська обл.) у володіння Кримського ханства. Тільки у 1734 р. вони з дозволу російського уряду повернулися на батьківщину і утворили Нову Січ на о. Чортотлик,

в гирлі р. Підпильної (в районі сучасного с. Покровського Нікопольського району).

У період Нової Січі різко посилилася селянська колонізація Запоріжжя у зв'язку із зростанням кріпосницького пригноблення в центральних районах України. Приплив населення у 30-літній період миру з Туреччиною (1739-1768 рр.) сприяв розвитку скотарства, землеробства, рибних промислів і торгівлі. Великі хуторські господарства стали перетворюватися в скотарсько-землеробські ферми, засновані на застосуванні найманої праці, які виробляли продукцію на ринок.

Риболовецький промисел з найманими робітниками являв собою різновид мануфактури або простої капіталістичної кооперації. Козацька старшина прагнула до закріпачення населення і вводила (особливо під час російсько-турецької війни 1768-1774 рр.) трудову повинність, примушуючи населення до роботи в її хуторах. Територія Нової Січі була поділена на 8 паланок (округів), якими керував призначений кошем старшина. Населення слобід (сіл), що входили до паланок, ділилося на козаків і посполитих, які складали свою общину (громаду) і вибирали своїх отаманів. Знову ж таки основним обов'язком козаків була військова служба у царських військах за свої кошти.

Стосовно майна Запорізької Січі слід відзначити, що воно поділялося на загальносічове та курінне. Курінь як самостійна господарська одиниця мав майно і доходи, якими кошовий атаман і його уряд не розпоряджався. Курені мали повну самостійність у накопиченні доходів і в проведенні витрат на утримання козаків. Сімейні козаки виділившись із громадського курінного господарства, заводили власний хутір, так званий зимівник. Як січове товариство, так і зимівники, займались рибним промислом, мали млини та інші промисли.

Курінь був одночасно адміністративно-бойовим і побутово-господарським підрозділом. Січові козаки та хуторяни між бойовими діями займались скотарством, рибною ловлею, землеробством і ремісництвом. Заняття промислами вважалось привілеєм козаків. Окрім того козаки постійно були у походах, воювали з татарами, поляками і мали військову здобич як у вигляді грошей, коштовностей і цінностей (військову здобич становили золото і срібло, дорогий посуд, зброя, цінні тканини, килими, ікони, худоба, одяг і другі товари), тобто мали військові трофеї. До того ж січове братство отримувало царське "жалування" за захист кордонів. Реєстрове козацтво також не було обділене, воно отримувало платню від Короля Польщі. Як ті, так і інші, крім платні отримували військові припаси, зброю, порох та продовольчі товари.

Таким чином, Запорізька Січ мала достатньо коштів, щоб утримувати козацьке військо, яке в окремі роки перевищувало 50 тис. чоловік. Для забезпечення цільового використання коштів отриманих

як від вищенаведених доходів, так і від повинностей (дохід з козаків, які проживали на хуторах), джерелами доходів були: митні збори за провіз товарів через козацькі землі, з крамарів, шинків, орендна плата й інші, а їх використання провадилось генеральною старшиною на чолі з кошовим атаманом.

Отже, бюджет, або як його називали за того часу “кошторис Запорізької Січі”, формувався із військової здобичі, податків, натуральних і особистих повинностей, оренди, регалій. Податки стягувались через ціни на товари. До речі Кіш мав право тимчасово або постійно звільняти від податків заслужених або збіднілих козаків.

Якими ж коштами володіло січове товариство? У різних друкованих виданнях можна знайти посилання на те, що загальна сума коштів бюджету Запорізької Січі сягала від 120,0 тис. рублів до 200,0 тис. рублів на рік. Для розуміння того, якими сумами володіло запорізьке товариство, слід навести, наприклад, порівняння, що 10 пудів (пуд – 16 кг) пшениці коштували 30 коп., кварта (літр) горілки того часу коштувала 2 коп.

Особливістю Запорізької Січі як держави було те, що вона не мала в обігу своїх грошей, в обігу знаходились гроші всіх країн Європи. Можна припустити, що в Запорізькій Січі могли ходити замінники грошей типу біфонів ОУН–УПА, адже того часу процвітав бартер (обмін товарів) і поряд з цим надання позик і кредитів.

§ 2. Особливості формування бюджету в імперські дореформений і післяреформений періоди

Бюджет являє собою складне явище і як такий він одночасно стосується і економіки, і права, і політики. Ця різносторонність бюджету зумовлює труднощі дослідження бюджетного устрою і введення самого поняття бюджету. До речі, раніше у передових в економічному відношенні країнах поширеним було визначення бюджету як розпису доходів і витрат. Натомість бюджет – більш широке поняття і його не можна зводити тільки до розпису. Адже розпис відноситься до бюджету як частина до загального. У цьому значенні розпис є застосуванням бюджетного закону до даного конкретного випадку. У загальному вигляді бюджет визначає загальні норми складання і затвердження фінансового плану держави, місцевих бюджетів, тобто плану формування та використання фінансових ресурсів, а розпис – це фінансовий план на даний період, наприклад, квартал, рік.

Питання про способи стягнення податків тривалий час було предметом дискусії. Адже основу системи стягнення податків становила

необхідність витягти з кишені населення якомога більше податків, у всякому випадку отримати більше тих надходжень, які надходили в державну скарбницю. До кінця XVIII ст. фінансова наука і практика остаточно засвоїли цей принцип і стягнення податків було покладено безпосередньо на державних чиновників.

До речі, до XIV ст. в державі не було органів, які могли б стягувати податки. Таким чином, держава прагнула знайти посередника між собою і платником. Весь збір податків було доручено природному або штучно утвореному союзу платників – місту або общині під кругову поруку, а держава визначала тільки загальну суму, яка вимагалася від союзу. У такому випадку весь союз відповідав за сплату необхідної суми. Отже, між платником податків і державою виник союз, який повністю закривав платника від держави. У цей період кругова порука і для уряду і для таких союзів була вигідна. Адже союз кругової поруки гарантував повністю сплату необхідної суми і використовував цю гарантію як засіб захисту від адміністративного втручання у свої внутрішні справи, що мало велике значення в умовах відсутності законних гарантій. Круговою порукою були забезпечені не тільки прямі, але й непрямі податки. Розвивалося так зване окладання у непрямих податках. Уряд доручав збір непрямих податків самоврядним союзам з покладанням відповідальності на осіб, обраних самим союзом для стягування податків. Ці особи, які обиралися із числа заможного населення, своїм майном забезпечували відповідальність за правильність надходжень і відповідали за недобори податків.

Стягування податків за допомогою виборних, призначених самим населенням, виникло, коли податки були ще своєрідними дарами і пожертвуваннями, і практикувалися скрізь. Наприклад, у Київській Русі вже в XIII ст. з'явилися виборні: соцькі, старости, десяцькі і добрі люди, що завідували розкладкою зборів і повинностей, стягуванням натуральних зборів і внесків для князів. З другої половини XVI ст. широко практикувалося залучення податного населення до участі в розкладці та інших операціях по стягненню державних коштів. Розкладкою і стягуванням податей і зборів відали виборні земські старости, цілувальники, волосні судейські люди. Стягнення митних і “кабацьких” зборів доручалося виборним митним і кабацьким головам і цілувальникам, які повинні були збирати кабацькі гроші “з надбавкою проти минулих років”.

Другий період характеризується тим, що були створені державні установи, які взяли на себе частину функцій союзу, тобто держава зробила спробу наблизитися до платника, але не наважилася стати сам на сам з ним. Сума (квота) визначалася державою, але розподілялася

вона між окремими платниками не державою або її органами, а союзами, кожному з яких держава призначала суму податків.

Таким чином, оскільки держава відмовилася від повного нейтралітету в сфері розкладки податків усередині союзів, то і кругова порука була знята з союзу. Тобто він розкладав податки за нормою, вказаною урядом, і на цьому його функції закінчувалися. Відповідно кожний платник відповідав за внесок податку особисто. Отже, держава намагалася стати ближче до платника, щоб краще використати платоспроможність громадян.

У подальшому функцію стягування податку держава передала приватним підприємцям, які відразу повинні були вносити у скарбницю всю суму податку. Великі відкупники в свою чергу роздавали отриману на відкуп суму податків з платників частинами більш дрібним відкупникам. Зрозуміло, що при такій системі стягування податків не можна було обійтися без надмірних здирств з населення. Натомість відкупники були зацікавлені в прибутках і як такі, зуміли встановити суворий контроль і створити жорстку організацію по стягуванню податків.

Службовці відкупників щодня перевіряли селянські погребі, комори, кухні, хліви, щоб дізнатися, чи не використовує селянин “обов’язкову” сіль (призначену тільки для їжі) для худоби, для якої треба було купувати сіль окремо. Щодня накладалися арешти на майно, яке продавалося, тому що люди, які не мали хліба, зрозуміло, не купували і встановленої кількості солі. Крім того у Росії відкупники покрили всю країну своєрідними конторами для переслідування корчмарів. Вони знаходили так багато винних у таємному продажу вина, що уряд не знав, що робити з такою кількістю порушників податкових правил.

Структура державного бюджету на початку XIX ст. майже абсолютно не змінилася в порівнянні з попереднім сторіччям. Головною статтею державних витрат навіть у мирний час були витрати на утримання армії. За звітними даними Міністерства фінансів, наприклад, у 1804 р. було витрачено на утримання армії та флоту, включаючи витрати апарату військового і морського міністерств, близько 53 млн. руб. Це складало понад 43 % загальної суми державних витрат. На утримання імператорського двору і духовенства в тому ж році було витрачено близько 11 млн. руб., що в 3,5 рази перевищувало витрати Міністерства народної освіти. Великі суми коштів уряд витрачав на платежі по позиках і утримання міністерств.

Витрати на господарські та культурні цілі передбачалися тільки кошторисами двох відомств: Міністерства народної освіти і Міністерства комерції. Останнє об’єднувало у своєму складі казенні підприємства.

Наскільки мізерні були витрати уряду на господарські та культурні цілі зрозуміло з того, що обидва названі відомства витратили, наприклад, у 1804 р. близько 7 млн. руб. або менше 6 % загальної суми коштів, витрачених державою. При цьому треба мати на увазі, що частина цих коштів пішла на утримання чиновників вказаних відомств.

Що стосується доходної частини державного бюджету, то вона явно не відповідала витратній частині. Вже при складанні бюджетних кошторисів уряду доводилося знаходити нові джерела доходів для того, щоб привести їх у відповідність із витратами країни. При фактичному ж виконанні бюджету цей розрив ставав величезним.

Основними статтями державних доходів були: подушна подать, оброчні збори і так званий “питуший прибуток”. Велике значення мав і “соляний прибуток” – від продажу державою солі населенню за високою ціною. Інші доходи скарбниці – митні збори, поштові збори та інші – не відігравали істотної ролі. Дореформена зовнішня торгівля була надто незначною і митні збори складали не більше 10 % доходної частини бюджету.

Головним джерелом бюджетних доходів були податки. Будь-яка спроба збільшити дохідну частину бюджету була пов'язана зі збільшенням цього податкового тягаря. Але податі не можна було збільшувати до нескінченності, оскільки кріпосні селяни і без того були розорені. Щоб якось заповнити розрив, що виникав між доходною і витратною частинами бюджету, необхідно було проводити податкові реформи.

Зокрема, протягом другої чверті ХІХ ст. доходна частина бюджету зростала, головним чином, за рахунок надходжень від винних відкупів.

Що стосується витратної частини розпису, то тут, як і раніше, спостерігалось значне збільшення витрат на військові потреби і платежі державних боргів.

Результати фінансової політики уряду за тридцятиріччя, що передувало реформі, лягли тяжким ярмом на плечі платників податків. Передреформене тридцятиріччя ознаменувалося також подальшим відривом відомчих фінансів від загальнодержавного бюджетного господарства. Створення відособлених позабюджетних капіталів розвивалося у двох напрямках. З одного боку, деякі відомства були наділені правом повної фінансової автономії. Маючи свої окремі джерела прибутків, вони самостійно розпоряджалися коштами, що належали їм. Фінанси таких відомств загальнодержавним бюджетним розписом абсолютно не враховувалися (фінанси удільного відомства, прибутки від так званого кабінетного майна, виховних будинків та ін.).

Крім того, бюджетна практика середини ХІХ ст. характеризувалася прагненням багатьох відомств до децентралізації. Майже всі

міністерства мали свої власні капітали, які можна було витратити поза всякими кошторисними призначеннями бюджетного розпису. Численні бюджетні вилучення посилювали безконтрольність і плутанину, що панували в галузі дореформених фінансів. Вони набули настільки поширеного характеру, що іноді саме Міністерство фінансів проявляло ініціативу у виділенні всередині відомств спеціальних позабюджетних капіталів. Так, у військовому міністерстві був створений особливий запасний фонд, який залишався недоторканим аж до початку війни. До того ж кожне відомство і міністерство могло всередині року виклопотати у царя дозвіл на додаткові кредити без попередньої згоди Міністерства фінансів, тому в державі ніяк не вдавалося досягти бюджетної рівноваги. Постійний дефіцит був на той час невід'ємною особливістю державного бюджету. Утримання армії і поліцейсько-бюрократичного апарату, оплата відсотків по позиках вимагали все більших сум. Тим часом державні доходи країни за останнє десятиріччя, що передувало реформі, зростали надзвичайно повільно і тільки за рахунок “питушого прибутку”.

Як вже зазначалося, в дореформений період дефіцит був звичайним супутником бюджетного господарства. Він існував не тільки під час війни або проведення якихось надзвичайних заходів, але і в мирний час.

Крім цього, державним установам дозволялося витратити кошти, встановлені бюджетними кошторисами, в будь-який час і навіть після закінчення бюджетного року. Все це призводило до неймовірної плутанини і безладдя.

До якої міри була поширена практика позакошторисних витрат, можна зробити висновок з того, що протягом усієї другої чверті XIX ст. не було жодного року, щоб здійснені державні витрати не перевищували бюджетного розпису. Міністерство фінансів визнавало, що відсутність бюджетної єдності не дає можливості встановити загальну картину державних доходів і витрат.

Дані, що збереглися, про бюджет Росії в передреформений період, відображають лише централізовану частину державних фінансів і не дають ніякого уявлення про окремі, відособлені капітали і кошториси, що існували, крім загального розпису. Справа полягала в тому, що багато які відомства дореформеної Росії користувалися правом самостійно отримувати прибутки і витратити ці кошти поза всяким зв'язком із загальнодержавним бюджетним розписом.

Логічним наслідком множинності і невпорядкованості бюджетної справи була відсутність касової єдності. Кожне відомство могло зберігати будь-які суми капіталів і коштів у своїх касах необмежений час.

Таким чином, отримання державних доходів і витрачання коштів не було цілком зосереджене в руках державного казначейства. Відсутність касової єдності надто ускладнювала грошовий обіг країни. Окремі відомства, що зберігали у себе довгий час величезну готівку, виривали її з грошового обігу і не давали можливості державному казначейству маневрувати вільною готівкою. Секретність і безконтрольність, відсутність єдності бюджету і касової справи були характерними рисами державних фінансів дореформеної Росії.

Однак справа полягала не тільки в цьому. Навіть загальний аналіз передреформених державних фінансів свідчив про їх стабільну нестійкість. І в мирні роки надкошторисні витрати досягали величезних сум. Існуючі кошторисні правила носили дуже умовний і невизначений характер.

Створені у 1802 р. в Росії вісім міністерств повинні були в жовтні представляти Міністерству фінансів свої кошториси на наступний рік. Усі відомчі кошториси зводилися Міністерством фінансів в єдиний розпис, а потім розглядалися в Кабінеті Міністрів і подавалися царю на затвердження. Однак відомчі кошториси склалися без необхідного обґрунтування і в більшості випадків носили загальний, необрахований характер.

Два основні принципи, що лежали в основі бюджетного права дореформеної Росії, – секретність і безконтрольність – породжували свавілля і неймовірне марнотратство у використанні державних коштів, казнокрадство та інші посадові злочини. Все це призводило до перевитрат установлених кошторисів, посилювало потребу в позакошторисних витратах.

Характерно, що в багатьох законодавчих актах спеціально підкреслювалася особлива секретність бюджетних розписів, які не підлягали розгляду навіть вищими державними установами. Коли у 1802 р. виникло питання, чи повинен сенат розглядати бюджетні розписи і звіти про їх виконання, то Кабінет Міністрів вирішив його не на користь сенату.

Розглядаючи загальну динаміку російських державних фінансів у 60-90-х роках ХІХ ст., слід передусім зупинитися на питанні про співвідношення доходів і витрат країни. Хронічна дефіцитність була характерною особливістю бюджету кріпосницької Росії. Протягом 60-х років, незважаючи на всі спроби Міністерства фінансів добитися бюджетної рівноваги, стан справ не дуже змінився. Протягом усього десятиріччя кожний бюджетний рік закінчувався дефіцитом. Недостатні кошти вишукувались за рахунок коштів надзвичайного бюджету. Але бували роки, коли для покриття дефіциту не вистачало й цих коштів. Так створювався загальний дефіцит. Правда, уряд, стурбований

нестійкістю бюджету, з кінця 70-х років намагався стати на шлях скорочення державних витрат. Були переглянуті умови для отримання позакошторисних кредитів. Кожне клопотання про позакошторисні асигнування повинно було заздалегідь розглядатися Міністерством фінансів. Ще в 1878 р. для вишукування способів скорочення державних витрат уряд заснував Особливу вищу комісію. Результати діяльності цієї комісії підтверджували безпорадність царської бюрократії та її нездатність хоча б якимось чином раціоналізувати державний апарат. Комісія ліквідувала деякі комітети, що давно втратили будь-яке реальне значення, і організувала надто неефективні заходи щодо скорочення, головним чином, нижчих посад особового складу відомств. Зрозуміло, що економія на сторожах, прибиральницях та кур'єрах не могла мати якогось істотного значення для державного бюджету. Обмежившись декількома невизначеними побажаннями, комісія незабаром припинила своє безславне існування.

У зв'язку з постійним дефіцитом Державного бюджету уряд з кінця 70-х років намагався стати на шлях деякого скорочення державних витрат. При розгляді бюджетного розпису на наступний рік державний контроль всіляко урізував кошториси окремих відомств, домагаючись загальної економії.

Протягом 80-х років уряд також намагався скоротити надкошторисні асигнування. З початку 80-х років кожне клопотання про додаткові позакошторисні кредити повинно було заздалегідь розглядатися Міністерством фінансів. Без підтримки останнього клопотання про позакошторисні асигнування не розглядалися царем.

Тільки з кінця 80-х і особливо в 90-х роках царському уряду нібито вдалося досягти стійкої фінансової рівноваги. Було не тільки ліквідовано дефіцит, але і створено бюджетні резерви. Однак і це “благополуччя”, яке занадто вихваляли і звеличували міністри фінансів Вишнеградський і Вітте в своїх “всепідданіших доповідях”, за своєю суттю було хитким. Бюджетні залишки були передусім результатом фінансового маніпулювання, до якого вдавалося Міністерство фінансів з кінця 80-х років аж до першої світової війни.

Для того, щоб підняти престиж фінансової системи Росії і створити стійкий бюджет, чиновники при складанні бюджетного розпису на наступний рік обчислювали передбачувані прибутки у зменшених сумах і відповідно до такої штучно зниженої цифри визначали витратну частину бюджету. Коли ж починався новий бюджетний рік, Міністерство фінансів “домогалося” значного перевищення доходів, що дійсно поступали понад очікувані, що зрештою і дозволяло зводити бюджет зі значними залишками.

З бюджетних залишків була створена так звана вільна готівка державного казначейства, за рахунок якої покривалися всі екстрені та надзвичайні витрати. Разом з тим накопичення бюджетних залишків було складовою частиною підготовчих заходів царського уряду до проведення грошової реформи 1897 р.

Зрозуміло, що бюджетні залишки не тільки не свідчили про повне задоволення державних потреб, але були прямим результатом ігнорування урядом елементарних запитів населення і виняткового податкового обтяження.

Характерною особливістю фінансової системи уряду була наявність двох бюджетів: звичайного і надзвичайного. Прибуткова частина надзвичайного бюджету складалася, головним чином, з коштів, що отримуються за позиками, тим більше, що їх номенклатура спочатку не була чітко визначена. Витрати на військові цілі і залізничне будівництво становили найважливішу частину надзвичайного бюджету. Крім цього, за рахунок останнього проводилися також надкошторисні витрати відомств та інше.

Затвердження у 1894 р. державною радою номенклатури надзвичайного бюджету дещо уточнило положення, але не усунуло практики віднесення за рахунок цього бюджету таких витрат, які по суті повинні були покриватися звичайними бюджетними надходженнями.

З 1894 р. до надзвичайного бюджету були віднесені наступні доходи:

- а) кошти, виручені від продажу державного майна;
- б) суми, повернені приватними залізничними товариствами в погашення виданих їм казенних позик;
- в) прибутки від спеціальних капіталів.

До надзвичайних витрат, крім коштів на військові цілі і спорудження залізниць, були прираховані витрати на дострокову сплату державних позик і придбання майна у приватних осіб.

Для того, щоб правильно оцінити стан державних фінансів Росії в цей період, слід враховувати, що величезні, постійно зростаючі витрати надзвичайного бюджету, як і раніше, покривалися майже виключно за рахунок позик. При реальній же бюджетній рівновазі всі державні витрати, як звичайні, так і надзвичайні, повинні були проводитися за рахунок внутрішніх джерел, без допомоги позик.

Цілком очевидно, що дійсним джерелом накопичення вільної готівки були державні позики. Все це свідчить про те, що, незважаючи на безперервне загвинчування податкового пресу і скорочення витрат на найневідкладніші потреби працюючого населення, уряду ніяк не вдавалося звести кінці з кінцями і досягти бездефіцитного бюджету.

Разом з цим характеристика Державного бюджету Росії у другій половині XIX ст. свідчить про те, що принципи бюджетної єдності, проголошені фінансовою реформою 1862 р., повністю не були здійснені.

Надзвичайний бюджет був необхідний уряду тому, що він маскував справжнє фінансове становище країни, приховуючи зростаючу дефіцитність і заборгованість. Надлишок коштів, що залишалися за надзвичайним бюджетом, використовувався для покриття дефіциту звичайного бюджету.

Проголошений фінансовою реформою принцип єдності бюджету порушувався і також тому, що деякі відомства зберегли свої спеціальні капітали, а також намагалися створювати їх заново. Так, на початок 90-х років Міністерство внутрішніх справ мало подібних капіталів на суму 40 млн. руб.

Спеціальні капітали, що не входили до складу бюджетного розпису, мали також “святійший синод” і деякі інші відомства. У пресі зазначалося, що існування особливих позабюджетних капіталів рівнозначно іммобілізації казенних мільйонів у момент, коли державне казначейство потребує вільних ресурсів.

Іншим пережитком кріпосницьких порядків у фінансовій системі Росії була бюджетна плутанина і практика позакошторисних асигнувань, що збереглася. Так, кошторис військового міністерства аж ніяк не охоплював усієї сукупності витрат. Частина останніх проводилася за кошторисом Міністерства внутрішніх справ і навіть Міністерства фінансів.

Протягом 60-90-х років уряд витрачав на утримання імператорського двору і “святішого синоду” набагато більше коштів, ніж на освіту багатомільйонного народу. Показові також надзвичайно швидкі темпи зростання витрат Міністерства внутрішніх справ, у кошторис якого включалися витрати на утримання царської охоранки, поліції, суду, жандармерії і т. д. У подальші роки ця тенденція витратної частини кошторису до збільшення залишалася незмінною. І все ж офіційні дані про бюджетні розписи, а також звіти державного контролю не дають вичерпного уявлення про соціальну сутність бюджету Росії. Сама структура бюджетних розписів сприяє маскуванню тих відносин, які створюються на основі фінансів.

Існуюча так звана міністеріальна бюджетна класифікація в Росії відображала розподіл витрат між окремими відомствами, а не витрати на задоволення певних потреб. Кошторис Міністерства шляхів сполучення, наприклад, аж ніяк не міг показати, скільки грошей витрачалося на засоби сполучення, оскільки він включав у себе витрати на утримання великого і бюрократичного апарату міністерства, в той час як витрати на утримання і будівництво залізниць проводилися за кошторисами інших відомств.

§ 3. Місцеві бюджети у системі Державного бюджету імперії кінця XIX – початку XX століття

Період з кінця XIX – поч. XX ст. характеризується подальшим, порівняно швидким, зростанням державного та місцевих бюджетів.

Всупереч офіційним оцінкам Міністерства фінансів, збільшення бюджету аж ніяк не було показником фінансового благополуччя, а було викликано зростанням інфляційних процесів. Величезне зростання державних витрат викликалося все більшою заборгованістю країни, катастрофічним збільшенням видатків на військові потреби і утримання адміністративно-поліцейського апарату імперії.

За 50 років після реформи 1861 р. платежі на погашення державного боргу Росії (відсотки + погашення) збільшилися, виросла заборгованість і ця заборгованість зростала все більш швидкими темпами, а разом з нею збільшувалися і витрати. Причиною цього було те, що протягом цього періоду Росія брала участь у великій Російсько-японській війні, а потім – у Першій світовій війні.

Яким чином завойовницькі авантюри збільшували витрати на озброєння армії і створювали загрозливе становище для фінансової і грошової систем країни, можна спостерігати на прикладі Російсько-Японської війни, яка була, звичайно ж, менш руйнівною, чим світова війна 1914-1917 рр.

Під час Російсько-японської війни, як і під час інших воєн, військові витрати були роздуті через злочинне марнотратство і крадіжки чиновників та інтендантів, через наживу промисловців і банкірів на військових поставках. Хоч ця війна і велася в основному за рахунок запасів мирного часу, все ж значна кількість предметів бойового і матеріального постачання армії була знову придбана скарбницею у найбільших російських та іноземних промисловців.

Російсько-японська війна ледве не привела державні фінанси і грошову систему дореволюційної Росії до повного краху. Правда, на початку війни царські чиновники намагалися заспокоїти громадську думку, вказуючи на те, що існуюча грошова система нібито міцна, а наявні в країні фінансові резерви достатні. “Біди війни, – писав міністр фінансів Коковцев у записці Кабінету Міністрів у березні 1904 р., – звалилися на нас у той час, коли фінансовий стан Росії представлявся цілком стійким, а економічний – більш або менш задовільним”.

Велику роль у виконанні доходної частини бюджету, як і раніше, відігравав прибуток від винної монополії. Казенна винна монополія давала можливість підвищувати прибутки не тільки шляхом поширення її діяльності на нові області і райони, не тільки за рахунок

збільшення кількості спирту, що продається, але і за допомогою підвищення цін на горілку.

Чистий прибуток від казенної винної монополії, в цілому, був майже у три рази більший, ніж усі прямі податки. Отже, широкі кола населення імперії недаремно називали державний бюджет “п’яним бюджетом”.

У прибутковій частині бюджету були вказані також порівняно великі надходження від казенних залізниць. За період з 1903 до 1913 р. такі прибутки збільшилися майже в два рази (з 453 до 813 млн. руб.). Однак ці цифри відображають лише масштаби розширення залізничного господарства, тому що за вказаний період виросли також витрати скарбниці на утримання залізниць. За десять років вони збільшилися з 416 до 586 млн. руб. Якщо ж врахувати витрати на допомогу приватним товариствам, виплату відсотків за залізничними позиками, то виявиться, що і в цей час залізниці продовжували бути збитковими для скарбниці.

Земства і міські думи, що виникли внаслідок реформ 60-х років, були органами губернаторів. Прибуткову частину їх бюджетів складала передусім податки на населення. Земельне оподаткування було побудоване таким чином, що головний його тягар падав на плечі селян.

До міського бюджету основні доходи поступали від комунальних підприємств, тобто фактично створювалися за рахунок населення міст, що переплачувало за користування водою, трамваєм, електрикою.

У витратній частині земського і міського бюджетів переважали витрати на утримання шкіл і лікувальних установ.

У період війни, так само як і в мирні роки, головним чином збільшувалися непрямі податки. Акцизи на тютюн, наприклад, підвищувалися двічі. Протягом 1917 р. Міністерство фінансів мало намір отримати від акцизу на тютюн на 173 млн. руб. більше прибутку, ніж у 1913 р. Крім того, під час війни декілька разів підвищувалися акцизи на цукор, сірники, гас та інші предмети масового споживання.

Протягом 1914-1917 рр. була прийнята нова система бюджету, яка ще більше посилила безконтрольність у витрачанні державних коштів. Принцип єдності бюджету був ще більше порушений, ніж у мирні роки. Існуючий раніше розподіл на звичайний і надзвичайний бюджети в умовах війни виявився недостатнім. Військові витрати і надходження, за рахунок яких відшкодовувалися ці витрати, проводилися за так званим військовим фондом. Що стосується номенклатури звичайного бюджету, то вона зберігалася без змін, але частина витрат проводилася за рахунок того ж військового фонду.

Війна дозволила уряду відкинути навіть ті надто незначні елементи “конституційності”, які введені були в бюджетне законодавство

після революції 1905 р. Наприклад, якщо Державна дума і в передвоєнний період істотно не впливала на характер державного бюджету, то у військовий час її права були зведені до нуля. Юридичною основою для виділення спеціального військового фонду, що не затверджувався Думою, були спеціальні правила. Згідно з останніми уряд міг у надзвичайних умовах військового часу затверджувати бюджет “у порядку верховного управління”, не представляючи діючі розписи на затвердження “законодавчих органів”, тобто Державної думи і Державної ради. Вся процедура затвердження “військового фонду” носила надто спрощений характер і усувала навіть ту примарну гласність, яка була потрібна при розгляді та виконанні звичайного бюджету. Витрати по “військовому фонду” були визначені в особливих орієнтувальних переліках, що склалися тільки на чотири місяці, і розглядалися на особливій міжвідомчій нараді при військовому і морському міністрах. Чиновники, таким чином, могли абсолютно безконтрольно і довільно витратити державні гроші. Безконтрольність надала можливість цивільним відомствам відносити частину своїх витрат за рахунок військового фонду. Ось головна причина того, що видаткова частина звичайного бюджету в 1915 р. знизилася в порівнянні з 1914 р.

Натомість видавалися позитивні відомості про виконання бюджету, але ці ніби “благополучні” підсумки були наслідком того, що в розписах військового часу, що офіційно публікувалися, показувалася лише частина витрат звичайного бюджету; інша частина покривалася коштами військового фонду. Так, витрати на будівництво залізниць, поповнення пересувного складу, утримання апарату військового та морського міністерств і т. д. проводилися за рахунок військового фонду.

Уже протягом перших місяців війни були витрачені всі фінансові резерви дореволюційної Росії. Про це свідчать підсумки 1914 р., доходи в якому разом з коштами, отриманими від позики, склали близько 4,5 млрд. руб., а одні тільки військові видатки перевищили 2,5 млрд. руб. Загальні ж витрати держави (звичайні, надзвичайні і військові) склали понад 5,7 млрд. руб. Отже, слід констатувати, що вже в 1914 р., незважаючи на велику позику, утворився бюджетний дефіцит – 1,2 млрд. руб., який був покритий у розмірі 500 млн. руб. “вільною готівкою” державного казначейства і на суму 700 млн. руб. – за рахунок грошової емісії.

У наступному, 1915 р., недостатність бюджетних коштів і фінансових резервів Росії, у порівнянні з колосальними цифрами військових витрат, стає ще більш відчутною. У цьому році військові витрати (близько 9 млрд. руб.) у 3 рази перевищили всі прибуткові надходження державного бюджету. Таким чином, усупереч прогнозам

економістів, ні бюджетні резерви, ні золотий запас Росії не зіграли істотної ролі у фінансуванні війни.

Величезні розміри витрат пояснювалися не тільки масштабами війни, але і розграбуванням казенних коштів промисловцями, що виконували військові замовлення, різними постачальниками і спекулянтами. Вся організація військових фінансів сприяла надто марнотратному, нераціональному витрачання державних ресурсів. Протягом війни не велося майже ніякої боротьби за економію коштів. Увійшовши до складу різних особливих комітетів, створених урядом для мобілізації промисловості та організації постачання армії, капітал отримав повну можливість діяти в своїх інтересах.

Бюджети органів місцевого самоврядування проходили ті ж етапи, що й Державний бюджет, тобто планування, розгляд і затвердження.

Планування бюджету розпочиналось з виявлення зекономлених коштів бюджету за попередній рік та несвоєчасно сплачених та несплачених податків і зборів, тобто вільних залишків бюджетних коштів за попередній рік та сум недоїмок по податках і зборах. Окремо підраховувались залишки коштів, виділених із спеціального губернського капіталу на будівництво доріг, та кошти, що планувались бюджетом на будівництво доріг у поточному році.

Дохідні джерела органів місцевого самоуправління у пореформений період характеризувались великою різноманітністю – від податків та різних дохідних джерел (за лікування в лікарнях хворих з інших повітів і міст, за здачу в оренду земських приміщень, плати сільських громад на утримання вчителів, земських шкіл та інших) до зборів (патентний збір, за надання торговельних і промислових документів, гільдійських свідоцтв і з закладів торгівлі та харчування, питейних закладів).

Основним же джерелом доходів було надходження від оподаткування нерухомого майна, заводів, млинів та інших промислових і торговельних закладів, винних складів, озер.

Особливої уваги заслуговує оподаткування за користування землею, яка знаходилась: у приватних землекористувачів; відомстві управління державним майном губерній; військовому відомстві; опікунських управліннях по землях, власники яких не визначені; осіб, які проживають у сусідніх повітах, але володіють землею у даному повіті. Згідно з цим розподілом проводилось і їх оподаткування за кожною виділеною групою і розділом земель на садибні та за розрядами. Садибні землі обкладались за ставкою 6 руб. за десятину, землі I розряду – 4 руб., II розряду – 3 руб. 50 коп. і III розряду – 3 руб. з десятини. Винятком з цього правила було оподаткування заболочених сінокосів, які також поділялись на розряди: болотні сінокоси I розряду обкладались за ставкою 1 руб. за десятину, а II розряду – 2 руб. за десятину.

Крім оподаткування, громадяни (незалежно від соціального стану) і відомства, крім сплати податків і зборів, повинні були виконувати натуральні повинності по утриманню шляхів, обочин та мостів як у містах, так і селах, а також шляхів сполучення між ними. Щорічно на затвердження повітових земських зборів направлявся кошторис та розклад потреб, що забезпечувались натуральними повинностями з розписом конкретних дворів, осіб, які повністю відповідали за утримання шляхів, обочин та мостів у належному порядку. Особам, які не згоджувались відбувати натуральну повинність, впроваджувався податок розміром 0,17 % від доходів земель, якими вони володіли. Наприклад, дохідність земель осіб, які відмовлялись виконувати натуральні повинності за 1896 рік, становила суму 366581 руб. Визначені кошти планувались у доходах за відповідними параграфами.

Для прикладу наведемо розклад повітових земських зборів на задоволення земських потреб по Конотопському повіту Чернігівської губернії.

При цьому для спрощення введемо в одну таблицю дві колонки: одна з яких – сума, запланована повітом для затвердження, а друга – сума, затверджена земськими зборами.

(рублів)

§	Найменування статей доходів	Сума доходів, запланована до затвердження повітом на 1897 рік	Сума доходів, затверджена зборами на 1897 рік
	Усього	105312	110456
1	Залишки коштів і недоїмки	9865	9865
2	Допомога з губернського капіталу	15030	15030
3	Випадкові доходи	14035	14035
4	Неподаткові збори	9195	9195
5	Податкові збори	57187	62331

Джерело: Земство Конотопского уезда // Журнал XXXII Уездного собрания 4-8.11.1896. – Конотоп: Типография Ш. Левина, 1897.

Як свідчить таблиця, земські збори не просто формально підходили до затвердження доходів бюджету, а вивчали дохідні джерела за кожною статтею та параграфом. Результатом таких дій було збільшення доходів на 1897 рік за параграфом: податкові збори на суму 5144 руб.

Характерною особливістю бюджету тих часів є те, що термін “бюджет”, прийнятий у практичній діяльності всіх без винятку бюджетних систем сьогодення, в ті часи ще не прижився і називався

“кошторис” відповідно до видатків і “розклад доходів” – по відношенню до дохідних джерел формування бюджету.

Тому на затвердження земських зборів, наприклад, повіт направляв окремо розклад доходів і окремо – кошторис видатків.

Кошторис видатків на задоволення повітових земських потреб по Конотопському повіту на 1897 рік також планувався від досягнутих видатків за попередній рік. Особливістю кошторису (бюджету) є те, що він поділявся на дві частини: обов’язкові та необов’язкові потреби.

Поділ кошторису на дві частини, тобто обов’язкові і необов’язкові потреби, надавав змогу повітовій управі при невиконанні доходів зменшувати фінансування суми видатків, передбачених у необов’язковій частині кошторису, і закінчити рік без дефіциту.

До обов’язкових для фінансування видатків відносились: утримання місцевого громадського управління, на роз’їзди працівникам управління поліції, повинність на ремонт і утримання доріг, військова повинність, на виплату пенсій.

До необов’язкових відносились фінансування на утримання: повітового управління, народної освіти, медичного обслуговування та повітової лікарні, пожежної частини та інші видатки.

На практиці поділ кошторисів (бюджетів) на обов’язкові і необов’язкові на місцевому рівні був умовним. Звіти свідчать, що виконання кошторисів проводилось на належному рівні, що підтверджується, наприклад, виконанням кошторису видатків за 1896 рік.

На затвердження земських зборів Конотопського повіту був наданий кошторис загальною сумою видатків 119433 руб., якими видатки були зменшені щодо видатків за 1886 рік на 8977 руб. Причому зменшення і збільшення видатків і їх затвердження проводилось у відповідності з рішенням державної ради, затвердженої царем 9 червня 1878 р. та 4 квітня 1889 р. Правилами для земських установ по справах про земельні повинності, постановою Чернігівських губернських земельних зборів від 4 червня 1866 р. Правилами оцінки нерухомого майна для обкладання земських надходжень, затвердженими 8 червня 1893 р. та ін.

Таким чином, при затвердженні видатків, як і доходів, місцеві органи самоуправління керувались відповідними правилами, затвердженими у встановленому порядку вищими органами влади як у цілому, так і за кожним параграфом і статтею доходів і видатків.

Основним положенням при затвердженні кошторису (бюджету) було затвердження збалансованого бюджету. Відповідно до цього сума доходів, наприклад, на 1897 рік була затверджена земськими зборами на суму 110456 руб. При розгляді доходів земськими зборами

збільшені прибуткові джерела доходів на 5144 руб. за рахунок збільшення надходжень по податкових зборах.

Сума видатків також затверджена на суму 110456 руб., тобто чітко збалансовані доходи і видатки. До речі, земський бюджет затверджувався на бездефіцитній основі.

Аналізуючи кошторис Конотопського повіту на 1897 рік по доходах і видатках у порівнянні з 1896 роком, простежується зменшення як дохідних джерел доходів, так і видатків на 8977 руб. Зменшення дохідної частини зумовлене, в основному, наявністю недоїмки, зменшенням податкових зборів на нерухоме майно, приватних землекористувачів та інших податків та зборів.

Кошторисний порядок проектування, розгляду і затвердження та виконання бюджетів усіх рівнів органів місцевого самоуправління був аксіомою.

Видатки, затвержені земськими зборами повіту, включали в себе не тільки повітові видатки, а і видатки по м. Конотопу. Наприклад, у видатковій частині кошторису (бюджету) повіту передбачені видатки на потреби Конотопської міської земської лікарні для утримання протягом року 40 хворих і 10 престарілих на загальну суму 11214 руб. з обслуговуючим персоналом у кількості 20 чоловік.

Крім того, підприємці повіту підтримували як лікарню, так і інші бюджетні установи благодійними коштами. Так, підприємці Базилевич і Парпуринський внесли благодійний капітал на рахунок лікарні з правом включення щорічно до кошторису видатків нарахованих за рік процентів на капітал. Ця сума процентів на капітал і була включена до кошторису видатків додатково на суму 438 руб., виходячи з чого загальна сума видатків за кошторисом збільшилась і становила 11652 руб. До того кошторис видатків на утримання лікарні входив загальною сумою до кошторису видатків повіту і затверджувався земськими зборами як додаток, аналогічно і по іншим бюджетним установам.

При розгляді кошторису видатків лікарні земськими зборами були зменшені асигнування на: утримання амбулаторного служителя на суму 120 руб.; поточний ремонт головного приміщення лікарні, бараку та літньої кухні з 300 до 200 руб.

Суми кошторису, направлені на затвердження, спирались на чітку систему розрахунків за кожною статтею видатків:

- заробітна плата розраховувалась, виходячи з посадових окладів (жалування) на місяць і рік;
- на харчування хворих – з розрахунку по 15 коп. в день на одного хворого, а самотнім престарілим – з розрахунку 12 коп. в день на одну особу;

- на одяг, білизну і взуття розрахунок проводився з наявної їх кількості, з неї виключалась кількість зношених, які потребують заміни і розраховувалась сума витрат, яка необхідна для їх заміни. Наприклад, у даному випадку, як свідчить розрахунок, у лікарні було 99 сорочок, з них зношених – 30 штук, які потребують заміни. Для пошиву сорочки необхідно 3,5 аршина полотна, а всього для їх пошиву необхідно 108 аршинів полотна по 25 коп. за аршин, та за сам пошив по 15 коп. за штуку. Таким чином, підрахунок показує, що на заміну зношених сорочок необхідно в загальній сумі 31 руб. 50 коп. Аналогічно проводились розрахунки по штанях, білизні та взуттю;
- на страхування, підтримку чистоти приміщення, ремонт приміщень та непередбачені витрати, розрахунок також спирався на кількість хворих. Для господарських витрат при лікуванні наведеної вище кількості хворих необхідно було на рік 18 пудів мила по 3 руб. 60 коп. за пуд. На утримання коней для господарських потреб виділялось 82 руб. 90 коп., у тому числі на одного коня потрібно було з розрахунку на рік вівса – 91 міра по 40 коп. за міру, сіна – по 20 фунтів на день по 20 коп. за фунт і соломи для підстилки – на 10 руб. на рік;
- на опалення та освітлення розрахунок проводився: на опалення приміщень – 40 сажнів дров по 23 руб. за сажень, свічок стеаринових – 20 фунтів на 4 руб. 80 коп. з розрахунку на рік, гасу – 70 пудів по 1 руб. 40 коп. за пуд.

Наведені дані говорять про чітку систему планування видатків, які базувались на нормах видатків навіть по незначних витратах.

Особливістю виконання бюджету за рік було представлення звіту і пояснювальної записки про виконання бюджету на затвердження повітових зборів. Навіть через 12 років, тобто в 1909 році, в усіх офіційних справах у практику не ввійшов термін “бюджет” повіту чи губернії, він і надалі мав назву дохідно-видатковий кошторис.

На початку ХХ століття почалося широке впровадження загальноосвітніх програм, будівництво шкіл та їх капітальний ремонт. Яскравим прикладом цього є доповідь повітовим земським зборам про будівництво нових шкільних приміщень у селах раніше Курської губернії, а нині Краснопільського району Сумської області.

Як свідчить доповідь, під час будівництва шкіл застосовувався вибіркового підхід: чим заможніша сільська громада, тим менше коштів на будівництво виділялось повітовими і губернськими земствами. Наприклад, Миропільська громада у попередні роки витратила на будівництво п'яти шкіл 20000 руб. своїх коштів і, маючи намір побудувати нову чотирьохкомплектну школу кошторисною вартістю 12500 руб., попросила губернське земство виділити кошти на будівництво у сумі 5000 руб. без повернення і 3000 руб. позики, а різницю

в сумі 4500 руб. громада зобов'язувалась вишукати на місці. Земство змогло виділити лише 2000 руб., що не задовольняло Миропільську громаду, але, незважаючи на всі проведені заходи, збільшення асигнувань громада не добилаь.

Натомість, повітове земство задовольнило прохання чотирьох сільських громад і навіть поставило питання перед губернським правлінням про виділення коштів на будівництво шкіл у цих найбідніших селах.

Наведене свідчить про регулювання відносин між гілками влади місцевого самоврядування при формуванні дохідних джерел та видатків, розподіл і перерозподіл коштів між губернськими і повітовими земствами та сільськими громадами, а також відносин, які виникають під час бюджетного процесу.

Глава II

РОЗВИТОК БЮДЖЕТУ У ПЕРІОД БОРОТЬБИ ЗА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ УКРАЇНИ

§ 1. Розвиток фінансово-бюджетної політики у період становлення Української народної республіки

Фінансово-бюджетна політика України до 1917 р. будувалась відповідно до структури, визначеної імперською владою. Ось чому тільки після революції 1917 р. починається період будівництва української державності. Відлік української державності розпочався у березні 1917 року зі створенням Центральної Ради, і відповідно Генерального секретаріату фінансів, хоча ще і на правах автономії у складі Росії. Генеральний секретаріат фінансів Центральної Ради вже у вересні 1917 р. записав у спеціальній декларації українізацію фінансів та створення власного державного бюджету.

Слід відмітити, що велику роль у наданні допомоги у розбудові державності України і особливо у створенні автономії України відіграв українець, представник славного роду Терещенків – Михайло Терещенко – відомий магнат, меценат, який у період з 1914 по 1917 рік очолював Київський військово-промисловий комітет та був членом аналогічного Всеросійського комітету, а з лютого входив до складу Тимчасового уряду, був першим міністром фінансів Тимчасового уряду Росії.

Займаючи високі посади в уряді Росії, М. Терещенко всіляко підтримував уряд України. Разом з Керенським і Некрасовим приїздив до Києва і робив усе, щоб ліквідувати проблеми, які виникли в період формування Центральної Ради України і нівелюванні наступних

проблемних питань у відносинах між Росією і Україною, що надало змогу створити чітку структуру влади і управління в Україні та вже через декілька місяців перейти до визначення самостійності.

Говорячи про роботу Міністерства фінансів України, слід відзначити, що серед першочергових завдань постало питання про необхідність розробки і затвердження Державного бюджету. До речі, мова про затвердження Державного бюджету йшла при уряді як М. Грушевського, так і П. Скоропадського, але його затвердження відбулось тільки при Директорії УНР.

Державний бюджет України був затверджений Радою народних Міністрів УНР 24 січня 1919 р., але для його виконання часу вже не залишалось, адже вже 2 лютого 1919 р. уряд Директорії був евакуйований у Вінницю, а на початку березня перебрався у Тернопіль. Розпочався період роздроблення України. На більшій частині України була встановлена радянська влада і відповідно Україна ввійшла до складу Російської Федерації.

На заході України на той час відбулося возз'єднання ЗУНР та УНР. У зв'язку з цим виникли такі проблеми, як коригування курсів обміну валют у взаєморозрахунках, приведення у відповідність податкової системи та інші.

Практично з цього часу почалася доба повної ліквідації незалежності України і її входження до складу СРСР, розповсюдились всі негативні процеси, які відбувалися у фінансовій системі Росії. В першу чергу до цих негативів слід віднести інфляційні процеси, які стали причиною зубожіння широких верств населення, неконтрольованого зростання цін: порушення зв'язків між виробництвом і торгівлею, і як наслідок цього – різке зниження, а за ним і розвал виробництва та спекуляція, повний розвал грошового обігу.

Слід підкреслити, що головним негативним наслідком інфляції є те, що вона зупиняє процес відтворення у сферах виробництва і грошового обігу, призводить до повного розвалу фінансів держави, спричиняє тяжкі економічні і соціальні потрясіння.

Можна простежити ці процеси на прикладі виходу Росії з економічної кризи та інфляції у 1913–1922 роках. Так, 1913 рік був стабільним для Росії щодо виконання бюджету, розвитку економіки і грошового обігу. Перша світова війна призвела до розвалу економіки Росії, знецінення грошей і додаткового їх випуску в обіг, наслідком чого і була інфляція. Вже до 1917 р. купівельна спроможність рубля знизилась у 7 разів, що значно погіршило грошовий обіг, викликало зубожіння населення, розлад промисловості.

Грошова маса в обігу, яка на початку 1914 р. оцінювалась у 2,3 млрд. руб. збільшилась до 1920 р. більш ніж у 450 разів. Така велика

емісія в умовах повного розвалу економіки, різкого скорочення виробництва спричинила повне знецінення рубля.

Потрібна була стабілізація економіки, яка була неможлива без грошової реформи – деномінації. Автором грошової реформи і її виконавцем став відомий фінансист, банкір Григорій Сокольников, уроженець м. Ромни Сумської області. Його спіткала доля багатьох політичних і громадських діячів-фінансистів, які зробили значний вклад у створення і розбудову незалежної Української Народної Республіки. Їх життя обірвала або куля ката, або воно закінчилось невідомо де, можливо розстріляні без суду і слідства.

Проведена у 1921–1922 рр. підготовча робота по проведенню деномінації (зміна вартості грошових знаків для стабілізації валюти) у співвідношенні 1 млн. руб. до 1 руб. дала можливість у 1922–1923 рр. провести грошову реформу – деномінацію рубля. В обіг почали випускатися навіть золоті червонці, які і стали твердою валютою. Практично з цього часу закінчується період гіперінфляції і починається поступовий розвиток виробництва, економіки, фінансів і кредиту. Нова економічна політика влила сили в економіку, стабілізувала її і підштовхнула до поступального руху вперед.

§ 2. Розвиток фінансово-бюджетної політики України у період боротьби за незалежність

Після деномінації рубля у 20-х роках було ще дві грошові реформи:

- перша – у 1947 році, коли обміну на введений в обіг рубль підлягали тільки три тисячі рублів, які були на особистих рахунках громадян в ощадних касах і не більше. Ця реформа була найбільш тяжкою для громадян, адже обміну на нові рублі не підлягали заощадження населення, які були на руках і підкреслимо, що обмінювалися не більше 3 т. руб., які зберігались в ощадкасах;
- друга грошова реформа була проведена в 1961 році, коли 10 руб. обмінювались на 1 руб.

Необхідно відзначити, що період після грошової реформи 1961 року характеризувався незначним зростанням доходів республіканського бюджету України. Підтвердженням цього може бути те, що у період з 1961 по 1985 роки (за 25 років) бюджет в основному був рівнонавантажений і становив у кожному році 1,5 млрд. руб. і тільки у період 1981–85 рр. збільшився на 2 млрд. руб., тобто на 400 млн. крб. за рік. У цьому була велика заслуга Міністерства фінансів України, яке наполегливо добивалося, щоб кошти від перевиконання бюджету України не вилучались до союзного бюджету, а залишались на розвиток народного господарства України.

До речі, бюджет республіки протягом усіх цих років затверджувався Верховною Радою бездефіцитним. Тому не тільки для громадян України, а й для спеціалістів не зовсім було зрозумілим, чому при значному економічному зростанні у господарстві республіки, а відповідно і значному зростанні за цей період прибутку, обігових коштів та амортизаційних фондів Москва забирала левову частку податку з прибутку у свій бюджет і встановлювала відрахування в бюджет республіки практично в однакових сумах. Тобто існував диктат центру і дискримінація, підтвердженням чого є не тільки дані по бюджету України але і по прибутку, обігових коштах і амортизаційних відрахуваннях, про що свідчать зокрема і такі дані:

1. Прибуток по господарству України (в млн. руб.):

1960 р.	1970 р.	1980 р.	1985 р.	
Всього:	4408	15304	19359	25598

2. Обігові кошти в галузях господарства України (в млн. руб.):

1970 р.	1980 р.	1985 р.	
Всього:	32735	61364	84673

3. Амортизаційні відрахування (в млн. руб.):

1970 р.	1980 р.	1985 р.	
Всього:	4740	11195,2	15077,4

Наведені дані свідчать, що у період з 1960 по 1985 рік прибуток у господарстві республіки зріс у 5,8 раза, амортизаційні відрахування – в 3,2 раза. Отже, маємо значне зростання наведених показників, а бюджет України залишався без змін і тільки у період з 1980 по 1985 рік зріс всього лише у 1,2 раза і це при значному перевиконанні планів надходжень по податку з прибутку, податку з обороту та інших платежів в бюджет.

Це був період, так би мовити, нових спроб удосконалення господарського механізму, посилення впливу господарського розрахунку, фінансів та кредиту на розвиток виробництва, період економічного експерименту по розширенню господарської самостійності і посиленню відповідальності підприємств за результати роботи у промисловості України. У зв'язку з цим Міністерство фінансів України, обласні, міські та районні фінансові відділи склали комплексні плани роботи, що включали організаційні заходи щодо забезпечення виконання бюджету УРСР та місцевих бюджетів, плани основних питань економічної та контрольної діяльності. До речі, такі заходи підвищували відповідальність працівників фінансових органів.

Показово, що Колегія Міністерства фінансів щороку станом на 1 січня розглядала наслідки фінансово-господарської діяльності підприємств та організацій кожної галузі, а також пропозиції управління Міністерства фінансів і місцевих фінансових органів щодо попов-

нення власних оборотних коштів підприємств. Слід віддати належне Міністерству фінансів України, яке постійно ставило питання перед Мінфіном СРСР про те, щоб кошти, які були отримані від перевиконання бюджету республіки, не вилучались до союзного бюджету, а використовувались на розвиток народного господарства України.

Період з 1960 по 1985 р., враховуючи проведену грошову реформу, був відносно стабільним у розвитку економіки, фінансів і кредиту, але вже у цей період в надрах економіки країни зародились негативні процеси економічної кризи та інфляції. Вже в 1986 р. ці глибинні процеси почали проявлятися і вийшли на поверхню, а тому 1986 р. слід вважати роком початку економічного спаду та інфляційних процесів. Каталізатором цього стали законодавчі та інші нормативні акти, направлені на боротьбу з пияцтвом і алкоголізмом. Відповідно значно зменшувались плани і саме виробництво та реалізація вина та лікєро-горілочаних виробів, що зменшило надходження доходів тільки у бюджет України в сумі понад один мільярд рублів. Аналогічно і по областях, наприклад, бюджет Сумської області не отримав з цих причин у 1986 р. 96 млн. руб.

Якраз у цей період Міністерству фінансів України випала тяжка праця по латанню дірок бюджету, практично вона розтягнулась на весь час “перебудовчого періоду”, тобто до отримання незалежності. Особливо негативні процеси проявились у 1990 та 1991 роках, адже у цей період спад економіки та інфляційні процеси повністю вийшли на поверхню і почали активно впливати на економіку.

Не дивлячись на всі негаразди, у складних умовах становлення незалежної України Міністерство фінансів України забезпечувало формування і виконання Державного бюджету. У цей час апарат Міністерства фінансів був зосереджений на ефективному використанні державних коштів та брав активну участь у підготовці законодавчих і нормативних документів з фінансової політики незалежної України. Поряд з Мінфіном України, на місцях в усіх областях діяли фінансові органи регіонального управління, тобто головні фінансові управління обласних та районних державних адміністрацій, забезпечуючи чітке виконання всіх обов’язків, передбачених Бюджетним кодексом.

§ 3. Бюджетна політика

Бюджет є головним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів і, як такий, надає змогу державі через бюджетне регулювання забезпечувати розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на тому чи іншому етапі його розвитку.

Натомість, на сучасному етапі розвитку України вкрай необхідним є проведення ефективної та виваженої бюджетної політики, спрямованої на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, зокрема, стимулювання стійкого макроекономічного зростання, розвитку реального сектора економіки, соціально-культурної сфери та підвищення рівня життя населення, а відповідно забезпечувати підтримку малозабезпечених верств населення тощо.

У стратегічному плані економічного та соціального розвитку України пріоритетним повинно стати підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів і удосконалення міжбюджетних взаємовідносин. Для цього необхідно провадити реформування податкового законодавства через розширення податкової бази за рахунок послаблення фіскального навантаження на економіку та прийняття дієвих заходів щодо ліквідації тіньової економіки з одночасним залученням вивільнених ресурсів в економічний розвиток.

Для виконання конституційних повноважень у галузі фінансів і бюджету держава спирається на сукупність державного і місцевих бюджетів. Для цього необхідна цілеспрямована розробка і реалізація державної бюджетної політики. Бюджетна політика держави є ваговою складовою розвитку економіки і науки, а саме економічної теорії, економічної та бюджетної політики держави.

Бюджетна політика держави реалізується шляхом формування дохідної і видаткової частин бюджету та забезпечення його виконання. Відповідно, як головний фінансовий план держави, бюджет являє собою розпис доходів і видатків самостійних бюджетів усіх рівнів і відображає економічну, соціальну, фіскальну політику держави.

Натомість, бюджет як економічну категорію характеризує рух грошових потоків, по-перше, між юридичними і фізичними особами та бюджетом у вигляді податків і зборів, тобто наповнення бюджету доходами, а, по-друге, у зворотному порядку через фінансування видатків.

Держава забезпечує виконання соціально-економічних функцій через забезпечення утримання на належному рівні таких галузей, як: охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Фінансування видатків відповідно до Бюджетного кодексу забезпечується бюджетами всіх рівнів бюджетної системи України як "сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права".

Слід підкреслити обов'язковість забезпечення всіма учасниками бюджетного процесу розрахунків у терміни, які визначені законодавством, а поряд з цим необхідне встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням цими учасниками бюджетних повноважень.

Наразі необхідно аналізувати і ефективність бюджетної політики через функції бюджетної системи, зокрема, розподільчу, контрольну, стимулюючу, фіскальну, економічну, соціальну, управлінську та оборонну (рис 1.1). В цілому вона повинна оцінюватися на основі двох головних критеріїв: по-перше, фіскальної ефективності бюджетної політики, а по-друге, її соціально-економічної направленості та ефективності.

При цьому бюджетна політика держави здійснюється через функціонування бюджетного механізму, тобто сукупності засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку країни.



Рис. 1.1. Функції бюджетної системи, які реалізуються через бюджетну політику

Впровадження бюджетного механізму забезпечується через бюджетне планування і регулювання за допомогою методологічних засад організації міжбюджетних відносин, фінансових показників, нормативів, лімітів, резервування та інших інструментів державної бюджетної політики. Такими інструментами бюджетної політики є: щорічні

послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України та Основні напрями бюджетної політики, а відповідно закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету та відповідні рішення місцевих рад і бюджетні програми всіх рівнів.

Бюджетна політика держави включає ряд завдань, до яких належать: визначення пріоритетів держави на певний період; розробка наукових підходів до діяльності держави в управлінні бюджетним процесом; розробка конкретних заходів щодо покращання управління бюджетним процесом; збалансування доходів і видатків бюджету; забезпечення формування реальних бюджетів як за доходами, так і видатками; виважена політика визначення дефіциту бюджету; управління міжбюджетними відносинами.

В більшості економічно розвинутих країн формування та виконання бюджетної політики відбувається на засадах, закріплених у Конституції та законах представницьких органів влади і нормативних актах органів державного управління щодо формування та виконання бюджету. Зрозуміло, що Конституція є основним законом, тобто основою для видання всіх законів та інших нормативних актів, ось чому в ній розкриваються лише загальні питання, обов'язкові для виконання, зокрема:

- розмежування повноважень між законодавчими і виконавчими органами влади і управління у бюджетній сфері та державних фінансів;
- визначення фінансових взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади;
- вимога щодо цільового використання бюджетних коштів у відповідності із діючим законодавством.

Бюджетний кодекс чітко визначає принципи складання, виконання, звітування та контролю бюджету, повноваження та відповідальність всіх учасників бюджетного процесу, умови дотримання збалансованості бюджетних показників, єдині стандарти та норми щодо бюджетних процедур на центральному та місцевих рівнях управління.

Закон про Державний бюджет України, а відповідно Автономної Республіки Крим, рішення рад областей, міст Києва і Севастополя, здійснюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст Києва і Севастополя) радами та районними радами про затвердження бюджетів приймаються щорічно і обов'язкові до виконання.

Закон про виконання бюджету, який також приймається щорічно встановлює параметри звіту про витрачені протягом року бюджетні кошти, на визначені заходи у відповідному періоді та застосування специфічних норм, які були характерні тільки для відповідного року.

Слід підкреслити особливості бюджетного законодавства України в сучасних умовах, які набули значної ваги в процесі реформування управління державними фінансами і формування бюджетної політики:

- самостійність фінансових повноважень виконавчої влади у галузі бюджету, тобто право місцевих органів влади самостійно визначати, затверджувати і виконувати бюджет, відповідно до наданих повноважень з одночасним збереженням дієвого нагляду за бюджетним процесом в цілому;
- розширення повноважень міністерства фінансів в управлінні бюджетним процесом, зокрема через бюджетну, податкову, і загалом економічну політику.

Така система бюджетного законодавства забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетної системи і, насамперед, належне формування і реалізацію бюджетної політики через державний бюджет.

Згідно з Бюджетним кодексом бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України.

Аналіз статей Бюджетного кодексу, які регламентують бюджетний процес, та його фактична організація в Україні дозволяють виділити основні недоліки даного процесу, а саме:

- недосконалість правової регламентації бюджетного процесу. Цей недолік визначається тим, що бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки державного бюджету у бік збільшення;
- порушення термінів проходження та ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України. Цей недолік проявляється щорічно внаслідок загострення політичної боротьби, наявності великої кількості альтернативних пропозицій, що ускладнюють досягнення консенсусу.

Аналіз бюджетних резолюцій, які розроблялись і затверджувались Верховною Радою України з метою обґрунтування основних положень щодо бюджетної політики на кожний бюджетний період, показав наступне:

По-перше, ці документи в значній мірі конкретизували систему заходів щодо проведення бюджетної реформи України, яка розпочалась ще на початку 90-х років.

По-друге, Бюджетні резолюції стали необхідною правовою базою, яка забезпечує реалізацію поступово запроваджуваних перетворень у бюджетній політиці України в напрямку удосконалення

формування та розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему.

По-третє, Бюджетні резолюції стали законодавчим підґрунтям засад бюджетної політики України на кожний бюджетний період і в цілому створюють позитивні умови для подальшого розвитку бюджетного процесу, а відповідно дозволяють здійснювати розробку проекту Державного бюджету на кожний наступний рік.

Натомість, розглядаючи зміст Бюджетних резолюцій і Основних напрямів бюджетної політики, сутності і числових значень пріоритетів бюджетної політики, можна визначити і недоліки механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично неможливо;
- визначення пріоритетів бюджетної політики лише на бюджетний період, тобто на рік. Такий підхід не дає можливості планувати їх на довгостроковий період, не забезпечує проведення послідовної бюджетної політики, спрямованої на здійснення широкомасштабних економічних і соціальних задач на перспективу;
- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів;
- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни (наприклад, забезпечення безплатної медичної допомоги населенню);
- відсутність обрахування потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики;
- невідповідність напрямків використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам;
- неузгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями Програми соціально-економічного розвитку України.

Натомість пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий орієнтир кількісного характеру. До того ж, пріоритети бюджетної політики не можуть обмежуватись одним бюджетним роком, вони повинні мати перспективу, тобто відповідно до складності завдання – від одного до кількох років.

Крім того, визначення основних засад бюджетної політики доцільно провадити на основі:

- інформаційно-аналітичного забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку країни і реалізації бюджетної політики;
- визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери, за якими здійснюватиметься аналіз, і рівня реалізації наміченої бюджетної політики;

- аналіз соціально-економічного розвитку країни, включаючи реалізацію бюджетної політики, за попередній період (з використанням системного і ситуаційного аналізу);
- стратегічне планування бюджетної політики з врахуванням результатів аналізу соціально-економічного розвитку країни, стану бюджетної сфери, переліку загроз. В процесі стратегічного планування визначаються пріоритети бюджетної політики, прогнозуються дії чинників і заходи, які забезпечуватимуть реалізацію бюджетної політики через розробку і реалізацію бюджетних цільових програм за кожним пріоритетом.

Виходячи з вищенаведеного, формування пріоритетів бюджетної політики слід провадити через:

- вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни;
- щорічне уточнення в період розробки бюджету на наступний період,
- забезпечення наступності і послідовності.
- напрями використання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечуються бюджетним фінансуванням першочергово,
- об'єднання видатків по кожній бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,
- зменшення пріоритетів бюджетної політики, з метою запобігати розпорошенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

Пріоритетами державної бюджетної політики на перспективу мають бути:

- підтримка підприємництва;
- забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
- державна підтримка інноваційного шляху розвитку через забезпечення якісно нового рівня середньої, професійно-технічної і вищої освіти, розвиток науки, створення інфраструктури інноваційної діяльності і прогресивних змін структури суспільного виробництва;
- суттєве покращання охорони здоров'я.

Кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність пріоритетів, рішень і бюджетних показників у вигляді Державного бюджету України та зведеного бюджету України.

Для цього необхідне також інформаційно-аналітичне забезпечення, яке теж повинно включати прогнозну складову. Основними задачами бюджетного прогнозування, які базуються на відповідному інформаційно-аналітичному забезпеченні, повинні стати:

- визначення національних інтересів у бюджетній сфері, які мають бути основою бюджетної політики держави;

- оцінка у бюджетній сфері цілей згідно з визначеними інтересами держави;
- оцінка загальної ситуації і шляхи розвитку бюджетної сфери;
- визначення поведінки бюджетної сфери при можливому розвитку кризових явищ та їх негативних наслідків;
- оцінка можливого впливу позитивних або негативних чинників на розвиток бюджетної сфери та показників, які її характеризують, а також процесів, що впливають на її стан, і шляхи стабілізації ситуації у бюджетній сфері.

Основні напрями бюджетної політики мають розроблятися на перспективу, виходячи з основних пріоритетних напрямків економічної і соціальної політики. Ця програма повинна щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а уточнення – враховуватися при розробці пріоритетів бюджетної політики з застосуванням програмно-цільового підходу до визначення пріоритетів бюджетної політики. Вона має передбачати:

- визначення пріоритетів бюджетної політики (на середньостроковий період);
- визначення завдань програми на бюджетний період, напрямів і заходів діяльності, які забезпечують реалізацію пріоритетів (на бюджетний період);
- розрахунки обсягів коштів, необхідних для реалізації сукупності пріоритетів бюджетної політики;
- порівняння визначених обсягів коштів з можливостями зведеного бюджету країни. В разі необхідності – можливість винайдення додаткових коштів (позики органів державної влади всіх рівнів, залучення коштів від приватизації тощо);
- визначення органу державної влади, відповідального за виконання цільової бюджетної програми, у вигляді головного розпорядника бюджетних коштів;
- визначення критеріїв і показників оцінки і аналізу результативності цільової бюджетної програми відносно обсягів витрат, кінцевого продукту (кінцевого результату), ефективності понесених витрат і якості;
- реалізацію бюджетних пріоритетів відповідно до цільової бюджетної програми;
- організацію системного контролю виконання цільової бюджетної програми за визначеними критеріями і показниками оцінки результативності;
- корегування програми, а саме завдань, заходів, обсягів фінансових ресурсів у випадку відставання у виконанні програми.

У цьому аспекті слід не забувати також і про необхідність узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави як системної сукупності національних інтересів, пріоритетів та заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на регулювання і забезпечення економічного зростання, стабільності грошової одиниці України, соціального захисту населення, стримування інфляції та вирівнювання платіжного балансу країни.

У концептуальному плані механізм узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики може включати такі складові: прямий і зворотний вплив бюджетної та грошово-кредитної політики, які визначають залежності між ними, а також організаційні методи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики.

Таким чином, під бюджетною політикою держави доцільно розуміти системну сукупність національних інтересів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних задач держави.

Основною метою бюджетної політики повинно стати посилення впливу бюджету як вагомий складової системи державного регулювання на соціально-економічний розвиток України. Бюджет також повинен бути спрямований на подальший соціально-економічний розвиток держави як на довгострокову, так і на середньострокову перспективу, головним завданням яких повинно бути досягнення стійкого економічного зростання в умовах фінансової стабільності, активізації інвестиційних процесів і структурних перетворень та проведення адресної соціальної політики держави.

Виходячи з вищенаведеного, завданням бюджетної політики, наприклад, на середньострокову перспективу повинно стати:

- підвищення збалансованості та реальності бюджету; подальше запровадження ефективної системи перспективного бюджетного планування та прогнозування балансу фінансових ресурсів держави з метою оптимізації їх використання для прискорення соціально-економічного розвитку держави;
- посилення соціальної спрямованості бюджету та якості надання соціальних гарантій;
- подальше запровадження програмно-цільового методу планування бюджету з метою посилення обґрунтованості та ефективності використання бюджетних коштів;
- удосконалення податкового регулювання, побудова бюджету на реформованій податковій основі, яка б забезпечувала зниження податкового навантаження, введення податкових стимулів інноваційної діяльності та поліпшення адміністрування податків;

- підвищення прозорості та ефективності системи взаємовідносин між бюджетами усіх рівнів, поглиблення реформи міжбюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення;
- забезпечення фінансування бюджету з дотриманням принципів фінансової безпеки, зменшення боргового навантаження на бюджет, виважене управління державним боргом та сприяння розвитку внутрішнього ринку державних запозичень;
- створення цілісної і ефективної системи фінансового контролю та її законодавче забезпечення, запровадження додаткових механізмів щодо прозорості формування та ефективного використання бюджетних ресурсів.

Реалізація пріоритетів бюджетної політики у середньостроковому періоді здійснюватиметься за наступними основними напрямками: продовження реформ у податковій сфері; посилення контролю за сплатою податків та використанням бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи; оптимізація державних витрат; удосконалення програмно-цільового методу складання бюджету; удосконалення міжбюджетних відносин; створення ефективної системи управління державним боргом.

Прийняття Податкового кодексу, а, відповідно, і податкова реформа мають стати чинниками економічного зростання та розширення доходної частини державного бюджету, і повинні спрямовуватись на:

- спрощення податкової системи за рахунок скорочення загального числа податків і зборів, уніфікації діючих механізмів обчислення сплати податків і зборів;
- посилення принципу справедливості податкової системи за рахунок вирівнювання умов оподаткування для всіх платників податків, насамперед, за рахунок скасування наявних необґрунтованих пільг і неефективних податків;
- послаблення загального податкового навантаження на законослужняних платників шляхом більш рівномірного його розподілу на всіх платників податків та подальшого зниження ставок з основних загальнодержавних податків і зменшення нарахувань на фонд оплати праці;
- посилення стимулюючої функції податків з метою забезпечення розширеного відтворення виробництва і підвищення інвестиційної активності суб'єктів господарювання;
- здійснення дієвої податкової реформи в рамках основних завдань Податкового кодексу України.

Політика діяльності держави на міжнародних фінансових ринках повинна формуватися з урахуванням зменшення пікових виплат при

обслуговуванні та погашенні зовнішнього державного боргу. Довгострокові позики, включаючи запозичення на ринку державних цінних паперів і єврооблігацій, сприятимуть оптимізації джерел фінансування потреб економічного і соціального розвитку.

Використання видаткової частини Державного бюджету має бути спрямоване на пріоритетні напрями, тобто повинен бути встановлений безпосередній зв'язок між виділенням коштів та результатами їх використання. Отже, бюджетна політика у сфері видатків повинна здійснюватися з урахуванням подальшої оптимізації бюджетних програм. Перехід на якісно новий рівень управління видатками державного бюджету передбачає підвищення ефективності витрат бюджетних коштів, оптимізацію бюджетних дотацій та субвенцій, посилення соціальної спрямованості видатків. За цих умов витрати бюджету в цілому сприятимуть: реформуванню соціальної сфери, включаючи модернізацію системи освіти, охорони здоров'я; проведенню пенсійної реформи; структурно-інституційному реформуванню економіки та створенню сприятливого інвестиційного клімату.

Проведення скоординованої економічної і фінансової політики, а також посилення централізації в прийнятті рішень у галузі державних фінансів дозволить підвищити керованість і ефективність фінансово-бюджетних процесів в державі.

Параметри формування щорічного бюджету держави визначаються, насамперед, макроекономічними показниками соціально-економічного розвитку країни на відповідний бюджетний період і, в першу чергу, основним показником, обсягом валового внутрішнього продукту (ВВП).

Слід також пам'ятати, що забезпечення позитивного сальдо зовнішньої торгівлі та поступове збільшення рівня прямих іноземних інвестицій в Україну сприятимуть подальшому накопиченню валютних резервів. Це зумовить збереження стабільності реального валютного курсу, номінальний курс гривні до долара США з урахуванням інфляції може знижуватись, але такий процес має забезпечити збереження сприятливих умов торгівлі.

Таким чином, враховуючи реформування податкового законодавства, прогнозні макропоказники розвитку економіки у поточному та наступних роках, а також виходячи із підсумків виконання доходної частини бюджету, можна зробити позитивний прогноз, хоча підстав для виходу з тіньової економіки суб'єктів господарювання немає.

Аналізуючи доходну і видаткову частини бюджету, констатуємо, що відносно видаткової частини бюджету її динаміка протягом останніх років свідчить про постійне зростання фінансування різних галузей економіки з боку держави. Натомість існує ризик зменшення

доходної частини бюджету та постійне зростання необхідності виділення видатків для реалізації найважливіших соціальних державних програм, а також стрімкого зростання саме видаткової частини бюджету у порівнянні із зростанням обсягу ВВП та доходів бюджету за рахунок подорожчання енергоносіїв.

Зрозуміло, що одним із основних пріоритетів у сфері видатків бюджету є соціальна спрямованість. Тому останніми роками значна увага приділяється саме соціальним видаткам, які включають у себе такі напрями діяльності держави, як соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, культура та фізичний розвиток. Тому щороку обсяг коштів, спрямований на фінансове забезпечення заходів щодо вирішення нагальних соціальних проблем і програм збільшується порівняно з іншими видатками бюджету. Це свідчить про позитивну динаміку збереження соціальної спрямованості бюджету і відповідність вимогам програмних документів, на основі яких формується видаткова політика.

Окрім соціальних видатків, надзвичайно важливим є інвестиційна діяльність держави та підтримка пріоритетних галузей економіки. Тому обсяг видатків на розвиток таких галузей, як вугільна, сільське господарство, транспорт щороку має тенденцію до зростання. Обсяг видатків зведеного бюджету по галузі "Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство" враховує видатки на здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів відповідно до законодавства та запровадження обліку в державному бюджеті фактично сплачених сум податку на додану вартість, які спрямовуватимуться за цільовим призначенням на розвиток галузей тваринництва і рослинництва, здійснення заходів щодо формування державного замовлення на ринку продовольчих товарів, у тому числі ринку зерна, з метою забезпечення продовольчої безпеки держави.

Одним із основних положень формування бюджетних взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням є чіткий розподіл функцій та стабільний розподіл фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами. Причому простежується чітка тенденція зростання питомої ваги доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що характеризує початок процесу зміцнення ресурсної бази місцевих органів влади. Це є свідченням особливої уваги з боку держави в бік важливого напрямку, спрямованого на делегування управлінських функцій регіонам та всебічний розвиток місцевого самоврядування. До речі, органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють розподіл коштів за відповідними функціями, виходячи із власних

пріоритетів. Цей розподіл не може регламентуватися будь-якими іншими центральними органами влади.

Таким чином, державна бюджетна політика спрямована на підвищення добробуту населення, вирішення низки фінансових проблем, що мають суттєві економічні та соціальні наслідки для підтримки започаткованого відновлення економіки та створення надійного підґрунтя для сталого розвитку економіки. При цьому вирівнювання умов господарювання стає основним чинником утвердження в Україні інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку.

Кінцевим результатом такої діяльності повинно стати підвищення конкурентоспроможності економіки за рахунок активізації інвестиційної діяльності та інтеграції національного господарства у світове співтовариство. Такі дії уряду дозволять зберегти високі темпи економічного зростання та закріпити цю тенденцію у довгостроковій перспективі, зменшити залежність економіки від зовнішніх шоків та пом'якшити вплив демографічного тиску. Як наслідок, формуватиметься база для підвищення економічної безпеки держави. Саме за таких умов бюджетна система активно впливатиме на фінансові зв'язки і потоки між секторами економіки, що стане необхідним чинником для подальшого економічного зростання.

Фінансове оздоровлення підприємств реального сектора економіки, створення сприятливих макроекономічних умов і проведення важеної податкової реформи повинні забезпечити стале надходження коштів до Державного та місцевих бюджетів. Загалом такі дії призведуть до загальноекономічної рівноваги, збалансованості і соціальної спрямованості бюджету. При цьому необхідно провести зниження рівня боргового навантаження на ВВП при відносно обмежених можливостях залучення зовнішніх ресурсів та чіткій орієнтації бюджетної політики на критерії, що впливають із стратегічного курсу України на інтеграцію у Європейський Союз.

Бюджетна політика повинна сприяти створенню інституціональних умов для оптимізації бюджетної і податкової систем, формування ефективних інституцій системи управління державними фінансами. Для цього необхідно прийняти Податковий кодекс України, посилити контроль за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів. Фіскальна політика повинна бути спрямована на збільшення фінансових ресурсів в бізнес-секторі та підтримку фінансової стабільності в країні, що повинно стати основним фактором стимулювання інвестиційної активності.

Запровадження справедливої конкуренції на ринку як для ефективних підприємств, так і для нежиттєздатних виробництв сприятиме оздоровленню економіки через дію механізмів банкрутства та санації.

Як наслідок, в економіці прискориться процес перетікання капіталу з відповідною активізацією інвестиційної діяльності.

Поєднання фінансових та інституційних стимулів розвитку економіки повинно стати основним фактором формування нової інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, яка забезпечить включення довгострокових чинників зростання та буде орієнтована на динамічне зростання реальних доходів населення.

Міжбюджетні відносини необхідно будувати в напрямку забезпечення єдиної державної бюджетної політики, спрямованої на підвищення збалансованості бюджетів з урахуванням змін щодо адміністративно-територіального устрою через безумовне дотримання положень бюджетного законодавства, проведення скоординованої економічної і фінансової політики Уряду і місцевих органів влади, а також посилення централізації в прийнятті рішень у галузі державних фінансів. Це сприятиме підвищенню керованості і ефективності фінансових потоків; недопущенню нарощування кредиторської і дебіторської заборгованості; посиленню ефективності бюджетного адміністрування; якісному удосконаленню казначейської системи виконання бюджетів.

Натомість повнота надходження і цільовий характер витрат бюджетних коштів передбачає введення порядку обов'язкової публікації звітів про виконання бюджетів усіх рівнів і забезпечення відкритості процедур розміщення державних замовлень. Паралельно необхідно посилити контроль за використанням бюджетних коштів відповідно до принципів і норм фінансового контролю в країнах ЄС. Важливого значення набуває також деталізація бюджетних статей за кошторисом витрат установ бюджетної сфери, що дозволяє предметно підійти до визначення показників виробництва і утворення доходів сектора загального державного управління.

Прерогативою державної бюджетної політики повинні стати питання активізації розвитку ринку внутрішніх державних запозичень і поступового заміщення зовнішнього боргу внутрішнім, тобто необхідно змінити вектор формування боргової політики держави.

Зовнішні запозичення збільшують загальний обсяг фінансових ресурсів отримувача коштів, що одночасно збільшує попит на товари і послуги національного виробництва. Але, при цьому може існувати ситуативна залежність дебітора від позиції кредитора, а також можуть зростати фінансові ризики, пов'язані з курсовими коливаннями співвідношення різних валют при сплаті боргу.

Внутрішні запозичення тільки перерозподіляють наявні в країні ресурси між секторами економіки. Домогосподарства і корпоративний сектор кредитують державу, і фінансові потоки переміщуються між секторами в межах національної економіки. Але при цьому держава,

вилучаючи значні кошти з обороту для вирішення власних потреб, зменшує обсяг вільних ресурсів, які за нормальних умов могли б використовуватись підприємствами безпосередньо у виробництві. Надмірна кредитна експансія зі значними відсотками сплати за користування вільними коштами може спровокувати негативний ефект інвестиційного витіснення, що вимагає утримувати обсяги відповідних платежів в економічно безпечних межах.

Говорячи про державний борг, необхідно розширити перелік фінансових інструментів і операцій, що можуть бути використані для врегулювання боргових проблем, зокрема таких, як обмін боргових акцій, що дає змогу активізувати рух акціонерного капіталу внаслідок появи нових власників, або заохочується спільний бізнес при підписанні угод про розподіл продукції в руслі реалізації концесійних контрактів, або розширення спектра валют, що використовуються при запозиченнях.

Виходячи з засад макроекономічної ситуації та базуючись на застосуванні програмно-цільового методу як основи забезпечення збалансованості і реалістичності бюджетних показників, із року в рік у бюджеті передбачається вирішення багатьох актуальних і важливих проблем економічного і соціального характеру.

Реалізація бюджетної політики та відповідних заходів формує нові тенденції в динаміці та структурі попиту та пропозиції, що змінює фактори економічного зростання, а також прискорює реформування економіки, утвердження платіжної дисципліни, подальшої відкритості торговельного простору та включення в міжнародну систему розподілу праці.

Разом з тим необхідно вирішити питання, пов'язані з неефективністю витрачання бюджетних коштів. Для цього необхідно провести упорядкування та оптимізацію мережі бюджетних установ, реалізацію принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг із застосуванням механізму державного замовлення; запровадження паспортів бюджетних програм; посилення контролю за розпорядниками коштів та покращення управління бюджетними ресурсами; заборону проведення розрахунків суб'єктів господарювання з державним та місцевими бюджетами через бартер, удосконалення державного контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів. Необхідно також продовжити реформування бюджетних взаємовідносин центрального та місцевих органів влади; започаткувати середньострокове бюджетне планування та спрямувати кошти на розвиток інституційної та інноваційної діяльності держави.

Слід пам'ятати й те, що у випадку неприйняття Державного бюджету України щомісячні видатки Державного бюджету України не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених Законом

України про Державний бюджет України на той чи інший попередній рік, а видатки по бюджету поточного року не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених Законом на поточний рік, крім витрат на погашення боргових зобов'язань, які здійснюються відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання та боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в законі про Державний бюджет України або рішенні про місцевий бюджет та витрат спеціального фонду бюджету, що мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет не встановлено інше.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I

Народ України повинен пишатись минулим – створенням української козацької держави – Запорізької Січі, а також Української народної республіки. Вони були дійсно незалежними, демократичними державами.

Запорізька Січ мала достатньо коштів, щоб утримувати козацьке військо, яке в окремі роки перевищувало 50 тис. чоловік. Для цього використовувались кошти, отримані від повинностей. До повинностей належали отримувані доходи з козаків, які проживали на хуторах, окрім того, джерелами доходів були: митні збори за провіз товарів через козацькі землі, з крамарів, з шинків, орендна плата та інші, а їх використання провадилось генеральною старшиною на чолі з кошовим атаманом.

Отже, бюджет, або як його називали за того часу – кошторис Запорізької Січі, формувався із військової здобичі, податків, натуральних і особистих повинностей, оренди, регалій. Податки стягувались через ціни на товари. До речі, Кіш мав право тимчасово або постійно звільняти від податків заслужених або збіднілих козаків.

Якими ж коштами володіло січове товариство? У різних друкованих виданнях можна знайти посилання на те, що загальна сума коштів бюджету Запорізької Січі сягала від 120,0 тис. рублів до 200,0 тис. рублів на рік. Для розуміння того, якими сумами володіло запорізьке товариство слід навести, для порівняння, що 10 пудів (пуд – 16 кг) пшениці коштували 30 коп., кварта (літр) горілки того часу коштувала 2 коп.

Особливістю Запорізької Січі як держави було те, що вона не мала в обігу своїх грошей, проте в обігу знаходились гроші практично всіх країн Європи та Азії. Можна припустити, що в Запорізькій Січі могли ходити заміники грошей, адже того часу процвітав бартер (обмін товарів) і поряд з цим – надання позик і кредитів.

Характеристика Державного бюджету Росії, в яку входила Україна, у другій половині XIX ст. свідчить про те, що принципи бюджетної єдності, проголошені фінансовою реформою 1862 р., повністю не були здійснені. Причина – у затвердженні надзвичайного бюджету.

Надзвичайний бюджет був необхідний уряду тому, що він маскував справжнє фінансове становище країни, приховуючи зростаючу дефіцитність і заборгованість. Надлишок коштів, що залишалися за надзвичайним бюджетом, використовувався для покриття дефіциту звичайного бюджету.

Проголошений фінансовою реформою принцип єдності бюджету порушувався і через те, що деякі відомства зберегли свої спеціальні капітали, а також намагалися створювати їх заново. Так, на початку 90-х років Міністерство внутрішніх справ мало подібних капіталів на суму 40 млн. руб.

Спеціальні капітали, що не входили до складу бюджетного розпису, мали також “святіший синод” і деякі інші відомства. У пресі зазначалося, що існування особливих позабюджетних капіталів рівнозначно іммобілізації казенних мільйонів у момент, коли державне казначейство потребує вільних ресурсів.

Іншим пережитком кріпосницьких порядків у фінансовій системі Росії була бюджетна плутанина і практика позакошторисних асигнувань, що збереглася. Так, кошторис військового міністерства аж ніяк не охоплював усієї сукупності витрат. Частина останніх проводилася за кошторисом Міністерства внутрішніх справ і навіть Міністерства фінансів.

У буремні роки революційних потрясінь 1917–1920 рр. Україна отримала незалежність і сформувала Державний бюджет. Він був затверджений Радою Народних Міністрів УНР 24 січня 1919 р., але для його виконання часу вже не залишалось, адже вже 2 лютого 1919 р. уряд Директорії евакуювався у Вінницю, а потім перебрався у Тернопіль. Розпочався період роздроблення України. На більшій частині України встановилася радянська влада і країна ввійшла до складу Російської Федерації.

На заході України на той час відбувалося возз’єднання ЗУНР та УНР. Виникли проблеми, серед яких: коригування Державного бюджету, курсів обміну валют у взаєморазрахунках; приведення у відповідність податкової системи та інші.

На жаль, незалежна, демократична держава Україна протрималась недовго – країна ввійшла до складу СРСР.

II

Розділ

БЮДЖЕТ – ГОЛОВНА ЛАНКА ФІНАНСІВ ДЕРЖАВИ

Глава I ФІНАНСИ ДЕРЖАВИ

§ 1. Суть і функції фінансів

Розглядаючи фінансову систему України, можна зробити висновок, що її у загальному вигляді представляють: по-перше, фінанси суб'єктів господарювання усіх форм власності, відрахування до бюджету та різні фонди; по-друге, самостійні державний та місцеві бюджети.

Фінанси – це економічні відносини, які оптимізують використання вартості та її форм, і як такі виникають в розвинутій системі товарно-грошових відносин. Отже окремо від грошей і руху грошових ресурсів при розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту в грошовій формі не можуть існувати фінансові відносини та створюватися фінансові ресурси. Адже саме існування фінансів зумовлене товарним виробництвом і грошовими відносинами, тобто необхідністю використання вартості та її форм у розширеному відтворенні виробництва.

Натомість рух матеріальних благ у процесі розширеного відтворення виробництва проявляється в основному через грошові відносини, а саме через створення, розподіл і використання грошових доходів і їх накопичення. У цьому і полягає головна причина того, що фінанси виражають одну з головних сторін виробничих відносин, а їх суть і призначення правильно розкриваються лише при розгляді їх як особливих економічних відносин. Адже ціна, доходи, кредит – це ті економічні важелі, за допомогою яких оптимізується використання вартості і її форм у процесі розширеного виробництва.

При цьому розглядаючи фінанси як систему грошових відносин, слід зауважити, що не всі грошові відносини можуть розглядатися як фінансові. Вартісна форма економічних відносин не може служити основою для поширення фінансів на всю систему грошових відносин. Наприклад, фінанси суб'єктів господарювання відображають лише такі економічні відносини, які пов'язані з мобілізацією і використан-

ням грошових доходів та накопичень, утворюваних у процесі виробничої діяльності чи надання послуг.

Організація грошового обігу, система ціноутворення, реалізація і купівля населенням товарів засновані на грошових відносинах, на використанні вартості та її форм, але вони від цього не стають фінансовими відносинами.

Отже, із усієї сукупності різнобічних грошових відносин важливо виокремити ті, котрі характеризують специфіку фінансів. Зауважимо, що ще донедавна, тобто до введення в Україні національної валюти – гривні – та стабілізації грошового обігу товарна маса реалізовувалась достаньо довго через бартерний обмін, але такий вид відносин також не можна ототожнювати з фінансовими. До того ж такі відносини необхідно розглядати як тимчасове явище.

Ось чому за фінансовими відносинами завжди стоять реальні матеріальні цінності, оскільки рух фінансових ресурсів відображає процес формування, розподілу і використання державного і місцевих бюджетів, адже в них зосереджується істотна частина фінансів держави. Тим більше, що через бюджети формуються фінансові ресурси, здійснюється фінансування соціально-культурних заходів і всього народного господарства держави.

Не дивлячись на більш ніж п'ятнадцятирічний термін незалежності України, накопичення фінансових ресурсів в Україні йде надто повільно, і це закономірний процес, адже зміна старого способу виробництва потребує великого проміжку часу, тому що змінюється природа й призначення фінансів, методи і форми організації фінансових відносин.

Природно, що поступальний перехід до ринкової економіки поставив питання розробки проблем фінансових ресурсів і насамперед вивчення питань стабілізації товарно-грошових та інших економічних процесів, які суттєво впливають на стан фінансів держави. У цьому аспекті необхідно дослідити виробничі відносини, пов'язані з рухом грошових ресурсів, створенням грошових доходів і накопичень.

Відомо, що система виробничих відносин у суспільстві синтезує усупільнення і відособлення, і зумовлена як станом продуктивних сил, так і змістом та характером праці.

Усупільнення є найважливішим фактором кооперації праці і без нього неможливо з'ясувати специфіку суспільних, виробничих відносин та їх складової – фінансових відносин.

Поряд з цим неможливо ігнорувати й економічну відособленість праці, виробництва, окремих соціальних груп, класів, професій. Чим вищий ступінь фінансово-економічної відособленості і самостійності, наприклад, окремих регіонів, тим більше можливостей вибору спосо-

бів дії. Отже, вищий рівень відповідальності, ініціативи, заповзятливості якраз і притаманний ринковій економіці.

Основу функціонування ринкової економіки як саморегульованої системи становить закон вартості, що виступає регулятором збалансування попиту і пропозиції, пропорційного розвитку шляхом територіального і галузевого перерозподілу фінансових ресурсів та продуктивних сил.

Проте нині усі промислово розвинуті країни діють на принципах регульованої ринкової економіки, що досягається завдяки застосуванню системи фінансових важелів: податків, державних дотацій, субвенцій і субсидій, кредиту тощо.

Натомість відмова від планування і прогнозування при відсутності чіткої системи фінансових важелів призводить до руйнування встановлених економічних зв'язків між регіонами і суб'єктами господарювання, до спаду виробництва, нестримного зростання цін.

Зрозуміло, що ціну виробництва складають витрати виробництва плюс середній прибуток. Саме ціна виробництва є основою коливання ринкових цін. При цьому норма прибутку як рушійна сила виробництва визначається через відношення прибутку до всього авансованого капіталу (постійного та змінного). В умовах конкуренції товарів власник для одержання більшого прибутку вимушений постійно дбати про скорочення витрат виробництва і поліпшення якості продукції, або переміщувати капітал в іншу галузь. Натомість економічна нестабільність призводить до зниження виробництва і втрати доходів бюджету (рис. 2.1).

Отже, управління господарством як регіону, так і держави в цілому неможливе без фінансів, бо саме вони дозволяють державі створювати цільові фонди грошових ресурсів суспільного призначення. У той же час закономірності розширеного відтворення визначають і особливості функціонування фінансів, оскільки основна маса грошових доходів держави формується у сфері матеріального виробництва, а через фінанси держава активно впливає на процеси відтворення.

Товарно-грошові відносини і та економічна категорія, що їх відображає, – фінанси – в умовах ринкової економіки виступають найважливішим засобом контролю за виробництвом і розподілом продуктів. Економічним законом товарного виробництва, за яким виробництво й обмін товарів здійснюються відповідно до необхідних затрат, є закон вартості. Він же є і ефективним фактором, який стимулює науково-технічний прогрес і виробництво товарів підприємствами, а також їх реалізацію й створення валового внутрішнього продукту, розподіл і перерозподіл якого здійснюється через фінанси.



Рис. 2.1. Фінансово-бюджетні збитки від економічної нестабільності регіону

Для розвитку суспільства необхідно, щоб частина новоствореного валового внутрішнього продукту систематично спрямовувалася на відшкодування спожитих у виробничому процесі засобів виробництва, а частина – на розширення виробництва, задоволення соціально-культурних потреб, утримання органів державної влади й управління, надання суспільної допомоги непрацевдатним і малозабезпеченим громадянам, а також на створення фондів непередбачених видатків.

Слід пам'ятати, що економіка і фінанси України у 90-х роках ХХ ст. пережили економічну кризу. Особливість її у тому, що вона суттєво відрізнялася від економічних криз західних країн і США, які виникали в результаті перевиробництва товарів. Україна потрапила у кризове становище через “голод” на передові технології, сировину, матеріали, товари тощо.

Економічна непристосованість наших промислових підприємств до умов ринку, невміння працювати у режимі конкуренції та інші

причини ще й до сьогодні гальмують розвиток виробництва. Натомість економічного ефекту можна досягти за рахунок малого і середнього бізнесу, адже усі новостворювані економічні структури більше пристосовані до виживання в умовах ринку, ніж традиційні, однак вони потребують активної фінансової підтримки з боку держави.

Через фінанси можна впливати і відчутно активізувати розвиток виробництва та інших ринкових і позаринкових структур за допомогою податкових важелів, використання прогресивних методів фінансування цільових програм тощо.

Фінанси у загальному їх трактуванні означають застосування різноманітних прийомів розподілу сукупного суспільного продукту на централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів. Фінанси у вузькому їх значенні – це застосування різноманітних прийомів і методів для досягнення максимального прибутку підприємств, фірм, корпорацій, або інших суб'єктів господарювання, іншими словами – збільшення загальної вартості капіталу, вкладеного у справу при мінімальному ризику.

В останньому значенні фінанси є засобом вивчення шляхів ефективного управління капіталом, удосконалення методології фінансового обліку, аналізу фінансово-господарської діяльності, шляхів використання вільних коштів в активах чи розробки проектів стосовно одержання високих доходів при найменшому ризику.

Процес використання коштів з найменшим ризиком передбачає його попереднє планування, розробку нових важелів, чітке розуміння суті фінансів та їх контрольних і розподільчих функцій.

Через розподільчу і контрольну функції фінанси активно впливають на процес суспільного відтворення та нагромадження фондів і раціональне їх використання.

Розподільча функція здійснюється через фінансову систему. По відношенню до суб'єктів господарювання ця функція забезпечує оборот фондів виробничого призначення та інвестування розширеного відтворення виробництва.

Варто зазначити, що ВВП через державний бюджет частково розподіляється як у формі платежів у бюджет, так і у формі виплат з бюджету. По суті, мова йде про розподіл грошових доходів та накопичень і про забезпечення грошовою масою кругообігу в державі.

Функції фінансів можна порівняти з функціями грошей, які у процесі використання їх окремими галузями не набувають додаткових функцій. Фінанси обумовлюють грошові відносини через накопичення, розподіл і використання грошових надходжень, що й становить процес їх обігу.

Через розподільчу і контрольну функції фінанси активно впливають на процес відтворення, опосередковуючи, по-перше, створення фондів накопичення і споживання, по-друге, додержання пропорцій обігу натуральних і грошових ресурсів та їх раціональне використання. Це знаходить своє відображення у зростанні ВВП.

Контрольна функція фінансів реалізується через контроль над виробництвом, розподілом і використанням ВВП та через аналіз діяльності виробничої сфери.

§ 2. Фінансова система

Головною ланкою фінансової системи є бюджетна система, яка організаційно залежить від форми державного устрою і, як правило, складається з державного та місцевих бюджетів. Відношення між державним і місцевими бюджетами будуються на основі самостійності як державного, так і місцевих бюджетів і фінансової політики держави.

Для досягнення бюджетної рівноваги важливе значення має правильне обчислення доходів і витрат бюджету, тобто складання бюджетного розпису. Найбільш простим способом обчислення державних доходів вважалось включення до бюджету на майбутній рік податків та інших надходжень у тих сумах, які існували в попередньому фінансовому році. Ця система передостаннього року, так звана система автоматична, найбільш проста і разом з тим найменш досконала, оскільки тут для обчислення майбутніх доходів беруть цифри за попередні рік або два.

Точне обчислення витрат – більш істотна справа, ніж обчислення доходів, тому що при визначенні тієї або іншої суми витрат у бюджеті заздалегідь установлюється розмір тих сум, які надаються бюджетом у розпорядження певної юридичної особи. У зв'язку з цим внесення тієї або іншої суми у витратну частину бюджету набуває особливої природи і називається асигнуванням, наприклад, асигнування на утримання соціально-культурної сфери. Натомість, наприклад, сума допущених витрат для надання виробництву кредиту потребує додаткового розгляду. Звідси кредит можна визначити як дозвіл провести відповідну суму витрат і використати її протягом даного фінансового року.

Отримані вказаним чином відомості про державні доходи і видатки на планований рік становлять проект державного бюджету по державних доходах і видатках. Подальшим завданням Міністерства фінансів є встановлення рівноваги між кошторисом видатків і доходів.

Коли у процесі виконання доходи перевищують видатки, то надлишок доходів, якщо він тимчасовий і залежить від випадкових обставин, може витратитись на непередбачені потреби, наприклад на утворення резервного фонду для незначних витрат. Якщо ж надлишок є постійним, тобто бюджет виконується з профіцитом, то найкраще знизити податки і полегшити фіскальний тягар, оскільки отримання регулярних надлишків суперечить суті та меті фінаново-господарської діяльності держави.

Набагато важче вирішити завдання в тому випадку, коли видатки перевищують доходи і виявляється дефіцит. Дефіцит може бути або випадковим, якщо він виникає від випадкової затримки запланованих та відомих надходжень, або від випереджального здійснення витрат (так званий касовий дефіцит), або дійсним, якщо суми регулярних доходів виявляються недостатніми для покриття витрат – дефіцит у власному значенні слова. Покриття касового дефіциту здійснюється за допомогою короткострокового боргу – кредиту. Ці кредити називаються боргами по управлінню і охоплюють собою всі боргові зобов'язання, що укладаються при виконанні функцій управління фінансами держави.

Абсолютно інший характер має дійсний дефіцит. Для оцінки його, а також коштів, які повинні використовуватись на його покриття, важливо знати, де виявляється дефіцит: у коштах, необхідних для звичайних потреб, або для надзвичайних потреб. Для покриття поточних витрат фінансового періоду використовуються поточні доходи, для надзвичайних ситуацій використовуються надзвичайні джерела, серед яких:

- 1) приватизація або продаж майна;
- 2) використання резервного фонду;
- 3) підвищення встановлених податків або введення нових;
- 4) отримання позик.

Формування дохідної частини бюджетних надходжень, в основному, забезпечується за рахунок надходження податків, у зв'язку з чим виникає проблема форм стягнення податків. Вона полягає в тому, що треба визначити, яким чином стягується призначена сума податків з того або іншого платника, тобто яка сума доходів поступить у розпорядження бюджетів усіх рівнів і держави в цілому. Протягом століть фінансова наука виділила три головні системи стягування податків, які в історичній послідовності змінювали одна одну:

- 1) стягнення податків за допомогою вибраних платниками податків осіб, відповідальних за своєчасне надходження податків;
- 2) за допомогою відкупників;
- 3) безпосередньо “агентами фіскалу”.

Зміни в економіці, керівництві господарством держави і зміни у структурі й функціях державної влади та управління стосуються і бюджетної системи. Адже відповідно до змін в економіці змінюється співвідношення між різними ланками бюджетів, змінюються їх обсяги і внутрішня структура.

Структура бюджетної системи визначається Конституцією України. В ній та в Бюджетному кодексі закріплюються права держави та місцевих органів влади і управління на самостійність та затвердження своїх бюджетів, на диференціювання доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи, порядок їх складання, розгляду та затвердження.

Нові економічні відносини, які запроваджені в Україні, потребують мобілізації використання фінансів держави з метою розвитку пріоритетних напрямів вирибництва.

У період сьогодення держава, мобілізуючи кошти для фінансування пріоритетних напрямів економічного розвитку, не може достатньо забезпечувати місцеві органи влади чітко закріпленою за ними дохідною базою. Тому недостатність коштів у дохідній базі місцевих бюджетів покривається за рахунок дотацій, субвенцій, субсидій та позик з Державного бюджету. Ось чому саме місцеві органи влади й управління повинні розробляти відповідні заходи щодо поліпшення економічного стану сіл, селищ, районів, міст і областей та вишукувати можливості додаткового залучення коштів в їх бюджети на підтримку діючих установ охорони здоров'я, освіти, культури та фінансування інших заходів, передбачених бюджетами.

Отже, реформування спонукає органи місцевої влади і управління до розробки невідкладних заходів щодо пошуку засобів для фінансування інфраструктури. Самостійність місцевих бюджетів є значним навантаженням для місцевих органів влади і управління, вимагає від них повної відповідальності за виконання бюджету. Зрозуміло, що самостійні місцеві бюджети входять у зведений бюджет, тобто бюджетна система спирається на економічно і юридично врегульовану сукупність Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, селищних та сільських бюджетів. При цьому повна самостійність місцевих бюджетів і всіх їхніх ланок зумовлена наявністю власних та закріплених дохідних джерел і правом визначення напрямів їх використання.

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

періоду. Тобто бюджет є формою планомірного накопичення і використання коштів для забезпечення функцій, здійснюваних органами державної влади, регіонального та місцевого самоврядування.

Планомірне накопичення коштів відбувається у галузях виробництва, а тому суб'єкти господарювання усіх форм власності є провідною ланкою у створенні фінансів держави, оскільки фінанси суб'єктів господарювання опосередковують грошові відносини, що виникають при створенні і використанні грошових доходів для формування основних і обігових фондів, розрахунків з державою через систему податків та обслуговування кругообігу коштів суб'єктів господарювання і зміну форм вартості у процесі цього кругообігу. Якщо фінанси суб'єктів господарювання обслуговують процес виробництва суспільного продукту, його розподіл всередині суб'єктів господарювання і нагромадження капіталу для розширеного відтворення та розрахунків з державою через податкову систему, то загальнодержавні фінанси використовуються для розподілу і перерозподілу з метою задоволення потреб загальнодержавного споживання через державний та місцеві бюджети.

В умовах ринкової економіки активно вживається у фінансову систему фондовий ринок, який цілеспрямовано розвивається і вже стає важливим елементом фінансової системи.

Контролює процеси становлення ринку цінних паперів та фондової біржі Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка видає ліцензії на продаж цінних паперів, реєструє нові випуски в обіг цінних паперів, виконує нагляд за роботою фондової біржі та ринку цінних паперів – як біржового, так і позабіржового.

У період сьогодення в Україні надходить недостатньо зарубіжних інвестицій, однак привабливість України для інвесторів постійно зростає. Поряд з цим широкого розвитку набув ринок банківського та міжбанківського кредиту.

§ 3. Фінансове прогнозування і планування – основа формування бюджету

Управління народним господарством неможливе без прогнозування і планування. Так, при розробці економічних програм розвитку, а відповідно і бюджету необхідно провести прогнозування вартісних показників для основних споживачів прогнозованої інформації. Для цього потрібно вирішити низку питань, а саме:

- визначити основні вартісні показники для заданого об'єкта управління;

- визначити обґрунтування вимог до тривалості та періодичності прогнозів, а також точності результатів;
- обґрунтувати вимоги і визначити обмеження на інформаційну базу;
- створити математичні методи прогнозування;
- обробити одержану інформацію;
- реалізувати отриману інформацію.

Прогнозування має спиратися на найбільш загальні властивості прогнозованих показників і допускати проведення розрахунків щодо будь-якого моменту часу й будь-якого заданого періоду. На жаль, зміни в податковій політиці держави і зростання цін не дозволяють прогнозувати доходи місцевих бюджетів не тільки на перспективу, а й на найближчі рік або два. Лише за стабілізації економіки і фінансів можливе широке використання прогнозування при визначенні доходів та видатків як місцевих, так і державного бюджету.

Проте досягти збалансованості бюджету – це не означає повністю збалансувати всі грошові ресурси чи найбільш ефективно їх використати у фінансовому обігу. Для збалансування бюджету сьогодні потрібно поєднати державне управління і регулювання фінансів.

Отже, мета фінансового прогнозування – це, перш за все, оптимізація розподілу і використання сукупного суспільного продукту, а в кінцевому підсумку – підвищення ефективності виробництва.

Натомість *фінансове планування* – це діяльність по формуванню й використанню цільових централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, які спрямовуються на розширене відтворення та на задоволення нагальних потреб держави. Централізована частина фінансових ресурсів у процесі планування видатків бюджету спрямовується насамперед на забезпечення соціально-культурної сфери, вирішення проблеми ліквідації монополізму у виробництві товарів, на розвиток малого бізнесу і ринкових структур. При цьому при плануванні використання централізованої частини фінансових ресурсів в умовах кризових явищ необхідно дотримуватися найжорсткішого режиму економії коштів і вишукувати можливості скорочення дефіциту бюджету.

Вплив фінансового планування на економіку стає максимально ефективним за умови, що таке планування забезпечує відповідність грошових і матеріальних ресурсів.

Основними завданнями фінансового планування є:

- визначення джерел і обсягів грошових ресурсів, необхідних для розширеного відтворення, і їх розподіл між виробничими й невиробничими сферами;

- зосередження в руках держави централізованого фонду грошових засобів, необхідних для успішного виконання державних функцій;
- забезпечення необхідних пропорцій в розподілі і використанні грошових ресурсів;
- стимулювання найбільш ефективного використання матеріальних, трудових і грошових ресурсів, зниження собівартості продукції й виявлення внутрішньовиробничих резервів.

Виконання цих завдань реалізується через:

- основний фінансовий план держави – Державний бюджет і бюджети усіх рівнів;
- баланси й звіти.
- фінансові плани асоціацій, фірм, кооперативів тощо;
- кошториси установ, які фінансуються із бюджету. Формування фінансових планів і прогнозів базується на принципі наукової обґрунтованості і предметно-цільовому підході.

Наукова обґрунтованість планування передбачає економічну обґрунтованість фінансових показників, відображення реальних процесів економічного і соціального розвитку, збалансованість фінансових ресурсів.

Особливого значення принцип наукової обґрунтованості набуває в період суспільних трансформацій. В цих умовах необхідні такі методи і засоби складання фінансових планів, а також такі системи вартісних показників, які відображають реальні процеси економічного і соціального розвитку.

Предметно-цільовий підхід передбачає конкретноцільове призначення фінансування (заробітна плата, харчування, медикаменти, будівництво конкретних об'єктів або їх капітальний ремонт тощо).

При плануванні використовуються спеціальні методи, серед яких: метод коефіцієнтів, нормативний, балансовий.

Метод коефіцієнтів базується на застосуванні відповідних коефіцієнтів щодо результатів певного проміжку часу: рік, квартал, місяць. Наприклад, індексація заробітної плати провадиться із застосуванням коефіцієнтів, які визначаються статистичними органами за індексом підвищення цін.

Головним недоліком методу коефіцієнтів є те, що він не стимулює виявлення резервів і не сприяє впровадженню режиму економії коштів.

Нормативний метод ґрунтується на використанні прогресивних норм і нормативів, при цьому враховуються особливості галузей виробничої і невиробничої сфер, а також відповідні зміни в попередньому періоді.

Цей метод дає можливість об'єктивно оцінити потреби галузей у фінансових ресурсах, створити реальні умови зацікавленості і відповідальності в ощадливому й ефективному використанні фінансових ресурсів. Зазначимо, що в умовах переходу до ринкової економіки цей метод має особливе значення, саме нормативний метод планування фінансових ресурсів дозволяє передбачити стратегічні потреби у фінансових ресурсах.

Проте нормативний метод планування не є панацеєю, його ефективність залежить від:

- узгодженості методик визначення норм і нормативів на всіх рівнях у різні роки;
- комплексності планування по всіх розділах, параграфах і статтях бюджетної класифікації й по галузях народного господарства;
- своєчасного коригування норм і нормативів (наприклад, при лібералізації цін), обґрунтованості методів їх розрахунку;
- ефективності формування й використання норм і нормативів.

Поряд з нормативним методом в умовах переходу до ринкової економіки важливе значення має балансовий метод, який допомагає збалансувати джерела ресурсів із запланованими видатками, встановити взаємозв'язок виробничих і фінансових показників, створювати фінансові резерви.

Для наших умов найбільш оптимальним є поєднання нормативного і балансового методів.

Практично вся система фінансованого планування будується за балансовим методом. Кожен фінансовий план складається у вигляді балансу доходів і видатків. Тобто пропорції визначаються через зіставлення і ув'язку потреб у фінансових ресурсах із джерелами їх формування. При цьому обов'язковою умовою є збалансування фінансових резервів.

Так, основний фінансовий план держави – Державний бюджет – має дві частини, а саме дохідну і видаткову. Дохідна частина являє собою джерела формування (податки, збори й інші надходження), а видаткова визначає направлення коштів (фінансування державних капітальних вкладень, народного господарства, соціально-культурної сфери тощо).

Паралельно необхідно розробити і фінансовий прогноз промислового підприємства, який встановлює зв'язок витрат підприємства з доходами і найважливішими виробничими показниками, а також відображає рух грошових коштів від моменту придбання матеріалів, сировини, устаткування до одержання виручки від реалізації продукції. Це потребує чіткого обґрунтування складеного балансу доходів і видат-

ків, а також організації контролю за його виконанням, що в кінцевому підсумку має оптимізувати використання грошових коштів.

Виконання фінансових прогнозів – обов'язкова умова роботи усіх підприємств і установ. Однак виконання таких прогнозів суттєво залежить від рівня організації виробництва і управління.

Слід мати на увазі, що фінансові плани і фінансові ресурси на різних рівнях господарювання характеризуються взаємозв'язками тому, що вони узагальнюють різні сторони створення, розподілу і використання частини вартості валового внутрішнього продукту.

Головне завдання фінансового планування полягає в забезпеченні оптимального співвідношення між централізованими і децентралізованими фондами грошових коштів.

Отже, як би там не було, сучасна економіка потребує удосконалення й розвитку фінансового планування на всіх рівнях, посилення ініціативи і відповідальності усіх ланок державного фінансового апарату в складанні і виконанні фінансових планів, що суперечить висновкам окремих науковців про відмирання інституту планування. Відмова від планування неможлива також у зв'язку з необхідністю приборкання інфляції.

Розбудова фінансової системи з різними її ланками обумовлює існування спеціального державного апарату – фінансово-кредитних установ, котрі покликані запроваджувати в життя фінансово-кредитну політику держави.

Глава II БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

§ 1. Суть і значення Державного бюджету

Для виконання своїх функцій держава повинна мати достатній грошовий фонд – фінанси держави, тобто Державний бюджет, який є засобом, за допомогою якого держава здійснює розподіл і перерозподіл фінансів. Через бюджет держави забезпечується виконання програм соціально-економічного розвитку та відтворюється вся багатогранна її діяльність.

Розглядаючи бюджет як економічну категорію, слід зазначити, що він відображає реальні виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу та концентрує рух грошової маси як самостійної вартості.

Таким чином, бюджет є важливим економічним важелем держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому. У цьому аспекті можна виділити характерні особливості бюджету:

- Державний бюджет – головний фінансовий план держави;
- бюджет має цільову спрямованість на задоволення першочергових економічних і соціально-культурних потреб держави;
- через народних депутатів у Верховній Раді у бюджеті знаходить законодавче закріплення волевиявлення інтересів народу України.

Крім того, органи державної влади й управління, які затверджують і виконують Державний бюджет, мають можливість впливати через нього на фінансову діяльність місцевих органів влади і управління, які складають, затверджують і виконують бюджети адміністративно-територіальних органів, адже хоча останні самостійні, але, як правило, потребують дотацій і субвенцій із загальнодержавних доходних джерел.

Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради народних депутатів під час розгляду проектів бюджетів, їх затвердження та уточнення в ході виконання в межах своєї компетенції зобов'язані:

- визначати обсяг фінансування заходів соціально-культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць у межах планових бюджетних доходів, наданих дотацій, субвенцій, а також з урахуванням залучених коштів;
- визначати напрями використання коштів бюджетів усіх рівнів на утримання установ та закладів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, науки і культури, фізичної культури та спорту, засобів масової інформації, органів державної влади та самоврядування; захист прав споживачів; інвестиції; власні цільові програми; зовнішньоекономічну діяльність; заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; відновлення пам'яток природи і культури, що знаходяться у віданні відповідних органів влади; благоустрій міст, селищ та сіл; утримання і капітальний ремонт житлового фонду і об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування, інші цілі;
- збільшувати в межах наявних коштів видатки на утримання житлово-комунального господарства, установ та закладів освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, науки і культури, фізичної культури і спорту, охорону навколишнього природного середовища та на інші цілі;
- визначати у встановленому порядку в межах додатково вишуканих протягом року коштів додаткові пільги та допомогу громадянам, які потребують соціального захисту;

- утворювати у складі свого бюджету в межах обсягу його доходів резервні фонди та цільові фонди, якщо їх створення передбачено законами України;
- визначати розміри дотацій, субвенцій бюджетам нижчого територіального рівня та контролювати їх цільове використання;
- виділяти на договірних засадах підрядникам кошти зі своїх бюджетів для фінансування будівництва, ремонту і утримання об'єктів ЖКХ виробничого та невиробничого призначення та інших об'єктів, крім винятків, встановлених законами України.

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

Дохідна база всіх бюджетів формується за рахунок закріплених законами держави джерел доходів по відповідній ланці бюджетної системи. Через бюджет фінансова діяльність органів управління отримує цілком визначену в законодавчому і нормативному плані базу для залучення й витрачання грошових коштів. Бюджет дає органам влади, які його затверджують, можливість контролювати діяльність виконавчо-розпорядчих органів, що складають і виконують бюджет. При цьому слід констатувати, що можливості такого контролю обмежені.

Конституцією України надано виняткове право затверджувати бюджет держави Верховній Раді, а адміністративно-територіальні бюджети – відповідним представницьким органам. Після затвердження Державний бюджет набуває сили закону. Аналогічно і по Автономній Республіці Крим та місцевим органам влади.

Бюджети всіх рівнів складаються та виконуються згідно з бюджетною класифікацією.

При цьому для виконання своїх функцій держава повинна мати централізований фонд коштів, з якого вона має можливість фінансувати заходи, передбачені законодавчими чи нормативними актами. Для виконання цих функцій держава регламентує всі відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням бюджету. Бюджетні відносини не можуть провадитись в життя без бюджетного регулювання, тому що вони завжди мають державно-владний характер.

Бюджетне регулювання передбачає законодавчо закріплені відсоткові відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, встановлені на даній території, а також дотації і субвенції до бюджетів адміністративних територій відповідно до техніко-економічних обґрунтувань, в які включаються: статистичні дані про економічний, соціальний, природний та екологічний стан зазначених регіонів; розрахунки необхідних витрат для вирівнювання економіч-

ного, соціального й екологічного стану та ефективного використання природних ресурсів територій; інформація про урядові та регіональні програми подолання нерівностей між адміністративними територіями, про виконані в попередні роки програми й досягнуті результати про діючі програми та програми, що розробляються, з прогнозом наслідків їх виконання.

Регулювання бюджетів впорядковує суспільні відносини при мобілізації у бюджет коштів і при їх розподілі й перерозподілі, при фінансуванні видатків за рахунок одержаних доходів та всього процесу виконання бюджету. Зрозуміло, що держава організовує бюджетні відносини відповідно до своїх інтересів.

Бюджетне регулювання охоплює всі форми впливу держави на проведення бюджетної політики, починаючи від прийняття закону про державний бюджет або рішення місцевої ради про місцевий бюджет і аж до їх застосування державними органами управління. У необхідних випадках бюджетна політика держави здійснюється в примусовому порядку (списання коштів бюджету з підприємств-платників, недоїмка на відповідні дати).

В цілому проведення бюджетної політики здійснюється за допомогою низки законодавчо чи нормативно закріплених дозволів і заборон, що внутрішньо пов'язані між собою, наприклад, дозвіл на використання коштів або заборона їх витратити в рамках бюджетного фінансування.

Бюджетне фінансування – це безповоротне направлення коштів відповідних бюджетів (державного, обласного, міського, районного, селищного, сільського) на утримання закладів освіти, охорони здоров'я або інші заходи згідно з кошторисом видатків по кожному закладу, установі чи підприємству або згідно зі зведеними кошторисами витрат по міністерству, відомству, управлінню.

Бюджетне фінансування будується на принципах: обґрунтованості величини витрат; чіткого цільового використання коштів; обліку виконання запланованих в бюджеті заходів; контролю за ефективним використанням коштів.

Висвітлення теми бюджету буде неповним, якщо не торкнутися питання про створення резервів бюджету.

Бюджетні резерви – це фонди непередбачених витрат, які створюються у відповідних бюджетах для безперервного фінансування запланованих в бюджетах заходів за умов зниження доходів чи у разі фінансування непередбачених витрат невідкладного характеру. Розміри бюджетних резервів залежать від співвідношення доходів і видатків бюджетів і, як правило, встановлюються законом про Державний

бюджет та рішеннями відповідних Рад (АРК, обласних, міських, районних, селищних, сільських).

До бюджетних резервів зараховують і оборотну касову готівку – кошти, що резервуються у відповідних бюджетах для покриття тимчасових касових розривів, які виникають у процесі виконання бюджетів. Суми оборотної касової готівки встановлюються при затвердженні відповідних бюджетів.

Обов'язковою умовою використання оборотної касової готівки є повне її повернення на кінець року. В цьому її відмінність від інших бюджетних резервів, використання яких не передбачає безпосереднього їх відтворення, за винятком фінансування заходів на умовах повернення витрачених коштів до бюджету, з якого вони були одержані.

У ринковій економічній системі потрібно вирішувати питання скорочення дефіциту бюджету, неінфляційних джерел фінансування видатків, фінансування витрат на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення, стабілізації економіки, удосконалення податкової політики відповідно до стану економіки і необхідності реального зростання валового внутрішнього продукту.

Вирішення цих питань повинно йти, в першу чергу, шляхом збалансування бюджету за рахунок наповнення дохідної його частини, ефективності витрачання бюджетних коштів, скорочення мережі бюджетних установ та удосконалення структури управління. Необхідною умовою є зменшення навантаження на дохідну частину бюджету за рахунок залучення позабюджетних джерел фінансування.

На виконання як Державного, так і місцевих бюджетів впливають такі чинники: зростання валового внутрішнього продукту, розширення підприємствами всіх форм власності обсягів випуску товарів та їх реалізації, збільшення обсягу виробництва і закупок сільськогосподарської продукції, зростання заробітної плати по установах, що фінансуються з бюджету. Поряд з цим держава має проводити заходи щодо забезпечення жорсткого режиму економії коштів, що дає змогу зменшити видатки бюджетів усіх рівнів та збільшити виділення коштів на інвестиційну діяльність.

§ 2. Бюджетна система України

Бюджетний устрій України визначається закріпленням Конституцією України державним ладом України та її адміністративно-територіальним поділом.

Під бюджетним устроєм розуміють організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структуру, взаємозв'язок між окремими ланками.

Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети утворюють бюджетну систему.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, складає зведений бюджет, або ще його називають консолідований бюджет, який використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічним і соціальним розвитком України (рис. 2.2).

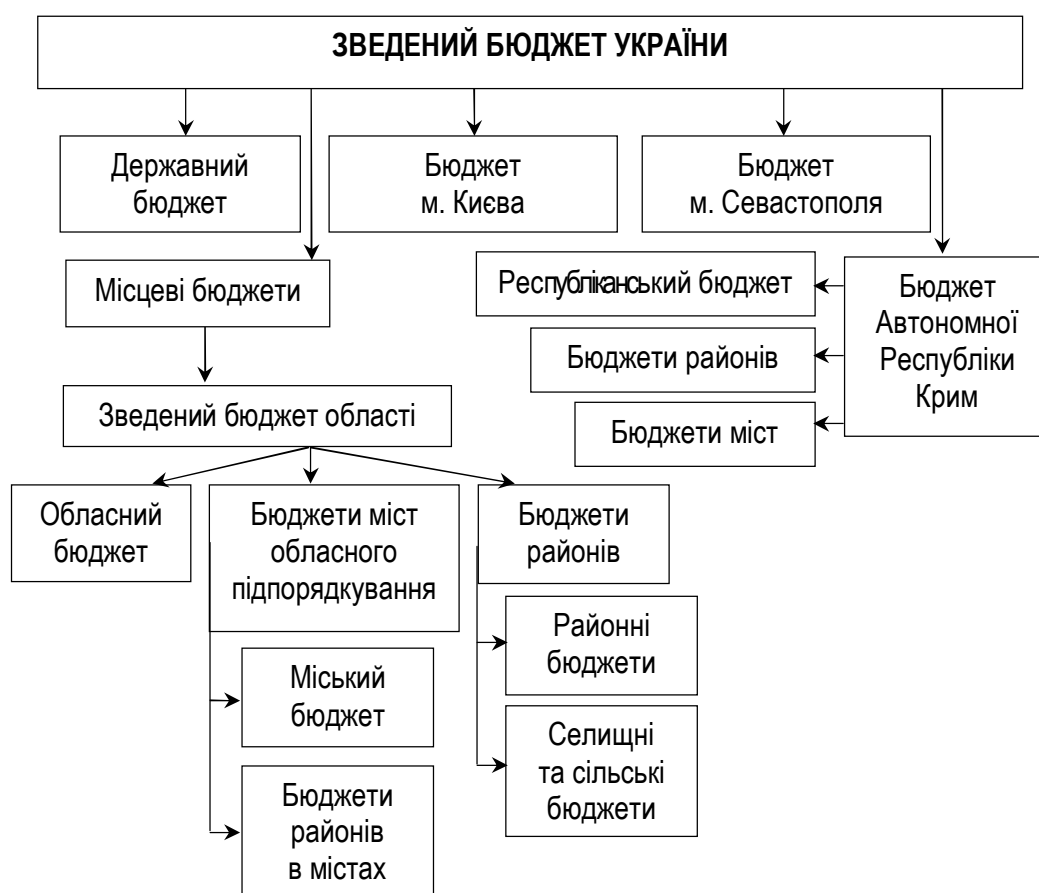


Рис. 2.2. Зведений бюджет України

Зведений бюджет держави є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави і як такий включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя. Відповідно зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники

бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення.

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

Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

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

Бюджетна система України ґрунтується на принципах:

- *єдності бюджетної системи України*, яка забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- *збалансованості* – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;
- *самостійності* – Державний бюджет України та кожний із місцевих бюджетів є самостійними. Держава коштами Державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, а саме органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети. При розгляді та затвердженні бюджетів слід дотримуватись наступних принципів:

- *повноти* – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, орга-

нів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

- *обґрунтованості* – бюджет формується на реальних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;
- *ефективності* – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;
- *субсидіарності* – розподіл видів видатків між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;
- *цільового використання бюджетних коштів* – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- *справедливості і неупередженості* – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;
- *публічності та прозорості* – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;
- *відповідальності учасників бюджетного процесу* – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Головною ланкою бюджетної системи України є Державний бюджет, з якого фінансуються заходи загальнодержавного значення в галузі господарського, культурного будівництва, оборони держави, утримання органів державної влади і управління. Через Державний бюджет провадиться перерозподіл частини загальнодержавних доходів між Автономною Республікою Крим та областями, містами, районами, селищами та селами у вигляді субвенцій, субсидій та дотацій з метою економічного вирівнювання регіонів.

Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, районні в містах, селищні, сільські бюджети є самостійними. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних дохідних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України. При цьому, складаючи і виконуючи свої бюджети, відповідні органи влади й управління повинні враховувати загальнодержавні інтереси.

§ 3. Бюджетна класифікація

Бюджети всіх рівнів складаються та виконуються згідно з бюджетною класифікацією.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване групування доходів, видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Отже, бюджетна класифікація як єдина система функціонального групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками забезпечує можливість порівнювати бюджетні дані різних бюджетів, дає змогу визначитись щодо характеру регулюючих дій держави по надходженню дохідних джерел і напрямках використання одержаних коштів. Таким чином, як доходи бюджету, так і видатки (бюджетне фінансування) мають групуватися за однотипними ознаками, тобто класифікуватися.

Бюджетна класифікація забезпечує чіткість бюджетного планування і прогнозування, а також надає можливість об'єднувати як окремі індивідуальні кошториси, так і складати зведені кошториси видатків по відповідних ланках бюджетної системи. Без бюджетної класифікації практично неможливо складати проекти бюджетів, зіставляти видатки за однотипними установами, які фінансуються із бюджету, визначати рівні видатків по них чи аналізувати бюджети за кілька років. Бюджетна класифікація надає системності даним окремих кошторисів, бюджетів і зведених бюджетів.

Таким чином, бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

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

Бюджетна класифікація має такі складові:

- класифікація доходів бюджету;
- класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету;

- класифікація фінансування бюджету;
- класифікація боргу.

Для більшого сприйняття бюджетної класифікації наведемо класифікацію доходів бюджету, дивіться (додаток А).

Слід підкреслити, що в основі всіх стадій бюджетного планування, дотримання бюджетної дисципліни по надходженню доходів до бюджету і витрачання коштів з бюджету лежать правові засади, що забезпечуються бюджетною класифікацією.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване, функціональне групування доходів і витрат бюджету за однорідними ознаками, яка забезпечує загальнодержавну і міжнародну узгодженість бюджетних даних.

Юридичне значення бюджетної класифікації полягає в тому, що в її межах здійснюється компетенція представницьких і виконавчих органів всіх рівнів у галузі бюджетного фінансування і виконання.

Видатки бюджету класифікуються за: функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків); за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

При цьому функціональна класифікація видатків має такі рівні деталізації:

- розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;
- підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

За економічною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні видатки, капітальні видатки та кредитування за вирахуванням погашення, склад яких визначається міністром фінансів України. Економічна класифікація видатків бюджету наведена в додатку Б.

Відомча класифікація видатків бюджету визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів.

Слід пам'ятати, що програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом.

Класифікація фінансування бюджету визначає джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті

перевищення доходів бюджету над його видатками (до цієї категорії належать і платежі з погашення основної суми боргу).

Класифікація фінансування бюджету здійснюється за такими ознаками: фінансування за типом кредитора – за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань; фінансування за типом боргового зобов'язання – за засобами, що використовуються для фінансування дефіциту.

Особливої уваги заслуговує класифікація боргу, яка систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Звіти про виконання кошторисів і бюджетів складаються за тією ж класифікацією, за якою складаються кошториси й бюджети, що дозволяє провадити глибокі перевірки і аналізи використання коштів за кошторисами видатків і бюджету в цілому.

Основою бюджетної класифікації доходів є джерела доходів, а основою класифікації видатків – цільове використання коштів. Дані групуються також за галузевими та відомчими ознаками, що відображає як зобов'язання, так і розміри фінансування.

Глава III

БЮДЖЕТНІ ПРАВА І БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

§ 1. Бюджетні права України, Автономної Республіки Крим та місцевих рад народних депутатів

Бюджетне право України затверджено в Конституції України.

Відповідно до п. 4 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України в галузі бюджету належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

Згідно зі статтею 92 Конституції виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України.

Згідно зі статтею 95 бюджетна система України будується на засадах справедливості й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України, а звіти про доходи і видатки Державного бюджету мають бути оприлюднені.

Статтею 96 Конституції України передбачається, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Отже, бюджетний рік розпочинається 1 січня та закінчується 31 грудня.

З метою своєчасного розгляду та затвердження Державного бюджету Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року та відповідно до статті 97 Конституції України Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, згідно зі статтею 98 Конституції України, від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Конституцією України не тільки затверджено положення щодо Державного бюджету, а й визначено, згідно з п. 4 статті 138, що Автономна Республіка Крим має право розробляти, затверджувати та виконувати бюджет Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України.

Аналогічно, згідно зі статтею 143 Конституції України, обласні і районні ради затверджують обласні та районні бюджети, які формуються з закріплених за ними дохідних джерел та коштів Державного бюджету у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій і кредитів та відповідно розподіляються між територіальними громадами або спрямовуються на виконання спільних проектів. Це положення підтверджується і статтею 142 Конституції, згідно з якою держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. З огляду на це необхідно підкреслити положення, затвержене в Конституції, про те, що витрати місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

У Конституції України чітко визначено поняття бюджетного процесу: *бюджетний процес* – це регламентований законодавством порядок складання, розгляду та затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Державний бюджет України затверджується законом України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим затверджується її Верховною Радою, а місцеві бюджети – відповідно обласною, міською, районною, районною в місті, селищною, сільською радами. Таким чином, маємо чітко визначене законом право рад затверджувати відповідний бюджет.

Бюджетні права – це сукупність юридичних норм, що визначають бюджетний устрій, склад доходів і видатків бюджетів, регулюють права органів державної влади й управління по складанню, затвердженню і виконанню бюджету, а також порядок затвердження звітів про виконання бюджетів.

Загальні основи бюджетних прав України, Автономної Республіки Крим та місцевих рад народних депутатів встановлені Конституцією України. Окрім Конституції України бюджетні права регулюються Бюджетним кодексом та Законами України, включаючи закон про місцеве самоврядування.

Відповідно до чинних законодавчих та нормативних документів, до відання державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад народних депутатів належать складання проекту бюджету згідно з основними напрямками бюджетної політики (визначеними відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів), виконання бюджету та контроль за цільовим, економним і ефективним використанням виділених бюджетних коштів.

До відання Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад народних депутатів належать визначення основних напрямів бюджетної політики, розгляд проекту відповідного бюджету, внесення змін та доповнень до затвердженого бюджету, контроль за виконанням бюджету, за цільовим, економним використанням бюджетних коштів через Рахункову палату, затвердження звіту про виконання бюджету.

Верховна Рада України визначає основні напрями бюджетної політики спеціальною постановою, яка в загальному вигляді окреслює пріоритети бюджетної політики держави на наступний бюджетний рік.

Втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження та виконання бюджету не допускається, крім винятків, встановлених законами України.

Усі доходи та видатки бюджету класифікуються за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнюваність бюджетних даних.

Положення, закріплені в Конституції України в галузі бюджетних відносин та законодавчих і нормативних актах, свідчать, що в сучасних умовах зростає роль Державного бюджету в розвитку економіки та соціально-культурної сфери, а разом з тим і правового регулювання відносин, які існують у галузі бюджетної діяльності.

Правове регулювання бюджетних відносин – це регулювання відносин, які виникають між різними гілками влади і управління при визначенні бюджетів держави, формуванні доходів і видатків та розподілі і перерозподілі коштів між різними ланками бюджетної системи, а також відносин, що виникають при проведенні бюджетного процесу.

Бюджетно-правовим регулюванням є усі форми законодавчого або нормативного впливу держави на органи управління всіх рівнів в галузі бюджету, починаючи з затвердження Державного бюджету Верховною Радою України чи прийняття рішення місцевими радами про затвердження місцевих бюджетів і до правовідносин, які виникають між органами управління і бюджетними установами та службовими особами (розпорядниками кредитів).

У законі про затвердження Державного бюджету, а відповідно у рішеннях місцевих органів влади про затвердження місцевих бюджетів встановлюються правові норми, які передбачають необхідність органів державного управління і бюджетних установ діяти певним чином, а поряд з тим – дозволи чи заборони. При цьому як дозвіл, так і заборона в галузі бюджету, мають нормативно категоричний характер. Наприклад, Законом про Державний бюджет передбачається надати в обласний бюджет Сумської області субвенцію в сумі 3 млн грн., тобто маємо категоричну норму, яка означає, що Мінфін України зобов'язаний виконати цю норму і передати кошти вказаному в Законі обласному бюджету.

Держава, таким чином, визначає правила поведінки державних органів і службових осіб у процесі затвердження й цільового використання бюджетних коштів, а також у ході контролю за їх надходженням, а в разі невиконання цих правил забезпечує реалізацію своїх прав примусово. Наприклад, у тій чи іншій області було зараховано в дохід їх бюджетів ПДВ, який повинен зараховуватись у Державний бюджет. В такому разі належні кошти примусово вилучаються з доходів обласного бюджету і зараховуються в Державний бюджет, а службові особи, які допустили порушення, притягуються до відповідальності. Це категорична правова норма.

Бюджетно-правова норма визначає права і обов'язки органів управління адміністративних територій та обґрунтовує обставини, за

яких учасники цих відносин стають виконавцями даних прав і обов'язків, а також передбачає відповідальність за невиконання цих вимог.

Розглядаючи бюджетно-правові норми, з них можна виділити такі, що діють на території: України; Автономної Республіки Крим і областей; адміністративно-територіальних одиниць (міста, району в місті, району, селища, села).

Правові норми надають регулюванню бюджетної діяльності державний чи територіальний захист, а відповідно економічні відносини набувають при цьому сили прав і обов'язків, у межах яких діють державні органи.

Можна виділити три особливості бюджетно-правових відносин:

- вони виникають і діють у бюджетній діяльності, і зумовлені ступенем розвитку економіки;
- обов'язковою умовою є те, що однією із сторін у них є держава чи місцеві органи влади;
- бюджетно-правові відносини виникають, змінюються або припиняються тільки на основі закону чи нормативних актів.

Бюджетно-правові норми встановлюють правила поведінки для державних органів влади й управління, а відповідно для бюджетних установ і організацій, а поряд з цим – для платників податків і зборів.

Відповідно учасниками цих відносин є суб'єкти господарювання, які беруть участь у розподілі доходів і видатків між бюджетами, одержанні бюджетних асигнувань, у складанні, розгляді, затвердженні і виконанні бюджету. Найвищими суб'єктами зрозуміло виступають Верховна Рада і місцеві органи влади, вищі центральні і місцеві органи державного управління.

Особливе місце у бюджетних правовідносинах належить Міністерству фінансів України та фінансовим органам, які в бюджетних правовідносинах пов'язані у фінансуванні видатків з соціально-культурними сферами, а в отриманні доходів – з господарськими. Як такі вони діють від імені держави та вступають у бюджетні правовідносини з усіма органами влади і управління.

§ 2. Бюджетний процес

Бюджетному процесу передують аналіз звітних даних по виконанню Державного та місцевих бюджетів за попередні роки з метою виявлення тенденцій у виконанні дохідної і видаткової частин бюджету. Детальному аналізу підлягають надходження до бюджету по окремих видах податків, збільшення чи зменшення надходження доходів по кожному виду податків, а відповідно їх вплив на виконання доходів як Державного, так і місцевих бюджетів. Аналогічно аналізується

виконання видаткової частини як Державного, так і різних ланок бюджетної системи.

Організація бюджетного процесу здійснюється відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України, рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих органів влади та їх виконавчих органів.

Реалізація законодавчих і нормативних актів по бюджетних повноваженнях відповідних рад відбувається шляхом складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів усіх ланок бюджетної системи. Чітко регламентований нормативними актами цей порядок має назву бюджетного процесу.

Загалом бюджетний процес регулюється відповідними законодавчими та нормативними актами, які визначають і регламентують форми бюджетних відносин.

Натомість бюджетний процес від початку складання проекту бюджету і до затвердження звіту про виконання бюджету проходить під контролем Верховної Ради України і місцевих органів влади. Наразі в бюджетному процесі можна виділити наступні етапи:

- складання проекту бюджету;
- розгляд бюджету;
- затвердження бюджету;
- виконання бюджету;
- складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Складанню бюджету передуює забезпечення відповідними даними бюджетів різних рівнів. Кабінет Міністрів України доводить до місцевих органів влади та їх виконавчих органів інструктивні листи про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Відповідно виконавчі органи Автономної Республіки Крим та місцевих органів влади у встановлений строк доводять до органів влади і управління нижчого рівня відповідні вказівки щодо розробки проектів бюджетів.

Практика роботи останніх років показала, що місцеві органи влади не можуть збалансувати свої доходи з нормативами бюджетного забезпечення відповідних галузей чи установ через те, що їхня дохідна база не може забезпечити мінімальні розміри видатків, тому вони потребують відповідно дотацій, субвенцій і субсидій. Виходячи з необхідності отримання додаткових коштів, місцеві органи влади направляють до Кабінету Міністрів України розрахунки з обґрунтуванням нормативів відрахувань від доходів, розмірів дотацій та дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню.

Кабінетом Міністрів України провадиться перевірка наданих розрахунків, виходячи з того, що мінімально необхідні видатки обчислюються за єдиними фінансовими нормами та нормативами і при підтвердженні розрахунків передбачають відповідні суми дотацій.

Для складання проекту місцевих бюджетів різних рівнів Кабінет Міністрів України доводить до місцевих органів влади і управління такі показники:

- суми закріплених доходів та контингенти цих доходів;
- розміри дотацій, субвенцій і субсидій, які передбачається надати з Державного бюджету за цільовим призначенням;
- перелік видатків, які передбачається передати з Державного бюджету на фінансування з місцевих бюджетів.

Аналогічні показники доводять виконавчі органи вищого рівня органам влади та управління нижчого рівня.

Складанню проекту Державного бюджету передуює розробка основних програмних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, зокрема щодо обсягу валового внутрішнього продукту, зведеного балансу фінансових ресурсів, балансу доходів і витрат населення, платіжного балансу, плану валютних надходжень.

Складання проекту Державного бюджету має бути підпорядкованим принципу, що Державний бюджет забезпечує необхідними коштами фінансування заходів соціально-економічного розвитку держави. Через нього здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями задля вирівнювання їх фінансового стану і належного забезпечення.

Верховна Рада України не пізніше 15 червня поточного року розробляє і надсилає Президентові України бюджетну резолюцію про основні напрями бюджетної політики на наступний рік. Кабінет Міністрів України організує складання проекту Державного бюджету відповідно до тих засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України на плановий рік, які визначені у бюджетній резолюції.

Робочий проект зведеного бюджету України складає Міністерство фінансів на основі прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий рік і доводить відповідні прогнозні показники до міністерств, відомств та інших органів державної влади, які розглядають ці показники і в двотижневий термін подають Міністерству фінансів пропозиції з відповідними розрахунками і обґрунтуваннями. Міністерство фінансів після розгляду пропозицій готує проекти зведеного та Державного бюджетів України

і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів разом з викладом питань, які не вдалося узгодити з міністерствами і відомствами.

Кабінет Міністрів розглядає на своєму засіданні проекти зведеного і Державного бюджетів та приймає остаточне рішення щодо проекту закону про Державний бюджет України і подає останній на розгляд Президентові України, котрий розглядає його і, в разі згоди, вносить для розгляду і затвердження до Верховної Ради України.

До проекту Закону додаються: основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на плановий рік, зведений баланс фінансових ресурсів України, основні напрями бюджетної і податкової політики, пропозиції щодо взаємовідносин з бюджетами бюджетної системи, обсяги централізованих капітальних вкладень з розрахунками і обґрунтуваннями по окремих позиціях і загальні показники зведеного бюджету України. Крім того, до проекту Закону про Державний бюджет України додаються необхідні інформаційні матеріали.

Аналогічні етапи проходить процес складання проектів бюджетів місцевих органів влади.

Другою ланкою бюджетного процесу є розгляд Верховною Радою проекту Закону про Державний бюджет України. З доповіддю про проект Закону про Державний бюджет України виступає міністр фінансів.

Проект Державного бюджету до винесення його на пленарне засідання Верховної Ради розглядається в її постійних комісіях. Верховна Рада затверджує:

- граничний розмір дефіциту Державного бюджету та джерела його покриття;
- суми доходів Державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації;
- суми видатків Державного бюджету щодо кожного розпорядника коштів також відповідно до бюджетної класифікації;
- суми дотацій, субвенцій і субсидій та розміри відрахувань від податків та податку з прибутку державних підприємств у вигляді дотацій до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
- розмір резервного фонду Державного бюджету.

Четвертою ланкою бюджетного процесу є виконання бюджетів. Раніше, до створення Державного Казначейства, розпорядником бюджетних коштів було Управління по виконанню Державного бюджету Міністерства фінансів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 590 створено Державне Казначейство та

одночасно ліквідовано Управління по виконанню Державного бюджету та Головне управління обслуговування державного зовнішнього боргу Міністерства фінансів України. Цією ж Постановою затверджено Положення про Державне казначейство. Згідно з даним положенням Державне казначейство виконує такі функції:

- організовує виконання Державного бюджету і здійснює відповідний контроль за цим;
- здійснює управління наявними коштами Державного бюджету, в тому числі в іноземній валюті, та коштами державних позабюджетних фондів у межах видатків, що установлені на відповідний період;
- здійснює фінансування видатків Державного бюджету;
- веде облік касового виконання Державного бюджету, складає звітність про стан виконання Державного та зведеного бюджетів;
- здійснює управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;
- розподіляє між Державним бюджетом, бюджетом Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;
- здійснює контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних коштів.

Після прийняття закону про Державний бюджет України рішення про місцеві бюджети для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються головним розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Кошти бюджету, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів.

Підкреслимо, що бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з Бюджетним кодексом є:

- 1) за бюджетними призначеннями, передбаченими Законом про Державний бюджет України, – органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади,

Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України, в особі їх керівників;

- 2) за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;
- 3) за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, – керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Аналогічно головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

- розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;
- розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;
- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;
- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;
- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

- одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Слід підкреслити, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення.

Бюджетне призначення – повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.

Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів то Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної ради) у двотижневий термін подає до Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради) у встановленому порядку пропозиції про приведення у відповідність бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету).

При цьому витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше.

Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, встановленому для подання пропозицій до проекту бюджету. Видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни. Інші зміни розмірів і мети та обмеження в часі бюджетних призначень провадяться лише за наявності в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) відповідного положення.

Після прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) відповідальність за виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів іншому головному розпоряднику бюджетних

коштів, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується в порядку, встановленому законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), для виконання тих самих функцій чи послуг іншим головним розпорядником бюджетних коштів, якому це доручено. У цьому випадку Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) повідомляє Кабінет Міністрів України (Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеву державну адміністрацію, виконавчий орган відповідної ради) та Верховну Раду України (Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідну раду) про такі зміни в двотижневий термін.

Слід пам'ятати, що усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачені багаторічні бюджетні призначення.

Для вирішення фінансування невідкладних питань створюється резервний фонд бюджету. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Наприклад, до непередбачених видатків відносять витрати, завдані руйнівною дією повені, що призвело до значних втрат у господарстві держави, або вибух метану на шахті ім. Засядька, у результаті якого загинула велика кількість шахтарів та інші.

Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування щомісячно звітують відповідно перед Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною радою про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету. У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада місцевого самоврядування.

У разі, коли в ході виконання бюджету рівень дефіциту бюджету перевищує встановлений або виникає значне зниження надходжень від доходних джерел, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради народних депутатів за пропозицією

Кабінету Міністрів України та відповідних виконавчих органів або державних адміністрацій приймають рішення про запровадження пропорційного скорочення затверджених бюджетних видатків щомісячно по всіх статтях бюджету (крім статей, які визначить відповідна рада) до кінця бюджетного року. Пропорційне скорочення може бути запроваджено також тоді, коли в ході виконання бюджету його дефіцит не зменшується і, отже, фінансування передбачених бюджетних заходів стає неможливим.

Виконання Державного бюджету провадиться за розписом доходів і видатків з поквартальним розподілом, що складається Міністерством фінансів відповідно до показників цього бюджету. Аналогічно складаються фінансовими управліннями розписи доходів і видатків з поквартальним розподілом бюджетів місцевих рад.

Усі бюджети бюджетної системи України виконуються по видатках у тих пропорціях щодо загальної суми видатків бюджетів, які затверджені відповідно Верховною Радою України і місцевими радами. Контроль за пропорційним фінансуванням здійснюється щоквартально.

Фінансування видатків з Резервного фонду Кабінету Міністрів здійснюється за постановою Кабінету Міністрів відповідно до обґрунтувань їх необхідності та ефективності.

Виконання бюджетів Автономної Республіки Крим чи місцевого органу влади провадиться Урядом Республіки чи виконавчим органом, тобто саме вони забезпечують надходження до бюджету всіх передбачених бюджетом доходів та ефективно витрачення бюджетних коштів.

При тимчасових розривах у виконанні доходів або необхідності збільшення видатків бюджетів виконавчі органи входять з клопотанням до вищих фінансових органів про надання позички на покриття тимчасових касових розривів, при цьому вони подають також гарантійні зобов'язання щодо погашення позичок в обумовлені строки в межах поточного бюджетного року.

У разі необхідності внесення змін щодо доходів і видатків відповідних бюджетів державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад можуть в межах наданих їм законом прав вносити зміни. Внесення змін, уточнень та доповнень до бюджетів протягом бюджетного року здійснюється в порядку, передбаченому Законом для затвердження відповідних бюджетів.

У процесі виконання бюджету виникають питання про безспірне списання коштів бюджету, виконання якого провадить державне казначейство. Державне казначейство України здійснює безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного

бюджету України та місцевих бюджетів, за рішенням, яке було прийняте державним органом, що відповідно до закону має право на його застосування. У разі списання коштів з реєстраційних рахунків бюджетних установ, з вини яких виникли відповідні зобов'язання, протягом місяця з часу проведення такої операції розпорядники бюджетних коштів повинні впорядкувати свої зобов'язання з урахуванням безспірного списання коштів і привести їх у відповідність з бюджетними призначеннями на відповідний бюджетний період. При цьому безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, в рахунок погашення зобов'язань таких бюджетних установ не допускається.

З метою посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів протягом всього періоду провадиться внутрішній контроль та аудит. Внутрішній фінансовий контроль, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, повинен забезпечувати: постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю; оцінку діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам; інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

При цьому керівник бюджетної установи відповідає за організацію ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою та господарською діяльністю цієї установи з урахуванням: вимог цілеспрямованого, ефективного і економного управління функціями кожного структурного підрозділу, правильного розмежування функціональних обов'язків; правил бухгалтерського обліку та контролю щодо активів, пасивів, доходів та видатків бюджетної установи; забезпечення відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю. Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах.

Зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюються Рахунковою палатою – в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України – відповідно до його повноважень, визначених законом.

Вільний залишок коштів бюджету, що утворився на початок поточного бюджетного року, доходи бюджету, одержані додатково при виконанні бюджету, суми перевищення доходів над видатками, що утворюються в результаті збільшення надходжень до бюджету, а також

економія у видатках – тобто будь-які вільні бюджетні кошти – вилученню не підлягають. Рішення про використання цих коштів приймає відповідний орган державної адміністрації, виконавчої влади або місцевого самоврядування з наступним затвердженням цих рішень відповідними радами.

Завершальною ланкою бюджетного процесу є складання і затвердження звіту про виконання Державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів місцевих рад народних депутатів.

З доповіддю по звіту про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим та областей, міст, районів виступають керівники відповідних фінансових органів. Після обговорення відповідні ради приймають рішення про затвердження звітів про виконання відповідних бюджетів. Звіт про виконання Державного бюджету складає Міністерство фінансів України, а по нижчих бюджетах бюджетної системи це роблять відповідні фінансові органи. До звіту про виконання Державного бюджету України та інших бюджетів в обов'язковому порядку додається пояснювальна записка щодо всіх відхилень від затвердженого бюджету як по доходах, так і видатках.

Доповідь по звіту про виконання Державного бюджету на засіданні Верховної Ради робить міністр фінансів України. По звіту приймається постанова про його затвердження.

Усі бюджети України, від Державного до сільського, самостійні, а в сукупності складають зведений бюджет України. Звіт про його виконання робить Міністерство фінансів України на підставі звітів про виконання зведених бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Зведений звіт надсилається до Верховної Ради України.

Затвержені радами бюджети всіх рівнів підлягають опублікуванню, аналогічно публікуються і звіти про виконання бюджетів. Таким чином забезпечується гласність затвердження і виконання бюджетів.

§ 3. Формування бюджетного процесу органами місцевого самоврядування

Бюджетному процесу органів місцевого самоврядування притаманні ті ж етапи, як і при складанні і затвердженні Державного бюджету, тобто складання, розгляд, затвердження, виконання і контроль та затвердження звіту про виконання бюджету є обов'язковими.

Затвердження республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів провадиться за поданням відповідних

органів виконавчої влади Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами народних депутатів.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради також не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. При цьому казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за функціями, визначеними статтею 48 Бюджетного Кодексу. Адже Державне казначейство України веде облік всіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів стягнення, погодженим з відповідними фінансовими органами, здійснює повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу

протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України, і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи визнаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України.

Податкові органи забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства.

Будь-яке внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету.

Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків.

Натомість недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту але лише при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Після введення в дію закону про Державний бюджет України, або рішення органів місцевого самоврядування органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою або місцевими органами влади для виконання цих зобов'язань.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету лише на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється.

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України.

Зведені показники звітів про виконання бюджетів надаються Державним казначейством не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним.

Місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надаються органами стягнення не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним. Квартальний звіт надається органами Державного казначейства України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Податкова адміністрація та її органи на місцях надають інформацію Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України, а відповідно місцевим органам влади і управління про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Річний звіт про виконання бюджету місцевих органів влади включає:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) бюджету;
- 2) звіт про виконання бюджету;
- 3) звіт про рух грошових коштів;
- 4) інформацію про виконання захищених статей видатків бюджету;
- 5) звіт про бюджетну заборгованість;

- 6) звіт про використання коштів з резервного фонду місцевих органів;
- 7) інформацію про стан державного боргу;
- 8) звіт про кредити та операції, що стосуються державних або місцевих гарантійних зобов'язань;
- 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 10) іншу інформацію, визнану необхідною для пояснення звіту.

Територіальні органи Державного казначейства України складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти за правилами та формами, встановленими Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подаються територіальними органами Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною радою місцевої державної адміністрації, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим) чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

При цьому в умовах самостійного формування та виконання бюджету перед органами місцевого самоврядування стоїть питання ефективного управління бюджетним процесом, що викликає необхідність удосконалення цього процесу.

Комплексний підхід до формування та виконання бюджету забезпечує програмно-цільовий метод і включає такі елементи:

- середньострокове та стратегічне планування;
- залучення громадськості до бюджетного процесу;
- прогнозування доходів місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- прогнозування видатків місцевих бюджетів у розрізі бюджетних програм на середньострокову перспективу;
- моніторинг, оцінка та контроль виконання програм.

Для формування програм на наступний бюджетний рік органам місцевого самоврядування необхідно скласти середньострокові плани соціально-економічного розвитку та спрогнозувати їх потребу. Тобто необхідно передбачати не тільки фінансування соціально-економічного розвитку області, міста, району, а і фінансування всіх послуг, а поряд з тим кількість, якість, вартість, час та місце надання цих послуг, які найбільше відповідають потребам громади. Така процедура необхідна для того, щоб у межах заданих ресурсних обмежень ці послуги мали найвищі показники соціальної ефективності.

Отже, таке планування надає можливість реально оцінити фінансовий стан областей, міст, районів та сільських, селищних громад та отримати повну картину наявних ресурсів і зобов'язань. Це надзвичайно важливо для управління ризиками, перш за все, ризиком покладання на майбутні покоління фінансового тягаря, який може утворитися в результаті прийняття необґрунтованих рішень або неврахованих зобов'язань. Отже, при визначенні доходів та бюджетних витрат необхідно враховувати не тільки сьогоденні, а й віддалені наслідки.

Натомість таке планування бюджету визначає певні якісні та кількісні показники, насамперед, зростання чи зниження доходної бази бюджетів і можливість спланувати видатки, тобто після визначення можливостей та обмежень їх можна узгоджувати з громадою.

Таким чином, при плануванні бюджету передбачається досягнення певних вимірюваних результатів. Отже, для того, щоб регулярно відстежувати прогрес на шляху до здійснення мети, необхідно систематично порівнювати вихідні дані із запланованими.

Згідно зі статтею 70 Бюджетного кодексу України видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішеннями рад про затвердження місцевих бюджетів, на фінансування конкретних установ та на виконання завдань, що пов'язані з реалізацією програм згідно з переліком визначених статтями 88–91 Бюджетного кодексу.

При цьому з боку головних розпорядників бюджетних коштів виникають суттєві питання і вносяться на розгляд бюджетні запити, які потребують вирішення. Ці питання підлягають вирішенню або відмові у вирішенні, як перед так і в процесі розгляду бюджету. Мінфін України та його органи на місцях аналізують запити, отримані від головних розпорядників бюджетних коштів, і на основі аналізу приймають рішення про включення того чи іншого запиту до проекту бюджету чи надають мотивовану відмову.

Отже, виділення додаткових коштів провадиться в процесі формування проекту бюджету лише на основі розрахунку та аналізу

наявних дохідних джерел. Підкреслимо складність цього процесу, який полягає в обмеженості фінансових ресурсів місцевого бюджету. Ця обмеженість у коштах вимагає постійного контролю за виконанням бюджету, адже без постійного контролю за освоєнням виділених у бюджеті коштів на ту чи іншу мету можна в кінцевому підсумку отримати їх недоосвоєння.

При виявленні факту недоосвоєння коштів приймається відповідне рішення про закриття асигнувань і направлення їх на фінансування інших заходів. Такий контроль провадиться фінорганами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Натомість можна виділити критерії підвищення ефективності контролю якими є показники:

- сума видатків як у розрізі, так і в кількості установ, штатних одиниць, тощо;
- ефективність використання виділених асигнувань;
- результативність освоєння коштів.

Показники можуть бути: 1) кількісними – норми харчування (кілограми, грами) або кілометри, години; 2) якісними – рівень задоволення послугами населення (охорона здоров'я, освіта, культура тощо) або їх соціально значимі результати.

Слід підкреслити, що прийняття Бюджетного кодексу України дало поштовх до формування ефективних бюджетів на всіх рівнях, включаючи і соціальні бюджетні програми, що є засобом виконання депутатами передвиборчих обіцянок. Отже, процес реформування місцевих бюджетів усіх рівнів вимагає від місцевої влади та управління копіткої праці по наповненню доходів бюджетів з метою фінансування видатків бюджету.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II

Розглядаючи бюджет як економічну категорію, слід зазначити, що він відображає реальні виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу та концентрує рух грошової маси як самостійної вартості. Відповідно, бюджет є важливим економічним важелем держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому.

Із проголошенням у серпні 1991 року незалежності Україна отримала змогу самостійно формувати власну економіку і бюджет держави, звісно, за рахунок створення ринкової інфраструктури. Розвиток економіки України розпочинався в надзвичайно жорсткому економічному середовищі – в умовах стрімкого падіння виробництва, цінової лібералізації, руйнівної гіперінфляції та повного дисбалансу

економічних процесів. Відсутність досвіду роботи у ринкових умовах призводила до повного банкрутства підприємств – як державних, так і акціонерних, та дефіциту бюджету.

Щоб досягти позитивних зрушень у формуванні бюджету, необхідно було проаналізувати досвід зарубіжних країн, який свідчив, що бюджетна система цих країн забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетів усіх рівнів, а поряд з цим і належне формування і реалізацію державної бюджетної політики через державний бюджет.

Виходячи зі світового досвіду, у формуванні бюджету України задіяно бюджетний процес, тобто регламентовану нормами права діяльність, пов'язану із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів. Натомість, аналіз статей Бюджетного кодексу, які регламентують бюджетний процес, та його фактична організація в Україні дозволяють виділити такі основні недоліки цього процесу:

1. Недосконалість правової регламентації бюджетного процесу, тобто бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки Державного бюджету у бік збільшення.

2. Недоліки, які не пов'язані з правовою регламентацією бюджетного процесу, у тому числі порушення термінів проходження та ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України внаслідок загострення політичної боротьби, наявності великої кількості альтернативних пропозицій, що ускладнюють досягнення консенсусу.

Натомість, Верховною Радою України постійно проводяться заходи щодо обґрунтування основних положень Державного бюджету України на кожний бюджетний період, у результаті чого можна зробити висновок, що Основні напрямки бюджетної політики (Бюджетні резолюції) стали необхідною базою, яка забезпечує вихідні умови і правила реалізації поступово запроваджуваних перетворень у бюджетній політиці України в напрямку удосконалення формування та розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему.

Однак, розглядаючи Основні напрямки бюджетної політики, можна визначити і основні недоліки щодо механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично неможливо.

До того ж, у багатьох випадках існує об'єктивна неможливість виконання пріоритету через бюджет (наприклад, підвищення заробітної плати працівникам соціально-культурної сфери та пенсій громадян).

Поряд з цим потребує удосконалення система довгострокового бюджетного планування і прогнозування, а також узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики.

В цілому визначення мети бюджетної політики повинно реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий орієнтир кількісного характеру. Отже, Основні напрями бюджетної політики повинні включати конкретні заходи щодо поліпшення існуючих відносин в економічній сфері країни. Крім того, по кожному напрямку бюджетної політики доцільно розробляти і реалізовувати цільову державну бюджетну програму, яка має входити до складу програми соціально-економічного розвитку країни.

Розрахунки бюджетів усіх рівнів будуть більш досконалішими, якщо вони будуть опиратись на Програму соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років. Окрім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни, Програма повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. Виходячи з цих напрямів, повинні формуватися Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх визначатися пріоритетні.

Сучасне економіко-політичне становище, в якому знаходиться Україна в даний період економічних перетворень, потребує дотримання в процесі формування і виконання бюджетів усіх рівнів принципів об'єктивності, дієвості, гласності, системності. Причому у кризовій фазі національної економіки особливо необхідно чітко і бездоганне виконання даних принципів всіма органами влади і управління, що підвищить результативність усіх економіко-політичних рішень, які приймаються владою і урядом.

У ринковій економічній системі потрібно перш за все вирішувати питання скорочення дефіциту бюджету, неінфляційних джерел фінансування видатків, фінансування витрат на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення, стабілізації економіки, удосконалення податкової політики відповідно до стану економіки і необхідності реального зростання валового внутрішнього продукту.

Законодавчо закріплена самостійність органів місцевого самоврядування спонукає органи місцевої влади і управління до розробки невідкладних заходів щодо пошуку засобів для фінансування інфраструктури. Отже, самостійність місцевих бюджетів лягає значним навантаженням на місцеві органи влади і управління, вимагає від них повної відповідальності за виконання бюджету.

III

Розділ

ДОХОДИ БЮДЖЕТУ І БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Глава I ДОХОДИ БЮДЖЕТУ

§ 1. Суть і значення доходів бюджету

Державні доходи – це грошові відносини з приводу розподілу вартості валового внутрішнього продукту, тобто це частина внутрішнього валового продукту, що використовується державою для здійснення своїх функцій. Доходи формуються через податкові надходження від суб'єктів господарювання усіх форм власності та від населення. Вони об'єднуються у централізовані фінансові ресурси і зосереджуються, як правило, у державному бюджеті та бюджетах Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних у містах, районних, селищних та сільських.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів, акумульованих у державному бюджеті, є податки. Суть податків криється насамперед у примусовому відчуженні державою частини знову утвореної вартості. Держава має прибутково регулювати економічні відносини, а це потребує гнучкої податкової політики, яка дає змогу оптимально пов'язати інтереси держави з інтересами товаровиробників, рядових платників податків. Для цього відповідно до розвитку економіки повинні змінюватись як податкова система, так і методи обрахунку й сплати податків. Прикладом повинне стати податкове законодавство розвинених країн, яке має гнучкий механізм, що чітко реагує на зміни в економіці.

Вже набутий досвід показує, що проблема розвитку економіки вимагає комплексності, нерозривності та взаємозв'язку при формуванні фінансів, державних доходів і податкової політики. Очевидно, що ринкова економіка забезпечує більше прав в управлінні місцевим органам влади і управління, що вже існує при формуванні бюджету, адже всі бюджети самостійні і загалом становлять зведений бюджет. Чим активніше відбуватиметься процес розвитку економіки, тим ме-

нше управлінських функцій залишиться у держави, вертикальні зв'язки заміняться горизонтальними. У цих умовах, не обмежуючи місцеві органи управління щодо управління фінансами, адміністративна система управління надходженням державних доходів і податковою політикою залишається необхідною.

Таке становище, безумовно, позначається на формуванні доходної бази бюджетів усіх ланок бюджетної системи. Адже у період сьогодні, не дивлячись на самостійність бюджетів, розрахунки показують неможливість збалансувати місцеві доходи і видатки без виділення субвенцій, субсидій і дотацій.

Розглядаючи податкову реформу в Україні, проведену у перші роки самостійності України, яка була зведена до заміни традиційного податку з обігу на податок на добавлену вартість і акцизний збір, можна спостерігати спробу створити цілком нову систему податків, яка відповідала б соціально-економічним умовам перехідного періоду.

Усі розуміють необхідність формування податкової системи, яка повинна базуватися на досвіді науки і практики нашої суворой дійсності. Отже, практика показала, що податки не можуть бути інструментом швидкого й оперативного втручання у фінанси суб'єктів господарювання усіх форм власності та інших ринкових структур. Якщо ж податки зробити засобом швидкого втручання, то це призведе до ще більшої дестабілізації економіки, що існує й зараз, коли виплати ПДВ платникам перевищують надходження.

У цьому аспекті не слід забувати, що західні методи податкової політики відпрацьовувалися десятками й сотнями років, перш ніж стати системою податкового регулювання економіки. В Україні ж було введено податок на доходи, змінено його на податок на прибуток, а потім знову введено податок на доходи і знову замінено на податок на прибуток, що не поліпшило економічного становища, а призвело до його погіршення. Таким чином, зміна податкового законодавства при переході до ринкової економіки була необхідна, але вона повинна спиратися на наукові й практичні дослідження і відповідати стратегічним цілям економічної політики.

В цілому удосконалення податкової політики повинно йти за трьома напрямками:

- фінансовим – через формування доходів бюджету;
- економічним – через вплив податкової політики на виробництво;
- соціальним – через вплив податкової системи на доходи населення.

Досвід останніх років свідчить, що як фінансові, так і економічні, а тим більше соціальні наслідки податкових реформ фактично не прогнозувалися, що ставало однією з причин напруженості в суспільстві.

При введенні нової податкової системи необхідно було врахувати й складні взаємовідносини України з іншими державами. Україна ще й досі фактично перебуває в замкнутому економічному просторі держав СНД. Непросто складаються відносини із західними державами Європейського Союзу. У цьому аспекті слід підкреслити, що у період сьогоднішнього проведено ряд заходів по відпрацюванню механізмів співпраці, а саме:

- 1) погодження податкової політики;
- 2) уникнення подвійного або й потрійного оподаткування однойменних товарів;
- 3) погодження податкових ставок по конкретних податках.

Ці заходи усунули перепони між державами, адже недодержання названих положень могли призвести до напруги між державами, або треба було б вирішувати питання про надання пільг по податках на товари, які надходять до цих країн.

Натомість, входження України у світову ринкову систему вимагає чіткого впровадження нормативних державних фінансів. Вихідним теоретичним принципом такої економіки є оптимум Парето. Аналізуючи його, англійський учений А. Пігу вивів нормативне положення про коригуючий фінансовий механізм, який забезпечує справедливий розподіл благ: податки – з одних, виплати з бюджету – іншим.

Нормативна теорія державних фінансів має відгалуження – оптимальне оподаткування. Пріоритет нормативного методу – в постійному критичному вивченні фінансового механізму для поліпшення стану державних фінансів, насамперед через реформування системи оподаткування.

Держава в особі органів управління зобов'язана гостро реагувати на зміну економічної ситуації і коригувати податкову систему. Можна зрозуміти бажання в умовах дефіциту бюджету посилити фіскальну сторону податкової політики, але це загрожує тяжкими наслідками, оскільки без стимулювання розвитку виробництва та підприємництва фіскальна функція податків починає переважати над стимулюючою, що зрештою призводить до зменшення надходжень у бюджет.

Зрозуміло, що Україна в нинішній період повинна мати податкову систему, яка б відповідала розвитку економіки.

§ 2. Склад і структура доходів бюджетів

Доходи бюджетів утворюються, як вже було сказано, за рахунок сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, встановлених за-

конодавством України. Вони поділяються на доходи Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів.

2.1. Доходи Державного бюджету

Доходи Державного бюджету України формуються за рахунок: податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств усіх форм власності і підпорядкування (крім комунальних) у розмірах, визначених законом про Державний бюджет України на наступний рік; надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, доходів від приватизації державного майна та від його реалізації, кредитної плати за оренду майна цільових майнових комплексів загальнодержавної власності, надходжень від внутрішніх позик; перевищення доходів над видатками Національного банку України; повернутих державних коштів (відсотків по державних позиках і кредитах та повернутих позик); плати за спеціальне використання природних ресурсів та інших доходів, встановлених законодавством України.

Наприклад, до доходів загального фонду Державного бюджету України належать:

- податок на додану вартість (крім податкової заборгованості з податку на додану вартість Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України”, яка є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету за відповідними напрямками);
- податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств комунальної власності, а також податкової заборгованості з податку на прибуток Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України”, яка є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету за відповідними напрямками);
- збір за спеціальне водокористування;
- збір за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;
- платежі за користування надрами загальнодержавного значення;
- відсоток збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету України;
- акцизний збір із вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з вироблених в Україні товарів, що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, акцизного збору з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів);
- акцизний збір із ввезених на територію України товарів (крім акцизного збору з ввезених на територію України нафтопродуктів і транспортних засобів);

- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати за ліцензії, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад і місцевими органами виконавчої влади, та плати за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами);
- кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України, та 90 відсотків коштів, отриманих за вчинення консульських дій за межами України, в установленому Кабінетом Міністрів України порядку;
- ввізне мито (крім ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них);
- рентна плата за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобуваються в Україні;
- надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, які обліковуються на рахунках Державного казначейства України;
- державне мито в частині, що відповідно до закону зараховується до Державного бюджету;
- надходження від санкцій (штрафів, пені тощо), що застосовуються за рішеннями уповноважених посадових осіб Антимонопольного комітету України, інших органів виконавчої влади (крім адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад та утвореними ними в установленному порядку адміністративними комісіями, штрафних санкцій за порушення законодавства про патентування), а також за рішеннями судів, прийнятими за зверненнями уповноважених підрозділів Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; штрафних санкцій внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів угод з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету;
- кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, скарбів, майна, одержаного державою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач, валютних цінностей, що пересилаються в міжнародних поштових відправленнях із порушенням норм актів Всесвітнього поштового союзу, невручених міжнародних та внутрішніх поштових відправлень, майна з обмеженим терміном зберігання, майна, вилученого для забезпечення сплати штрафів або з метою відшкодування належних Державному бюджету платежів,

знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі;

- частина прибутку (доходу) господарських організацій, що вилучається до бюджету (крім надходження коштів від Державного підприємства “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом”), та дивіденди (доход), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності;
- 80 відсотків коштів, отриманих бюджетними установами та організаціями за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих бюджетними установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
- 20 відсотків надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;
- 10 відсотків портового (адміністративного) збору;
- надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву у визначених обсягах;
- до розмежування земель державної та комунальної власності – 10 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності;
- після розмежування земель державної та комунальної власності – 100 відсотків надходжень від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності;
- рентна плата за транзитне транспортування природного газу (крім податкової заборгованості з рентної плати за транзитне транспортування природного газу Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України”, яка є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету за відповідними напрямками);
- рентна плата за транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами;
- рентна плата за транзитне транспортування аміаку;
- 50 відсотків суми виконавчого збору, стягнутого державною виконавчою службою;
- надходження від Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” в рахунок погашення заборгованості за Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про передачу з України до Російської Федерації важких бомбардувальників ТУ-160 та ТУ-95 МС, крилатих ракет повітряного базування великої дальності та обладнання;

- плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій та видачу копій і дублікатів таких ліцензій;
- плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій;
- надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних Сил України (крім надходжень від реалізації військових містечок та іншого нерухомого майна);
- 50 відсотків плати за оренду майна (крім військового майна і майна Національної академії наук України та галузевих академій наук), що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок Державного бюджету;
- кошти, що надходять від рекламодавців алкогольних напоїв і тютюнових виробів;
- плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення;
- плата за митне оформлення товарів і транспортних засобів поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів (з моменту набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі);
- митні збори (до моменту набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі);
- надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів;
- надходження від секретаріату ООН, ОБСЄ або іншої регіональної організації за участь українського контингенту Збройних Сил України в миротворчих операціях;
- кошти, що надходять від надання учасниками торгів забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню учасникам торгів у випадках, передбачених Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;
- кошти, що надходять від учасника-переможця процедури закупівлі, під час укладання договору про закупівлю, забезпечення його виконання, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю відповідно до умов договору;
- надходження від плати за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна;
- вивізні мито;

- єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;
- 40 відсотків находжень від видачі сертифікатів на експортно-імпорتنі операції з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами;
- інші доходи, що підлягають зарахуванню до Державного бюджету України згідно із статтею 29 Бюджетного кодексу України.

Слід підкреслити, що Державний бюджет складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд бюджету включає: всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду; всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету.

Спеціальний фонд бюджету включає: бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається законом про Державний бюджет України. Джерела формування спеціального фонду визначаються виключно законами України. При цьому підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно закон про Державний бюджет України.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України чи рішення відповідної ради. Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду на відповідну мету.

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України за рахунок доходів є:

- акцизний збір із вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів;
- акцизний збір із ввезених на територію України нафтопродуктів і транспортних засобів;
- ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;
- 10 відсотків коштів, отриманих за вчинення консульських дій за межами України;
- надходження від збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію;
- платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, відповідно до укладеної 28 травня 1997 року Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації

про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;

- 50 відсотків суми виконавчого збору, стягнутого державною виконавчою службою;
- надходження коштів від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення, що належить Національному космічному агентству України;
- надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна утворених відповідно до законів України військових формувань (крім Збройних Сил України) і правоохоронних органів;
- збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, що відповідно до закону сплачуються при здійсненні безготівкових операцій з купівлі-продажу валют, торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння та при відчуженні легкових автомобілів, з операцій купівлі-продажу нерухомого майна, з надання послуг стільникового рухомого зв'язку (додаткові збори на виплату пенсій) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- 80 відсотків надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;
- 90 відсотків портового (адміністративного) збору;
- надходження до страхового фонду безпеки авіації;
- надходження від зборів за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір, та коштів, одержаних від продажу контрольних марок;
- 60 відсотків надходжень від видачі сертифікатів на експортно-імпорتنі операції з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами;
- власні надходження бюджетних установ (у тому числі наукових установ Національної академії наук України і галузевих академій наук), які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету, в тому числі плата за оренду військового майна, майна Національної академії наук України і галузевих академій наук та 50 відсотків плати за оренду іншого майна, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету;
- надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;
- надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву понад обсяги;

- надходження від секретаріату ООН, ОБСЄ та іншої регіональної організації за участь українського контингенту органів внутрішніх справ України в миротворчих операціях;
- надходження до Фонду соціального захисту інвалідів;
- 65 відсотків збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;
- 70 відсотків надходжень від збору за проведення гастрольних заходів;
- 74,55 відсотка збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету України;
- надходження від Державного підприємства “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом” від погашення заборгованості компанії перед цільовим галузевим фондом створення ядерно-паливного циклу в Україні за придбаний концентрат природного урану та поставлене йому на компенсаційній основі протягом 1994-1999 років ядерне паливо;
- надходження коштів від збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;
- надходження коштів від Державного підприємства “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом” відповідно до статті 7 Закону України “Про впорядкування питань, пов’язаних із забезпеченням ядерної безпеки”;
- надходження збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності;
- надходження від енергогенеруючих компаній у рахунок погашення заборгованості перед Державним комітетом України з державного матеріального резерву за поставлене протягом 1997-2000 років органічне паливо, але не менше 50,000 тис. гривень;
- 90 відсотків коштів, отриманих від продажу земельних ділянок несіельськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, які підлягають приватизації;
- відсотки за користування пільговим довгостроковим державним кредитом, наданим молодим сім’ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;
- платежі, що пов’язані з виконанням Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про участь Російської Федерації у розвитку соціально-економічної сфери міста Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;

- надходження від реалізації військових містечок та іншого нерухомого майна Збройних Сил України;
- надходження від Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” в рахунок погашення заборгованості перед Державним комітетом України з державного матеріального резерву за поставлені матеріальні цінності;
- кошти, що надходять від плати за використання бюджетної позики в межах режиму державних заставних закупівель зерна;
- надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах;
- реєстраційний збір за проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень;
- надходження податкової заборгованості Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” з податку на додану вартість, податку на прибуток та рентної плати за транзитне транспортування природного газу.

Натомість джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині кредитування є:

- повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України індивідуальним сільським забудовникам;
- повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, і пеня;
- повернення коштів у частині відшкодування вартості сільськогосподарської техніки, переданої суб'єктам господарювання на умовах фінансового лізингу;
- кошти, що надійдуть у рахунок погашення заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії і наданими для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, переданої сільгосптоваровиробникам та іншим суб'єктам господарювання (крім надходжень за рахунок відшкодування з Державного бюджету сум податку на додану вартість та інших визначених положень);
- повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України фермерським господарствам;
- повернення коштів, наданих Міністерству аграрної політики України на формування державного продовольчого резерву Аграрним фондом та для здійснення заставних закупівель, товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку;

- повернення коштів, наданих з Державного бюджету України на закупівлю сільськогосподарської продукції;
- повернення безвідсоткових бюджетних позичок, наданих підприємствам державної форми власності паливно-енергетичного комплексу на погашення заборгованості із заробітної плати та наданих підприємствам та організаціям на погашення заборгованості із заробітної плати працівникам;
- до 5 відсотків фактичних надходжень до Державного бюджету України внаслідок забезпечення юридичними особами стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою на поворотній основі;
- повернення кредиту, наданого на реконструкцію об'єктів загальнодержавного значення.

При цьому *податковими надходженнями* визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Неподатковими надходженнями визнаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.

Трансферти – це кошти, одержані від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Слід підкреслити, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

2.2. Доходи місцевих бюджетів

У доходи республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських бюджетів зараховуються: частина податків на додану вартість, акцизний збір, якщо це передбачено Законом про Державний бюджет України на наступний рік; податок на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня; частина прибуткового податку з громадян; відрахування дотацій і субвенцій з Державного бюджету України, плата за землю у зазначених відсотках відрахувань та інші надходження, встановлені законодавством.

У доходи районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів в порядку, на умовах і в межах, вказаних законами України, зараховуються: податок на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня; прибутковий податок з громадян у межах, визначених радою народних депутатів вищого рівня; плата за землю у розмірах, встановлених радою народних депутатів вищого рівня; податок на нерухоме майно громадян; місцеві податки і збори; частина доходів від приватизації державного майна, яка визначена радою народних депутатів вищого рівня; надходження від оренди цільових майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня; відрахування, дотації і субвенції, отримані з бюджету вищого рівня; інші надходження.

Доходи районних у місті бюджетів практично не відрізняються від доходів районних бюджетів.

Доходи міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських бюджетів також встановлюються залежно від податку на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня; прибуткового податку з громадян у відсотках відрахувань; плати за землю в розмірах, передбачених законодавством; місцевих податків та зборів, а також відрахувань, дотацій і субвенцій, отриманих з бюджету вищого рівня; інших надходжень.

Для кращого розуміння структури доходів місцевих бюджетів наведемо порядок формування та структуру доходів обласного бюджету (на прикладі Сумської області).

Обласний бюджет формується відповідно до положень Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік в загальній сумі доходів, з виділенням в тому числі доходів загального та спеціального фондів.

При цьому розраховується загальний обсяг власних і закріплених доходів обласного бюджету, з них доходи, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

В загальній сумі доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів визначають надходження податку з доходів фізичних осіб, надходження від плати за землю, які справляються на території області. Крім того, до доходів загального фонду обласних бюджетів передбачається зарахування плати за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

У порівнянні з очікуваними надходженнями за попередній рік, доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних

трансфертів, можуть бути збільшені за рахунок податків, наприклад, з доходів фізичних осіб.

Фактором збільшення цього податку є зростання життєвого рівня населення, а відповідно і збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб, а саме:

- підвищення Урядом розміру мінімальної заробітної плати;
- підвищення мінімального прожиткового мінімуму на одну працездатну особу, що приводить до зменшення кількості пільгових категорій громадян, внаслідок чого менше платників податку звернеться за отриманням податкової соціальної пільги.

Поряд з цим, у зв'язку із суттєвим обмеженням прямого державного впливу на політику оплати праці в недержавних структурах дієвим важелем економічного регулювання є фактор легалізації доходів фізичних осіб та збільшення надходжень податку за рахунок:

- сплати дивідендів, роялті, виграшів, лотерей;
- декларування громадянами доходів за підсумками попереднього року (інвестиційний прибуток, іноземні доходи);
- погашення заборгованості по заробітній платі;
- збільшення ставки податку з доходів фізичних осіб з 13 до 15 %.

До складу доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включаються: плата за оренду майна та інші надходження, а також плата за утримання дітей в школах-інтернатах.

Слід зауважити, що дотація вирівнювання обласному бюджету перераховується управлінням Державного казначейства шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету України, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів Державного бюджету.

Передбачено, що у разі, якщо суми, перераховані управлінням Державного казначейства, не забезпечать отримання місячної суми дотації вирівнювання згідно з нормативами щоденних відрахувань, то Державне казначейство України зобов'язане перерахувати на рахунок відповідного місцевого бюджету недоотриману місячну суму дотації вирівнювання із загального фонду Державного бюджету не пізніше 10 числа наступного місяця.

Крім зазначеного, з Державного бюджету до загального фонду обласного бюджету передбачається передача трансфертів включаючи дотації вирівнювання та додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів і субвенцій з Державного бюджету, в т.ч. на:

- виплату допомог сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям;
- надання передбачених чинним законодавством пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;
- надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- надання пільг на послуги зв'язку та інших передбачених законом пільг та компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- будівництво і придбання житла військовослужбовцям;
- соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві;
- соціально-економічний розвиток;
- комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів;
- на придбання витратних матеріалів для родопомічних, дитячих, хірургічних, реанімаційних закладів (відділень), відділень невідкладної допомоги та лабораторій;
- фінансування різного роду програм, наприклад, програми переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях;
- здійснення заходів по передачі житлового фонду та об'єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність;
- придбання вагонів комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- здійснення виплат, визначених Законом України "Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України "Про освіту" педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів;

Крім того, з бюджету надаються кошти районам і містам, де є спеціальні заклади охорони здоров'я, наприклад, субвенції на утримання обласної психіатричної лікарні.

До спеціального фонду доходів обласного бюджету включаються надходження податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, власних надходжень бюджетних установ, збору за забруднення навколишнього природного середовища, коштів цільових фондів, збору за проведення гастрольних заходів, надходжень до бюджету розвитку, з яких частина поступає за рахунок субвенцій з Державного бюджету.

При цьому виділяється загальна сума доходів спеціального фонду та субвенції з Державного бюджету.

Субвенції з Державного бюджету надаються на:

- придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності;
- фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів міських, міст республіканського і обласного значення, районних у містах рад для здійснення заходів з виконання спільного із Світовим банком проекту “Вдосконалення системи соціальної допомоги”;
- здійснення заходів по передачі житлового фонду та об’єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність;
- будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів, у першу чергу сільських;
- оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров’я;
- придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості.

2.3. Структура доходів обласного бюджету Податкові надходження

1. Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості

1.1. Податок з доходів фізичних осіб

Податок з доходів найманих працівників

Податок з доходів фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності

Податок з доходів фізичних осіб на дивіденди та роялті

Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю

Податок з доходів фізичних осіб у вигляді виграшів або призів, отриманих внаслідок проведення конкурсів та інших розіграшів, виграшів в азартні ігри

Податок з доходів фізичних осіб-військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань, податкової міліції

Податок з доходів фізичних осіб від інших видів діяльності

2. Податки на власність

2.1. Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів

Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб)

Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян)

3. Збори за спеціальне використання природних ресурсів

3.1. Плата за землю

Земельний податок з юридичних осіб

Орендна плата з юридичних осіб

Земельний податок з фізичних осіб

Орендна плата з фізичних осіб

4. Внутрішні податки на товари та послуги

4.1. Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності

Плата за видачу ліцензій та сертифікатів

Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами

Неподаткові надходження

1. Доходи від власності та підприємницької діяльності

Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва

2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу

Плата за утримання дітей у школах-інтернатах

Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна

Плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що у комунальній власності

3. Інші неподаткові надходження

Надходження від збору за проведення гастрольних заходів

4. Власні надходження бюджетних установ

Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями

Кошти, що отримуються бюджетними установами від господарської та/або виробничої діяльності

Плата за оренду майна бюджетних установ

Кошти, що отримуються бюджетними установами від реалізації майна

Інші джерела власних надходжень бюджетних установ

Надходження, що отримуються бюджетними установами на виконання окремих доручень та інвестиційних проектів

5. Доходи від операцій з капіталом

Надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності

6. Цільові фонди

Збір за забруднення навколишнього природного середовища

Інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища

Надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами

Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади

Разом доходів

Офіційні трансферти

1. Дотації

Дотація вирівнювання, що одержується з Державного бюджету.

Додаткова дотація з Державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості *місцевих* бюджетів.

2. Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам:

- на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям;
- на будівництво і придбання житла військовослужбовцям та особам рядового і начальницького складу, звільненим у запас або відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скорочен-

ням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання, членам сімей з числа цих осіб, які загинули під час виконання ними службових обов'язків, а також учасникам бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів;

- на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;
- на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт тепломереж і котелень;
- на здійснення виплат, визначених Законом України “Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України “Про освіту” педагогічним, науково-педагогічним та іншими категоріям працівників навчальних закладів”;
- на будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності;
- на соціально-економічний розвиток;
- на фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів міських, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення, районних у містах Києві і Севастополі та районних у містах рад для здійснення заходів з виконання спільного із Світовим банком проекту “Вдосконалення системи соціальної допомоги”;
- на заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт тепломереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів;
- на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення ба-

ткам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною”;

- на здійснення заходів щодо передачі житлового фонду та об'єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність;
- на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості;
- на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я;
- на придбання витратних матеріалів для родопомічних, дитячих, хірургічних, реанімаційних закладів (відділень), відділень невідкладної допомоги та лабораторій;
- на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів.

3. Кошти, передані із загального фонду бюджету

Кошти, одержані із загального фонду бюджету до спеціального фонду бюджету.

Заключним є підсумок – “Всього доходів”.

Отже, обласний бюджет формується відповідно до положень Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік в загальній сумі доходів, з виділенням в тому числі доходів загального та спеціального фондів, з них ще й бюджету розвитку.

При цьому розраховується загальний обсяг власних і закріплених доходів обласного бюджету, з них доходи, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

В загальній сумі доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, визначають надходження податку з доходів фізичних осіб, надходження від плати за землю, які справляються на території області. До доходів загального фонду обласних бюджетів передбачається зарахування плати за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

У порівнянні з очікуваними надходженнями за попередній рік доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, можуть бути збільшені за рахунок податків, наприклад, з доходів фізичних осіб.

Факторами збільшення цього податку є зростання життєвого рівня населення, а відповідно і збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб, зокрема:

- підвищення Урядом розміру мінімальної заробітної плати;
- підвищення мінімального прожиткового мінімуму на одну працездатну особу, що приводить до зменшення кількості пільгових категорій громадян, внаслідок чого менше платників податку звернеться за отриманням податкової соціальної пільги.

Поряд з цим, у зв'язку із суттєвим обмеженням прямого державного впливу на політику оплати праці в недержавних структурах дієвим важелем економічного регулювання є фактор легалізації доходів фізичних осіб та збільшення надходжень податку за рахунок:

- сплати дивідендів, роялті, вигащів, лотерей;
- декларування громадянами доходів за підсумками попереднього року (інвестиційний прибуток, іноземні доходи);
- погашення заборгованості по заробітній платі;
- збільшення ставки податку з доходів фізичних осіб з 13 до 15 %.

До складу доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включаються: плата за оренду майна та інші надходження, а також плата за утримання дітей в школах-інтернатах.

Слід зауважити, що дотація вирівнювання обласному бюджету перераховується управлінням Державного казначейства шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету України, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів Державного бюджету.

Передбачено, що у разі, якщо суми, перераховані управлінням Державного казначейства, не забезпечать отримання місячної суми дотації вирівнювання згідно з нормативами щоденних відрахувань, то Державне казначейство України зобов'язане перерахувати на рахунок відповідного місцевого бюджету недоотриману місячну суму дотації вирівнювання із загального фонду Державного бюджету не пізніше 10 числа наступного місяця.

Крім зазначеного, з Державного бюджету до загального фонду обласного бюджету передбачається передача трансфертів, включаючи дотації вирівнювання та додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів і субвенцій з Державного бюджету, в т.ч. на:

- виплату допомог сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям;

- надання передбачених чинним законодавством пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;
- надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- надання пільг на послуги зв'язку та інших передбачених законом пільг та компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- будівництво і придбання житла військовослужбовцям;
- соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві;
- соціально-економічний розвиток;
- комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів;
- на придбання витратних матеріалів для родопомічних, дитячих, хірургічних, реанімаційних закладів (відділень), відділень невідкладної допомоги та лабораторій;
- фінансування різного роду програм, наприклад, Програми переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях;
- здійснення заходів по передачі житлового фонду та об'єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність;
- придбання вагонів комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- здійснення виплат, визначених Законом України "Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України "Про освіту" педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів;

Крім того, з бюджету надаються субвенції районам і містам, де є спеціальні заклади охорони здоров'я, наприклад, на утримання обласної психіатричної лікарні.

До спеціального фонду доходів обласного бюджету включаються надходження податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, власні надходження бюджетних установ, збір за забруднення навколишнього природного середовища, кошти цільових фондів, збір за проведення

гастрольних заходів, надходження до бюджету розвитку, з яких частина поступає за рахунок субвенцій з Державного бюджету.

При цьому виділяється загальна сума доходів спеціального фонду та субвенції з Державного бюджету.

Субвенції з Державного бюджету надаються на:

- придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності;
- фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів міських, міст республіканського і обласного значення, районних у містах рад для здійснення заходів з виконання спільного із Світовим банком проекту “Вдосконалення системи соціальної допомоги”;
- здійснення заходів по передачі житлового фонду та об’єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність;
- будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів, у першу чергу сільських;
- оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров’я;
- придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості.

Таким чином, структуру доходів бюджету необхідно визначати і за джерелами доходів, тобто державних доходів та закріплених за місцевими бюджетами інших джерел доходів. Вирішення цього питання повинно йти через структурну перебудову доходів держави, тільки на основі такої перебудови можна забезпечити стабілізацію і збалансованість як торгово-платіжного балансу, так і бюджету держави.

В цьому напрямі передбачають два шляхи.

По-перше, цілеспрямована підтримка структурної перебудови найбільш важливих для функціонування економіки галузей і виробництв державними коштами, кредитами, державними гарантіями державним інвесторам.

По-друге, перебудова виробництва відповідно до вимог ринку за рахунок власних коштів підприємств, кредитів і позичок.

Розв’язання цих проблем буде якісним лише при правильному виборі програм, без яких неможливий прорив в економіці за рахунок одержання позитивних наслідків у короткі строки і без державної підтримки бюджетними коштами.

Глава II

БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

§ 1. Бюджетне регулювання та його методи

Бюджет є вирішальною і провідною ланкою фінансової системи, через яку провадиться перерозподіл більшої частини валового внутрішнього продукту.

Бюджет об'єктивно необхідний для забезпечення існування держави, розвитку економіки і культури. Утворення централізованого державного фонду грошових коштів необхідне не тільки для задоволення фінансових потреб держави, воно викликане передусім економічними потребами.

Розвиток економічних відносин в умовах ринкової економіки, їх зміцнення і вдосконалення потребують підвищення ролі бюджету як системи економічних відносин розподілу і перерозподілу національного доходу через державні фінанси. При цьому не можна забувати, що бюджет не тільки виконує розподільчі функції, а й бере активну участь у створенні фінансових ресурсів держави.

Держава планує бюджет, його доходи і видатки, регулює через доходи загалом всі самостійні бюджети бюджетної системи за рахунок передачі їм загальнодержавних доходів у вигляді дотацій, субвенцій і субсидій.

Форми і методи бюджетної роботи та бюджетного планування змінюються, але бюджет завжди є об'єктивною необхідністю.

Було б великою помилкою сприймати Державний бюджет як своєрідну касу, до якої, з одного боку, державні кошти надходять і з неї ж, з іншого боку, витрачаються на різні потреби держави. Таке сприйняття не дозволяє бачити головного – економічних відносин, які зумовлюють створення й використання централізованого фонду грошових коштів через бюджет. Необхідно пам'ятати, що за сухими цифрами бюджету стоїть реальне життя. Джерела надходжень коштів до бюджету, їх спрямування і використання у процесі розширеного відтворення економіки визначаються системою економічних відносин, характером суспільних відносин, які становлять матеріальну основу фінансів.

Держава через бюджет акумулює частину ВВП і фінансує народне господарство та увесь соціально-культурний розвиток, керує цими процесами, контролює додержання строгої економії коштів і зростання їх надходжень, а через них домагається скорочення дефіциту бюджету.

Структура доходів і видатків бюджету кожної держави визначається економічним ладом суспільства, природою і функціями держави. Наприклад, у державах з розвинутою ринковою економікою доходи бюджету формуються через систему податків. При визначенні доходів бюджету на наступний рік застосовується поправочний коефіцієнт, вирахований на основі середніх даних за кілька років, а тому затверджується на основі визначеного приросту чи зменшення доходів на наступний рік порівняно з минулим періодом. У зв'язку з цим не можна порівнювати систему формування бюджетів розвинутих ринкових держав з бюджетом нашої держави, тому що у нас довгий час була пряма залежність між матеріальним виробництвом, де створювався національний доход, і ростом державного централізованого фонду фінансових ресурсів. В усіх країнах світу проводиться фінансове планування доходів і видатків бюджету держави, якщо цього не відбувається – наступають тяжкі наслідки – незбалансованість та різке зростання дефіциту бюджету.

Бюджетний дефіцит виникає в результаті незбалансованості економіки, зниження доходів і різкого зростання видатків, викликаних безгосподарністю. Ринкова економіка не може ліквідувати дефіцит бюджету, якщо не будуть вжиті дійові заходи щодо стабілізації економіки й вирівнювання видатків з доходами, а це потребує жорсткого режиму економії коштів, який повинні провадити всі владні і управлінські структури.

Форми участі органів влади й управління у процесах формування бюджету різні, але спільним для них є управління податковою політикою, бюджетним фінансуванням і регулюванням усіх бюджетів – від державного до сільського.

У бюджетній системі України наявні різноманітні бюджети, а тому їх регулювання в умовах ринкової економіки – складна справа. При цьому дається взнаки й те, що наша дійсність – це відсутність стабільного розвитку економіки держави.

Можна виділити чотири форми регулювання бюджетів:

1. Централізована, здійснювана Мінфіном з метою вирівнювання можливостей одержання доходів і фінансування видатків усіма ланками самостійних місцевих бюджетів держави.
2. Децентралізована, основою якої є дійсна фінансова самостійність місцевих рад, однією з умов якої є достатність доходних джерел.
3. Забезпечення джерелами доходів усіх ланок бюджетної системи.
4. Забезпечення бюджетним фінансуванням усіх галузей народного господарства.

У Верховній Раді і на рівні місцевих рад постійно відбуваються суперечки щодо централізованої і децентралізованої форм регулювання доходів місцевих бюджетів.

Розширивши права та надавши повну самостійність у формуванні і виконанні бюджетів та водночас підвищивши відповідальність місцевих рад за економічні результати діяльності (особливо у вирішенні соціальних і економічних питань), тобто надавши, підкреслимо, повну самостійність місцевим органам влади, держава не підкріпила місцеві ради реальними джерелами доходів, або ж фінансовою базою. Проте добре відомо, що без фінансів жодна влада неієздатна.

Фінансові кошти, як і раніше, накопичуються у Державному бюджеті як загальнодержавні податки і обов'язкові платежі, господарем яких є Верховна Рада України та Уряд, що розподіляють ці кошти між державою і місцевими органами влади у вигляді субвенцій, дотацій і субсидій.

Для самостійного затвердження бюджетів необхідно, щоб кожна рада бюджетної системи мала на перспективу не тільки свої, закріплені за нею доходи, а й чітко регламентовані нормативи відрахувань від загальнодержавних доходів і податків. До чого веде відсутність установлення таких нормативів, можна було спостерігати на прикладі затвердження бюджетів у зовсім недалекому минулому. Теоретично самостійні бюджети місцевих рад цілком і повністю залежать від загальнодержавних доходів, які будуть передані їм на черговий рік. Сама ж частка відрахувань визначається тільки після того, як Верховна Рада України схвалить закон про Державний бюджет.

Відсутність механізму регулювання грошових надходжень населення і гіпертрофія частини економіки, зайнятої виробництвом товарів і послуг для населення, призводять до зменшення їх випуску, що збільшує попит населення на товари і веде до все більшого зростання цін.

Для нівелювання такого становища необхідно забезпечити регулювання витрат і формування прибутку залежно від галузі виробництва. При цьому не можна забувати про економічний розвиток регіонів, а саме про те, що в них домінує – промислова чи сільськогосподарська галузь, бо їх дохідні бази дуже різні.

Сільськогосподарські області потребують додаткових вкладень фінансів у соціально-культурні галузі, а окрім того ще й на розвиток сільського господарства, яке, до речі, фінансується дуже й дуже недоцільно.

В умовах сьогодення при формуванні місцевих бюджетів, встановлення нормативів відрахувань недопустимий однаковий підхід до всіх областей. Необхідно враховувати наявний економічний розвиток областей, міст, районів, селищ і сіл.

Нині бюджет України перебуває, м'яко кажучи, не в кращому стані, відображаючи економічне і соціальне становище суспільства. Деформовано структуру народного господарства, продовжує розвиватись тіньова економіка, падають якісні показники виробництва, знижується виробництво продукції, зростає матеріальна і вартісна незбалансованість, посилюється утриманство, невміння жити на основі наявних коштів. Постійно зростаючі видатки бюджетів усіх рівнів по вирішенню соціальних проблем та інших невідкладних завдань призвели до збільшення дефіциту доходів бюджетів рад усіх рівнів.

Планування доходів бюджету всіх рівнів (Державного, Автономної Республіки Крим, обласного, міського, районного, селищного, сільського) відбувається при складанні проекту бюджету. При цьому планування бюджету в цілому покликане визначити суму коштів, яка повинна бути залучена до бюджету для фінансування розвитку народного господарства, соціально-культурної сфери, утримання армії, органів влади і управління.

У процесі планування доходів бюджетів усіх рівнів повинно бути забезпечено повне виявлення доходів по всіх джерелах їх утворення. Отже, при плануванні бюджету необхідно враховувати такі показники:

- підвищення цін;
- економічну інфляцію;
- наявні неплатежі.

Виявлення джерел доходів та видатків бюджету, їх розподіл по галузях характеризують завершення першого етапу планування проекту бюджету, який потім виноситься на розгляд відповідних рад. У Верховній Раді після його прийняття він набуває сили закону, а по місцевих бюджетах приймається рішення, обов'язкове до виконання.

Необхідно враховувати, що такі області, як Волинська, Сумська, Чернігівська та ін., – аграрно-промислові, тобто тяжіють до сільськогосподарських. До того ж вони належать до нечорнозем'я, мають недостатньо розвинуту промисловість, у зв'язку з чим цим областям десятки років щорічно в порядку перерозподілу з республіканського бюджету встановлювали підвищені відрахування з загальнодержавних дохідних джерел, а до того вони отримували як дотацію, так і субвенцію.

Отже, бюджетне регулювання застосовується при формуванні самостійних бюджетів бюджетної системи шляхом закріплення дохідних джерел та виділення коштів відповідно до нормативів відрахувань від загальнодержавних податків для збалансування видатків, в яких відображається реальна потреба в коштах всіх господарств і соціально-культурної сфери відповідних областей, міст, районів, селищ і сіл.

Якщо закріплені доходи від загальнодержавних податків, обчислені за нормативами, не покривають видатки того чи іншого бюджету, то при затвердженні Державного бюджету передбачається для таких бюджетів дотація, субвенція чи субсидія. Причому нормативи передбачаються у відсотках, а дотації, субвенції – в грошових одиницях.

Формування і регулювання бюджетів всіх рівнів потребують збалансованості, а отже, мають спиратися на балансовий метод регулювання бюджетів. Поряд з даним методом регулювання бюджетів є ще такі методи: податковий, перерозподілу, дотації, субвенції, субсидії, коефіцієнтів, нормативний.

Застосування того чи іншого методу бюджетного регулювання залежить від підстав складання бюджетів, тобто від того, які той чи інший бюджет отримує кошти по доходах.

У час, що передував переходу до ринкової економіки, процес складання, як правило, починався з видаткової бази, а потім порівнювали видатки і доходи, не допускаючи перевищення доходів над видатками. Нині бюджет складають на основі прогнозних розрахунків доходів, але при цьому потрібні чіткі нормативи відрахувань від загальнодержавних джерел доходів у доходи бюджетів місцевих рад. На сьогодні при регулюванні доходів поєднуються такі методи:

- *податковий метод*, який дає змогу отримувати платежі за встановленими нормативами і ставками;
- *метод перерозподілу* дає змогу через нормативи відрахувань регулювати бюджети і при незбалансованості дохідної і видаткової частин бюджету провести збалансування через метод дотацій та субвенцій;
- *нормативний метод* застосовується в усіх випадках, коли доходи в бюджет від податків та інших платежів встановлюються за нормативами;
- *метод коефіцієнтів* використовується досить часто. Зростання цін (причому неодноразове) на товари першої необхідності та іншу продукцію, а також зростання заробітної плати в бюджетних установах якраз і регулюються за допомогою методу коефіцієнтів, а тому й розрахунки бюджету проводяться із застосуванням коефіцієнтів.

Завершальним етапом бюджетного регулювання є збалансування бюджетів за доходами і видатками, тобто застосовується *балансовий метод*.

Таким чином, при плануванні місцевих бюджетів необхідно виходити з економічного розвитку областей, міст і районів, селищ і сіл, особливо при регулюванні їх бюджетів.

За економічним розвитком можна виділити чотири категорії областей.

До першої категорії зараховуються ті, у яких найбільш розвинутий промисловий потенціал, тому вони мають більші суми надходжень податків у бюджет, а відтак відсотки відрахувань від загальнодержавних податків, які залишаються у їхньому розпорядженні, будуть меншими.

До другої категорії входять області з нижчим рівнем економічного розвитку, що потребує більшого відсотка відрахувань.

Третя категорія – це області, які мають доходи, що не забезпечують видатків, тому потребують дотацій, субвенцій і субсидій.

Четверта категорія – це міста-герої, які потребують особливої уваги.

Розподіл місцевих бюджетів за економічним розвитком надає змогу:

- спростити систему державного регулювання бюджетів;
- визначитися з розвитком промислово-виробничого потенціалу, особливо щодо виробництва товарів;
- запровадити рівнонапружене планування роботи галузей промисловості і сільського господарства та розвитку соціальної інфраструктури.

§ 2. Міжбюджетні відносини між державним і місцевими бюджетами

2.1. Індекси відносної податкоспроможності бюджетів

Бюджетний кодекс України спирається на формульну систему обрахунку обсягу трансфертів місцевим бюджетом. Одним із основних параметрів такої формули є індекс відносної податкоспроможності бюджетів (далі ІВПС), який слугує об'єктивним показником прогнозування доходної частини місцевих бюджетів.

Для визначення ІВПС бюджетів використовуються закріплені, на довготерміновій основі, доходні джерела місцевих бюджетів, а саме:

1. Прибутковий податок з громадян.
2. Плата за землю.
3. Державне мито, окрім мита, що справляється за дії, вчинені арбітражними судами.
4. Плата за видачу ліцензій та сертифікатів, що видаються виконавчими органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.
5. Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності.
6. Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

7. Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності.
8. Надходження від адміністративних штрафів за місцем вчинення правопорушення.
9. Штрафи, фінансові санкції та пені за порушення податкового законодавства за податками, зборами та обов'язковими платежами, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування.

Окрім вищенаведених джерел, при визначені ІВПС враховуються втрати у доходах, що виникли внаслідок надання податкових пільг згідно з рішеннями відповідних місцевих рад, та приріст недоїмки з податків, зборів та обов'язкових платежів, що входять до доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також переплати з цих платежів.

Таким чином, *індекс відносної податкоспроможності* – це коефіцієнт, що визначається як відношення показника обрахованих доходів у перерахунку на душу населення для кожного бюджету, до аналогічного усередненого показника по Україні.

Розрахунки індексу проводяться на основі інформації щодо виконання бюджету попереднього року. Обчислення здійснюється на базі наступних доходних джерел: прибуткового податку з громадян, податку на землю, торгового патенту, державного мита, плати за реєстрацію деяких видів підприємницької діяльності, податку на промисел, плати за видачу ліцензій та сертифікатів, штрафів та санкцій, сплачених за порушення податкового законодавства. До уваги береться також приріст недоїмки за попередній рік. Середній по Україні показник доходів на душу населення береться окремо для бюджетів міст обласного значення та районів.

Для наочного сприйняття обчислення індексу відносної податкоспроможності міст та районів наведемо відносні дані по містах і районах Сумської області (табл. 3.1).

До того ж, слід відзначити, що в бюджетах як областей, так і міст і районів, на 2008 рік було передбачено введення коригуючого індекса-дифлятора. Введення коригуючого індекса-дифлятора має на меті збалансування видатків бюджетів на душу населення по областях, містах і районах. Наприклад, індекс відносної податкоспроможності міста Суми становить 1,04 (див. табл. 3.1), а коригуючий індекс дифлятора встановлений на рівні 1,1, тобто коефіцієнт вищий на 0,06, відповідно на цей індекс (0,06) збільшуються доходи бюджету міста Суми, а відповідно і видатки. Натомість, якщо коригуючий індекс дифлятора буде встановлений на рівні 1,0, тобто нижчий за розрахований індекс відносної податкоспроможності міста на – 0,04, то на цю різницю зменшується доходна, а відповідно і видаткова частини бюджету міста, аналогічно і по іншим бюджетам.

Таблиця 3.1

**Індекси відносної податкоспроможності міст/районів
Сумської області**

Місто/район	Населення, тис.чол.	Закріплені доходи на душу населення, грн.	ІВПС
<i>Міста</i>			
Суми	294,1	188,46	1,04
Охтирка	52,7	141,23	0,78
Конотоп	96,2	122,89	0,68
Ромни	53,6	93,44	0,52
Глухів	35,3	84,99	0,47
Шостка	89,8	79,24	0,44
Лебедин	31,5	78,75	0,44
<i>Райони</i>			
Шосткинський	26,0	167,24	3,19
Тростянецький	45,6	145,91	2,79
Охтирський	31,5	90,72	1,73
Сумський	62,4	65,72	1,26
Кролевецький	48,5	52,15	1,00
Ямпільський	33,1	40,65	0,78
Білопільський	62,4	40,38	0,77
Краснопільський	34,6	38,01	0,73
Буринський	37,3	36,81	0,70
Роменський	46,3	34,21	0,65
Путивльський	35,7	32,75	0,63
Лебединський	28,8	31,68	0,61
Л.-Долинський	23,4	31,18	0,60
С.-Будський	22,8	30,21	0,58
Глухівський	33,4	28,57	0,55
В-Писарівський	27,6	27,37	0,52
Конотопський	40,9	27,14	0,52
Недригайлівський	3,4	24,37	0,47

2.2. Порядок розрахунку обсягу трансфертів між Державним та місцевими бюджетами

Порядок розрахунку обсягу трансфертів між державним та місцевими бюджетами розробляється на виконання постанов Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики (бюджетна резолюція)” на той чи інший рік у відповідності з основними положеннями проекту Бюджетного кодексу України.

До міжбюджетних трансфертів, що пов’язані з фінансовим забезпеченням видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих державних повноважень, включаються: дотації на загальне вирівнювання, кошти, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету, та субвенції місцевим бюджетам на фінансування програм соціального захисту населення.

Розрахунки трансфертів здійснюються окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва і Севастополя, міст обласного (республіканського) значення та бюджетів районів.

Дотація загального вирівнювання місцевим бюджетам та кошти, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету

Дотація загального вирівнювання, що надається з Державного бюджету місцевим бюджетам, та кошти, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету (T), визначається як різниця між розрахунково визначеним обсягом видатків відповідного місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці на фінансування делегованих державних повноважень (V_i) та прогнозованим обсягом доходів, що акумулюється на відповідній території (D), обрахованим із застосуванням індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, частки кошика доходів (K_o), що стягується на відповідній території й зараховується до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці та ступеня загального вирівнювання (a) за єдиним типом формули для усіх місцевих бюджетів:

$$T_i = a (V_j - K_o \cdot D_i).$$

Розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються по відповідній галузі, виходячи із загальних ресурсів зведеного та місцевих бюджетів, пріоритетності їх спрямування на фінансування соціально-культурної сфери на основі нормативів з урахуванням коригуючих коефіцієнтів до них та наявного населення або споживачів відповідних соціальних послуг адміністративно-територіальних одиниць окремо для видатків на органи управління, освіти, охорону

здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізкультуру і спорт та інших.

Розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевого бюджету і-ї адміністративно-територіальної одиниці

Розрахункові обсяги доходів місцевих бюджетів, що спрямовуються для фінансового забезпечення видатків на виконання делегованих державних повноважень, визначаються на основі коефіцієнта податкоспроможності, що обраховується на основі фактичних надходжень контингентів податків, зборів та обов'язкових платежів за один або два роки, які передують планованому, та їх планових показників, врахованих при затвердженні відповідними радами місцевих бюджетів цих адміністративно-територіальних одиниць на планований рік. При цьому враховуються втрати у доходах місцевих бюджетів, що виникли внаслідок надання пільг платникам податків згідно із рішеннями відповідних місцевих рад, приріст недоїмки (переплат) з цих податків, зборів і обов'язкових платежів та суми відстрочених, розстрочених, реструктуризованих і списаних податкових зобов'язань платників податків, нарахованих за два попередні роки.

Розрахунок прогнозу доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці здійснюється виходячи з прогнозних доходів зведеного бюджету, обрахованих на підставі Основних макропоказників економічного і соціального розвитку держави на планований рік, та індексу відносної податкоспроможності. Ступінь загального вирівнювання при здійсненні розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів на той чи інший рік приймається рівним одиниці.

До кошика доходів місцевих бюджетів, що спрямовуються на фінансування делегованих державних повноважень, входять наступні загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі):

- прибутковий податок з громадян;
- плата за землю;
- державне мито, окрім мита, що справляється за дії, вчинені арбітражними судами;
- плата за видачу ліцензій та сертифікатів, що видаються виконавчими органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;

- надходження від адміністративних штрафів за місцем вчинення правопорушення, окрім штрафів ДАІ, що зараховуються в повному обсязі до Державного бюджету України;
- штрафи, фінансові санкції та пені за порушення податкового законодавства за податками, зборами та обов'язковими платежами, що зараховуються до цих бюджетів згідно із проектом Бюджетного кодексу України;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва.

Розрахунок дотації загального вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету з бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету та бюджетів міст Києва і Севастополя

Обсяг дотації загального вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету з бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету та бюджетів міст Києва і Севастополя (TI) визначається за наступною формулою:

$$TI = V_i - K_d \cdot D_i$$

де K_d – частина кошика доходів бюджету, що зараховується до бюджету i -ї адміністративно-територіальної одиниці. Для бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів K_d складає 0,25, для бюджету міст Києва і Севастополя – 1,0;

D_i – кошик доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці визначений у встановленому Порядку;

V_i – розрахунковий обсяг видаткової частини бюджету Автономної Республіки Крим, i -го обласного бюджету, бюджетів міст Києва та Севастополя на виконання делегованих державних повноважень визначається як сума розрахункових показників за основними функціями цих бюджетів:

Розрахунок обсягу видатків обласного бюджету (V_{yai}), бюджету Автономної Республіки Крим (V_{VARK}) та бюджетів міст Києва ($V_{yк}$) і Севастополя (V_{ys}) на утримання органів управління

Обсяг видатків обласних бюджетів на утримання органів управління визначається виходячи із показників чисельності органів місцевого самоврядування, затверджених відповідною постановою Кабінету Міністрів України в залежності від кількості населення області та пропорцій відповідних рівнів бюджетів, що склались у попередньому році.

Глава III

БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ – ПОКАЗНИК НЕЗБАЛАНСОВАНOSTI МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ФІНАНСОВИХ ЗВ'ЯЗКІВ

§ 1. Бюджетний дефіцит

Головною ланкою фінансової системи є бюджетна система, яка організаційно залежить від форми державного устрою і, як правило, складається з державного та місцевих бюджетів. Відношення між державним і місцевими бюджетами будуються на основі єдності бюджетної системи і фінансової політики держави.

Зміни в економіці, керівництві господарством держави і зміни у структурі й функціях державної влади та управління напряду пов'язуються з бюджетною системою, адже вони змінюють співвідношення між різними ланками бюджетів та приводять до змін їх обсягів та внутрішньої структури.

Структура бюджетної системи визначається Конституцією України. В ній та в Бюджетному кодексі закріплюються права держави та місцевих органів влади і управління на затвердження своїх бюджетів, порядок їх складання, розгляду та затвердження.

Нові економічні відносини, які запроваджені в Україні, викликали зміни і в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми існують різні підходи:

- надати самостійність місцевим бюджетам (як є зараз), консолідувавши у зведеному бюджеті України всі бюджети, що становлять бюджетну систему;
- мобілізувати через бюджетну систему використання фінансів держави з метою розвитку пріоритетних напрямів виробництва та підтримки стабільності національної валюти;
- забезпечити право місцевим органам влади і управління і розпоряджатися коштами, що надходять від комунальної власності підприємств через податки, регулюючи бюджети за рахунок загальнодержавних податків та доходів.

Розглядаючи питання стосовно збереження бюджетної системи та бюджетного устрою, треба зазначити, що в умовах переходу до ринкової економіки продовжують зберігатися затратні функції держави, супроводжувані спадом виробництва, інфляційними процесами і зменшенням доходів та зростанням дефіциту бюджету. Нестача коштів на фінансування соціально-культурної сфери, капітальні вкладення та

інші заходи у місцевих бюджетах поповнюється шляхом розподілу коштів між самостійними ланками бюджетної системи у вигляді дотацій, субвенцій і субсидій, що, безперечно, є позитивним моментом.

Негативним є те, що централізований порядок надання місцевим бюджетам, які входять до бюджетної системи України, дотацій, субвенцій і субсидій породжує в органах влади і всіх ланках управління споживацьке ставлення до них і не стимулює їх діяльність на вишукування додаткових коштів у господарствах областей, міст і районів. Саме місцеві органи влади й управління повинні розробляти відповідні заходи щодо поліпшення економічного стану своїх сіл, селищ, районів, міст і областей та вишукувати можливості для додаткового залучення коштів в їх бюджети на підтримку діючих установ охорони здоров'я, освіти, культури та фінансування інших заходів, передбачених бюджетами. Адже якщо держава мобілізує кошти для фінансування пріоритетних напрямів економічного розвитку, вона не може достатньо забезпечувати позики, субвенції і субсидії місцевим бюджетам, і останні змушені будуть скорочувати видатки саме за рахунок мережі установ культури, освіти, охорони здоров'я, що дуже небезпечно.

Ось чому самостійність спонукає органи місцевої влади і управління до розробки невідкладних заходів щодо пошуку засобів для фінансування інфраструктури. У такому випадку з Державного бюджету місцевим органам влади та їх бюджетам виділяється мінімум допомоги.

Прийняття зведеного бюджету, до складу якого входять усі ланки бюджетів бюджетної системи, пов'язане зі значним навантаженням на місцеві органи влади і управління, вимагає від них повної відповідальності за виконання бюджету. Позитивним у схемі зведеного бюджету є те, що бюджетна система спирається на економічно і юридично врегульовану сукупність Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, селищних та сільських бюджетів. При цьому маємо повну самостійність місцевих бюджетів і всіх їхніх ланок, зумовлену наявністю власних та закріплених доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання. Негативним моментом є те, що в умовах нестабільного розвитку економіки та виробництва поглиблюються кризові явища в економіці регіонів.

Як бачимо, бюджет є формою планомірного накопичення і використання коштів для забезпечення функцій, здійснюваних органами державної влади, регіонального та місцевого самоврядування. Накопичення коштів відбувається у галузях виробництва та послуг, а тому суб'єкти господарювання усіх форм власності є провідною ланкою у

створенні фінансів держави, оскільки фінанси суб'єктів господарювання опосередковують грошові відносини, що виникають при створенні і використанні грошових доходів для формування основних і обігових фондів, розрахунків з державою через систему податків та обслуговування кругообігу коштів суб'єктів господарювання і зміну форм вартості у процесі цього кругообігу.

Якщо фінанси суб'єктів господарювання обслуговують процес виробництва суспільного продукту, його розподіл всередині суб'єктів господарювання і нагромадження капіталу для розширеного відтворення та розрахунків з державою через податкову систему, то загальнодержавні фінанси використовуються для розподілу і перерозподілу з метою задоволення потреб загальнодержавного споживання через державний та місцеві бюджети і через фонди соціального страхування, пенсійний фонд тощо.

Отже, Державний бюджет для виконання своєї ролі у суспільному виробництві повинен мати стійку дохідну базу, яка забезпечується вилученням у бюджет частини доходів підприємств, організацій та населення. Таким чином, у Державному бюджеті акумулюється значна частка державних фінансових ресурсів держави.

При формуванні доходів бюджету виникають фінансові взаємовідносини між учасниками бюджетного процесу, які характеризуються сукупністю грошових відносин, що започатковуються при вилученні та централізації частини фінансових ресурсів у бюджет. Такі відносини мають завжди розподільний характер, вартісну форму, а їх обов'язковим учасником є держава, яка для утворення бюджету вступає у фінансові взаємовідносини з окремими підприємствами, організаціями та населенням, вилучаючи на загальнодержавні потреби частину утвореного або одержаного капіталу.

Форми і методи утворення доходів бюджету змінюються під дією багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких першочергове значення має стан розвитку економіки та економічна політика на даний період часу. Відповідно до цього головним призначенням мобілізації доходів є створення стійкої фінансової бази для забезпечення виконання органами влади і управління своїх функцій щодо задоволення загальнодержавних і регіональних потреб.

Таким чином, робимо висновок, що призначення доходів – забезпечувати видатки бюджету. При цьому необхідно знайти такі форми фінансових взаємовідносин з суб'єктами господарювання, методи вилучення доходів у бюджет, які б стимулювали відтворювальні процеси виробництва, раціональне використання ресурсів і на цій основі забезпечували збільшення ВВП і доходів бюджету.

У цьому формулюванні відображається фіскальне призначення бюджету та його стимулююча роль, що забезпечує розширення матеріальної основи зростання доходів бюджету.

Можна виділити три основні джерела надходжень у бюджет:

- державне майно та відповідні загальнодержавні ресурси;
- обов'язкові податки і збори з юридичних та фізичних осіб;
- надходження коштів від державних цінних паперів, позик, лотереї та інших
- надходжень.

Побудова нової економічної системи знаменувала собою необхідність зміни дохідних джерел бюджету. До цього фінансові взаємозв'язки бюджету з підприємствами базувались на високій централізації доходів, повній залежності всіх галузей господарства від держави. При цьому існували деякі особливості формування доходів бюджету. Так, загальновідомим фактом є те, що більш ніж на 90 % бюджет формувався за рахунок надходження доходів від народного господарства і тільки залишок – за рахунок податків з населення. Наприклад, основою формування доходів бюджету до 1991 року були податок з обороту та платежі з прибутку державних підприємств. Жорстка централізація доходів надавала змогу адміністративними методами перерозподіляти фінансові ресурси держави і за рахунок передових підприємств перекривати збитки інших.

Широко проводилось залучення коштів у доходи бюджету за рахунок позик, залишків вкладів населення в ощадних касах. Жорстка централізація дозволяла органам влади і управління фальсифікувати дані по доходам бюджету, згідно з якими, наприклад, у повоєнні роки офіційно показувалася повна збалансованість доходів і видатків і навіть перевищення доходів над видатками Державного бюджету, що досягалось шляхом додаткового випуску в обіг грошей – емісії грошей, і тільки у 1989 р. було офіційно затверджено Державний бюджет з дефіцитом і з цього року бездефіцитний бюджет вже не затверджувався.

Україна як незалежна держава практично з моменту оголошення самостійності провела ряд реформ щодо зміни суті і структури бюджету. Всі вони характеризуються надто складною економічною ситуацією, що потребує необхідності змін джерел надходжень, які можна розподілити на податкові та неподаткові. При цьому частка податкових надходжень збільшується, що є логічним.

Податки складають фундаментальну основу розвитку цивілізації, що пояснюється їх фіскальними, суспільними, соціально-політичними і господарськими перевагами над іншими каналами залучення необхідних

державі коштів. Вони є ефективним знаряддям реалізації державної політики для забезпечення життєдіяльності суспільства, що потребує від органів влади виваженої податкової політики. Непрофесійний підхід до застосування податків може привести до згортання виробництва, погіршення економічного стану. Тим більше, що при поглибленні ринкових реформ у загальному обсязі бюджетів збільшується частка податкових надходжень по відношенню до неподаткових.

В залежності від платників доходи бюджету можна розділити на доходи юридичних і фізичних осіб, оподаткування об'єктів яких має тенденцію до розширення за рахунок включення до оподаткування майна, землі, природних ресурсів та інших об'єктів.

Перехід до побудови нової економічної системи започаткував і зміну податків. Так, 1991 рік був останнім роком, у якому основним джерелом доходів бюджету був податок з обороту, який у структурі зведеного бюджету становив 21,5 %, а з 1992 року замість податку з обороту було запроваджено податок на додану вартість і акцизний збір.

За своєю формою податки, як важлива економічна категорія розвинутого виробництва, є основою формування бюджету і виконує фінансову і стимулюючу функції. Перша функція реалізується через вилучення до бюджету частини доходів підприємств і населення, а друга – через економічні важелі впливу на посилення мотивів до праці, розвитку відтворювальних процесів у виробництві, економічному використанні паливно-енергетичних та інших ресурсів.

На відміну від доходів, які акумулюються у бюджеті за рахунок вилучення частини прибутку у підприємств, організацій, установ та грошових коштів населення, видатки бюджету формуються за рахунок названих коштів і мають цільове направлення на фінансування заходів передбачених у бюджетах різних рівнів на утримання соціально-культурних установ, органів влади і управління та інших.

Видатки бюджету повинні базуватись на фінансових відносинах між державою і суб'єктами фінансування, повинні мати вартісну форму, безповоротність фінансування, а обов'язковим учасником цих процесів повинна бути держава через представницькі та управлінські структури. Як власник бюджетних ресурсів держава має право розпоряджатись видатками бюджету, направляти кошти на розвиток матеріальної та соціальної сфер, тобто виконувати видаткову частину бюджету. Основною вимогою при складанні, розгляді і виконанні бюджету є збалансованість доходної та видаткової частин бюджету. При перевищенні видатків над доходами маємо дефіцит бюджету, але і при його наявності необхідне збалансування бюджету.

Розвиток держави неможливий без створення необхідних умов утримання невиробничої сфери й розвитку виробництва, соціально-культурних закладів та заходів щодо їх утримання; органів влади і управління; оборони та ін., що відображено в складі видатків Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

У республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, селищних, сільських бюджетах також утворюється оборотна касова готівка. Оборотна касова готівка може бути використана протягом року на покриття тимчасових касових розривів і має бути відновлена у тому ж році до розмірів, установлених під час затвердження відповідного бюджету.

Розмежування видатків між бюджетами, що входять до складу бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, здійснюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст Києва і Севастополя) радами та районними і міськими (міст з районним поділом) радами.

Наведені видатки бюджетів усіх рівнів повинні формуватися, виходячи з наявних коштів у дохідній частині бюджетів, тобто повинна чітко дотримуватись збалансованість бюджетів усіх ланок, що є необхідною умовою бюджетної політики. Незбалансованість веде до дефіциту бюджету.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків над доходами.

Профіцит бюджету, або надлишок бюджету – перевищення доходів над видатками.

Вже тривалий час державний і місцеві бюджети затверджуються з дефіцитом. Граничний розмір їх дефіциту та джерела його покриття затверджуються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами під час затвердження відповідних бюджетів.

Уже стало правилом, що дефіцит бюджету при затвердженні бюджету тієї чи іншої ланки бюджетної системи не повинен перевищувати двох процентів доходів бюджету. Таким чином, в разі перевищення запланованого дефіциту бюджету фінансуються передусім видатки загального фонду бюджету. Держава, керуючись принципом першочергового фінансування витрат загального фонду бюджету, припиняє фінансування витрат на відтворення для збереження витрат на охорону здоров'я, освіту й інші заходи, спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності населення, аналогічно і по відповідним місцевим бюджетам.

Натомість, неузгодженість доходів і видатків призводить до погіршення фінансового стану, особливо установ соціально-культурної

сфери, що яскраво висвітлюється на виконанні дохідної і видаткової частин Зведеного і Державного бюджету. Аналіз виконання Державного і Зведеного бюджету висвітлює негативні тенденції, які проявляються у значному перевищенні видатків по відношенню до отриманих доходів, а відповідно і зростанні дефіциту бюджету.

Отже, неузгодженість, а точніше, незбалансованість видатків з доходами бюджету, призводить до погіршення соціальної напруги у суспільстві і підкреслює перевагу політики над економікою. Відповідно, ця незбалансованість не сприяє наповненню дохідної частини Державного бюджету, призводить до зростання дефіциту бюджету, що потребує жорсткого контролю за виконанням бюджету за рахунок:

- 1) приведення витрат видаткової частини бюджетів у відповідність з отриманими доходами;
- 2) перегляду існуючої системи витрат бюджету відповідно до розвитку економіки;
- 3) якісної зміни податкової політики держави, спрямувавши її на підтримку впровадження нових ресурсозберігаючих технологій і виробництво конкурентоспроможної продукції;
- 4) поєднання у бюджетній системі державних інтересів з наданням необхідних коштів для економічного розвитку регіонів через нормативне регулювання їх бюджетів;
- 5) створення на макро- і мікрорівнях умов розвитку рентабельних підприємств усіх форм власності, які впроваджують нові технології і виробляють конкурентоспроможну продукцію. Кошти, які направлені на проведення заходів щодо впровадження відтворювальних процесів у виробництві, не повинні оподатковуватись.

На перший погляд, такі заходи не є заходами контролю за виконанням бюджету, але без них не можна розраховувати на зростаюче отримання доходів.

Розкриваючи необхідність узгодження доходів і видатків Державного бюджету в умовах нестабільної економіки, не можна забувати, що вагому частку зведеного бюджету займають місцеві бюджети, які в умовах нестабільної економіки і жорсткої централізації коштів у Державному бюджеті повинні забезпечувати фінансування як поточних витрат, так і провадити економічну політику розвитку регіонів. Місцеві органи влади і управління при цьому виходять із положення про те, що держава підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних

соціальних потреб. При цьому доходи самостійних місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом.

У доходній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Необхідно підкреслити гарантії держави які закріплені у Законі про місцеве самоврядування по збалансуванню доходів і видатків місцевих бюджетів, зокрема:

1. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.
2. При забезпеченні збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів не враховуються вільні залишки бюджетних коштів.
3. У разі, коли вичерпано можливості для збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону.

Наведений порядок виконання державного і місцевих бюджетів свідчить, що в умовах надання самостійності у затвердженні бюджетів усіх рівнів є обмеженість дій держави по відношенню до місцевих бюджетів по вилученню коштів, отриманих за рахунок перевиконання доходів місцевих бюджетів.

§ 2. Причини та фактори бюджетного дефіциту періоду становлення незалежності України

Бюджетний дефіцит проявляється у кризі фінансів і є незбалансованістю макроекономічних показників. Криза фінансів таким чином проявляється у великому бюджетному дефіциті та значному державному боргу. Неконтрольований дефіцит бюджету веде до жорсткої

податкової політики, спаду виробництва, зростання цін та збільшення грошової емісії. Причому бюджетний дефіцит в Україні йде паралельно із товарним дефіцитом, наслідком якого є заповнення ринку імпортованими товарами, що ще більше поглиблює негаразди вітчизняного виробника.

Досліджуючи характеристики розвитку і спаду бюджетного дефіциту, можна з певністю констатувати, що його причини полягають у:

- загальному спаді виробництва, зниженні ефективності роботи окремих галузей виробництва;
- несвоєчасному проведенні структурних змін в економіці;
- жорсткій податковій політиці, яка не стимулює виробництво;
- розвитку інфляційних процесів, кредитній та ціновій політиці;
- незбалансованості доходів і видатків бюджету, зростанні видатків при зменшенні доходів.

Аналізуючи дані економічних показників періоду становлення незалежності України, який співпав з періодом активного розвитку інфляційних процесів, можна констатувати чітку систему невваженої фінансової політики, яка поглибила інфляційні процеси в 1992 році. Так, за 1991 рік прибуток по господарству України становив у фактично діючих цінах суму 109,9 млрд. укр. крб., доходи зведеного бюджету становили 76,8 млрд. укр. крб., а видатки – 97,9 млрд. укр. крб., або 33,2 % від ВВП і 89,9 % від прибутку по господарству України. При цьому дефіцит Зведеного бюджету складав 21,1 млрд. укр. крб., що становило 27,4 % доходів і 21,5 % видатків Зведеного бюджету України і 7,1 % ВВП.

Наведені дані свідчать про невважену бюджетну політику, яка стимулювала інфляційні процеси. Не кращим було становище і у 1992 році, на якому уже позначились негаразди бюджетної політики попереднього року, які відобразились і при затвердженні зведеного бюджету.

Валовий внутрішній продукт у 1992 р. зменшився і становив відносно суми попереднього року 86,0 %, але видатки Зведеного бюджету до ВВП становили 39,9 %, або зросли на 6,7 %, що ще більше поглибило негативні процеси в економіці України.

При цьому при затвердженні бюджету на 1992 рік вперше був запланований кредит НБУ, спрямований на покриття дефіциту бюджету у сумі 329,7 млрд. укр. крб. у фактично діючих цінах. Відомо, що цей кредит був додатковою емісією грошової маси в обіг, або прямою підтримкою інфляційних процесів в економіці.

Фактичне виконання зведеного бюджету України за 1992 рік характеризувалося зростанням витрат бюджету, у зв'язку з чим дефіцит зведеного бюджету на кінець року становив 13,3 % до ВВП.

У період з 1992 по 1996 роки простежувалася чітка система покриття дефіциту як зведеного, так і Державного бюджету України за рахунок кредитів НБУ, про що свідчить зростання кредитів НБУ та інших комерційних банків: ці кредити у 1992 р. становили 3,3, у 1993 – 107,5, у 1994 – 1321,1, у 1995 – 2942,8 і у 1996 р. – 1345,6 млрд. грн.

Названий період характеризувався і високим загальним індексом інфляції споживчого ринку. Так, у 1991 р. він становив 390 %, у 1992 р. – 2100 %, а його найвищий рівень припав на 1993 рік, де він сягнув до 10258 % і починаючи з цього року почалося планомірне його зниження до 501 % у 1994 р., 282 % у 1995 р. і у 1996 р. – році введення національної валюти – гривні – 109,4 %.

Відповідно до зростання інфляції зростала і облікова ставка НБУ та відповідно процентні ставки комерційних банків. Так, на 1992 рік НБУ була встановлена облікова ставка 80 %, у 1993 р. – 190 %, у 1994 р. – 225,9, у 1995 р. – 131 % і 1996 р. – 62,3 % та за 1997р. – 35 % і у 1998 р. становила 41 %. Аналіз наведених даних свідчить, що регулювання облікової ставки НБУ здійснюється в залежності від рівня інфляції, попиту і пропозиції на кредити на кредитних аукціонах, міжбанківському ринку та цін на біржовому та позабіржовому ринку.

В цей період чітко виявилась непристосованість підприємств, особливо державної власності та акціонерних товариств, створених на базі підприємств державної власності, до роботи у ринкових умовах, тим більше в умовах інфляції, розриву економічних зв'язків з колишніми партнерами держав СНД, зростання процентів за кредит та інші негаразди, що викликало кризу неплатежів, яка зберігає свою гостроту і на період сьогодення. В цих умовах комерційні банки, враховуючи погіршення платоспроможності підприємств, утримувалися від надання їм нових позик, що спричинило ще тяжчий фінансовий стан підприємств. Самі ж підприємства, маючи гострий дефіцит обігових коштів, не могли вчасно і в повному обсязі виконати свої зобов'язання не тільки перед державою, але й перед партнерами і банками, що призвело до стрімкого зростання кредиторської заборгованості, особливо простроченої по кредитах банків, і в кінцевому результаті – до згортання кредитної діяльності. Маємо замкнуте коло: спад виробництва веде до згортання кредитної діяльності банків, посилення кризи неплатежів, зменшення доходів бюджету і зростання його дефіциту та неможливості проведення заходів фінансової підтримки виробника.

Розрахунок надходжень коштів від приватизації об'єктів як державної, так і комунальної власності місцевих рад себе не виправдав. В ході приватизації не відбулися значні зміни в економіці і, відповідно, позитивні зміни у виконанні доходів бюджету.

Отже, потрібна виважена економічна політика, направлена на державне визначення ставлення до процесів, які відбуваються в економіці, тобто необхідна чітка система, яка б визначила конкретні цілі, пріоритетність і послідовність їх досягнення. Повинна бути чітка система макроекономічних заходів щодо підтримки виробника, утримання інфляційних процесів, валютного курсу гривні, платіжного і торговельного балансів, зовнішньоекономічної діяльності. Виконанню цих заходів повинні відповідати цінова, фінансова, інвестиційна, кредитна, валютна та зовнішньоекономічна діяльність держави. На вирішення цих проблем і повинно направлятися фінансування, заплановане дефіцитом бюджету. Таким чином, чітко простежується розподіл дефіциту бюджету на активний і пасивний.

Активний дефіцит бюджету характеризує комплекс заходів, направлених на розвиток відтворювальних процесів у виробництві і розвитку економіки в цілому.

Пасивний дефіцит бюджету виникає в умовах економічної кризи, розвитку інфляційних процесів, згорання виробництва, зменшення доходів бюджету і як результат – зростання його дефіциту. Пасивному дефіциту бюджету відповідає період з 1991 по 1997 р.

Введення твердої національної валюти гривні і згорання інфляційних процесів започаткували активність дефіциту бюджету. Цьому сприяла і поява у державному бюджеті внутрішніх державних позик, які у 1996 р. були затверджені у сумі 1571,1 млн. грн. і вже на 1998 рік був установлений обсяг випуску облігацій внутрішніх державних позик за номінальною вартістю 11471,5 млн. грн. з отриманням від випуску 8425,2 млн. грн. доходів, тобто чітко діє ринок цінних паперів.

З розвитком фондової біржі і випуском державою цінних паперів в Україні банки почали купувати і продавати цінні папери, що в одному випадку скорочує кредитні ресурси банків, а в іншому – збільшує.

Обсяг загальних кредитних вкладень банківської системи України в економіку не перевищує 15 млрд. грн., як правило з них 65,9 % надається у національній валюті і на короткі строки. Частка ж довгострокових кредитів не перевищує 10 відсотків загальних кредитних вкладень, що не сприяє і не може сприяти розвитку інвестиційної діяльності.

Приватизація державного майна і особливо розвиток інвестиційних процесів в економіці України – основа розвитку відтворювальних

процесів. Інвестиції, як довгострокові вкладення капіталів у розвиток підприємств, організацій та галузей, в умовах спаду промислово-виробничого потенціалу набувають першочергового значення і повинні стати пріоритетними, тим більше за умов дефіциту бюджету. Пріоритети використання інвестицій у виробничому секторі економіки повинні бути при використанні як державних, так і недержавних коштів.

В цьому аспекті заслуговує на увагу концепція науковців щодо розвитку інвестиційної діяльності в регіоні, згідно з якою більш обґрунтовано та зважено приймаються інвестиційні рішення, забезпечується комплексність вирішення регіональних проблем з урахуванням інвестиційних можливостей, що прискорює процес відтворення виробничого потенціалу і таким чином сприяє відродженню економіки країни в цілому.

Дійсність сьогодення в тому, що інвестиційні процеси активізуються у невиробничих секторах економіки і найбільше у торговельній діяльності. Проте капітал, отриманий від торговельної діяльності, значною мірою скеровується у тіньову економіку. Ось чому завданням всіх управлінських структур є залучення тіньового капіталу в інвестиційні процеси, направлені на відтворення вітчизняного виробництва.

Методологічний фактор характеризується необхідністю розбудови незалежної держави, що потребує якісно нових економічних, правових законодавчих та нормативних актів по створенню кредитної, податкової, цінової політики, що відповідають завданню стабілізації та розвитку економіки і не тільки на макроекономічному, але і на мікроекономічному рівні. Прикладом цього є нормативна база затвердження Державного і місцевого бюджетів, державних і місцевих податків, відпрацювання системи покриття дефіциту Державного бюджету і покриття випадючих доходів місцевих бюджетів (через систему кредитів, дотацій, субвенцій і субсидій).

Процес відпрацювання методики підходів до вирішення питань становлення фінансової, кредитної систем і економіки в цілому потребує великого проміжку часу, залучення до цієї справи широкого загалу науковців і практиків, вивчення процесу побудови цих систем у передових країнах світу і на цій основі – видання методичних вказівок, положень, рекомендацій органам державної влади та управління.

Неабияке значення для прогресу економіки України відіграє технологічний фактор. Економіка України характеризується великим переплетінням різних технологічних способів виробництва із недостатньою автоматизацією та механізацією виробництва як у промисловості, так і в сільському господарстві, що потребує докорінної його модернізації

і переходу до нового технологічного способу виробництва, характерного для економічно розвинутих суспільств.

Таким чином, необхідна глибока структурна перебудова економіки, яка повинна охоплювати не тільки макро-, але й мікрорівень, і в першу чергу реструктуризацію і модернізацію підприємств, за рахунок впровадження ресурсозберігаючих технологій і оновлення технологічного обладнання, підвищення якості продукції та зниження її собівартості.

Наведені фактори вимагають прийняття дійових заходів щодо вирішення питань перебудови економіки України у плані відновлення відтворювальних процесів виробництва, його прибутковості, зростання доходів бюджету і зменшення негативного впливу дефіциту бюджету. Невирішення цих питань виводить на передній план соціальний фактор, який вміщує у собі усі негаразди економічного розвитку. Скорочення видатків бюджету на утримання соціально-культурної сфери не дає змоги профінансувати заробітну плату як науковцям, так і вчителям, лікарям та обслуговуючому персоналу.

Дефіцит бюджету зумовив необхідність скорочення як чисельності апарату управління зверху до низу, так і числа лікарень, шкіл, дитячих садків. При цьому видатки на капітальний ремонт приміщень і установ соціально-культурної сфери вкрай недостатні. Аналогічно із коштами на медикаменти для лікарняних установ та на паливно-енергетичні ресурси.

Схоже становище і в галузі виробництва, де заробітна плата також своєчасно не отримується, що породжує негативне ставлення працівників виробничої і бюджетної сфер до заходів щодо стабілізації і розвитку економіки, які провадять вищі та місцеві органи влади і управління, та підвищує соціальну напругу у суспільстві.

Владні і управлінські структури для нівелювання соціальної напруги у суспільстві приймають законодавчі та нормативні документи по підвищенню ставок заробітної плати, розміру пенсій, стипендій і при відсутності дохідних джерел вимушені збільшувати видатки бюджету і, зрозуміло, його дефіцит. При цьому збільшення видатків без збільшення доходів призводить до зростання інфляційних процесів.

Таким чином, соціальний фактор займає одне з провідних місць при створенні пасивного дефіциту бюджету. Знання причин і факторів бюджетного дефіциту дають змогу прогнозувати їх і мати змогу своєчасно запобігти негативним проявам і на цій основі розробити заходи щодо розвитку економіки як на макро-, так і на мікрорівні.

§ 3. Прогнозування дефіциту бюджету

Прогнозування дефіциту бюджету – спеціальне наукове дослідження перспектив виконання доходів і видатків Державного та місцевих бюджетів, а конкретно перевищення видатків над доходами за певний період часу (рік, три, п'ять років). Тобто це одна з форм конкретизації наукового передбачення, яка взаємопов'язана з плануванням, програмуванням та управлінням процесом складання того чи іншого бюджету за доходами і видатками, а відповідно і визначенням його дефіциту.

Прогнозування можна поділити на дослідницьке та нормативне.

Дослідницьке будується на передбаченні стану надходжень доходів на основі аналізу, їх надходжень за попередні роки і відпрацювання прогнозних показників, виходячи з планування того, що у подальшому їх виконання буде без змін. Відповідно до планованих надходжень доходів плануються видатки, що дає змогу визначити рівень дефіциту бюджету.

Нормативне прогнозування базується на виконанні бюджетів попередніх років, відпрацюванні критеріїв та нормах оцінки збільшення чи зменшення доходів і видатків та рівня дефіциту бюджету.

Ось чому доцільно при прогнозуванні дефіциту бюджету виходити з поєднання дослідницького та нормативного прогнозування, що надає більшої вірогідності отриманим прогнозованим показникам.

Натомість, виходячи з мети прогнозування, його можна поділити на поточне і перспективне (короткострокове, середньострокове, довгострокове) в залежності від терміну прогнозу. Наприклад, короткострокове розраховується на рік при складанні бюджету на майбутній рік, середньострокове – на 2-3 роки і довгострокове – до 5 років. Більші терміни прогнозування збільшують похибки у прогнозуванні показників. Ось чому найбільша вірогідність прогнозів виконання бюджету і його дефіциту у середньострокові і найменша – у довгострокові терміни. Отже, чим більший термін прогнозу, тим більша вірогідність похибок, які виникають під дією тих чи інших факторів.

Прогнозування дефіциту бюджету базується на показниках виконання бюджету за доходами і видатками за визначений час – попередній рік чи кілька років, та показниках їх зростання або зменшення у перспективі. Воно спирається на показники, які надають можливість дати оцінку ефективності економічного розвитку держави і на її основі визначити виконання доходів і видатків бюджету у перспективі і, відповідно, визначитись з показником дефіциту бюджету, як перевищення видатків над доходами.

Передумовою прогнозування є економічний аналіз виконання доходів по всіх статтях (податкові надходження, платежі за використання природних ресурсів, доходи від власності, операції з капіталом та інші), а також видатків на утримання органів державного управління, соціально-культурні заходи, оборону та інші на основі: формування системи показників, які характеризують виконання доходів чи видатків бюджету та зниження чи зростання його дефіциту; якісного аналізу результатів виконання бюджету за рік чи ряд років по статтях доходів та видатків; кількісного аналізу виконання бюджету по надходженню коштів відповідно Зведеного, Державного та місцевих бюджетів; визначення результатів та надання рекомендацій щодо покращення становища.

Аналіз даних Державного бюджету за ряд років провадиться для прогнозування вартісних показників, орієнтованих на найбільш характерні вимоги прогнозної інформації. У даному випадку необхідна прогнозна інформація щодо прогнозування дефіциту бюджету, яка повинна відповідати наступним вимогам: дальність (рік, два, три тощо), точність, інформаційна основа прогнозів і т.д. Для цього потрібно вирішити наступні завдання: спрогнозувати вартісні показники для заданого об'єкта; сформулювати обґрунтовані вимоги до дальності і періодичності прогнозів з урахуванням можливої точності результатів; обґрунтувати вимоги і визначити обмеження на інформаційну базу; розробити математичні методи прогнозування; обробити одержану інформацію і забезпечити можливості її реалізації.

Підсумовуючи наведені вимоги до прогнозування, можна виділити три його етапи: підготовчий, розрахунковий і аналітичний (рис. 3.1).

Поставлені проблеми значною мірою можуть бути вирішені, якщо методика прогнозування спиратиметься на загальні властивості прогнозованих показників і допускатиме проведення розрахунків за моментами часу і в будь-який заданий період.

Наприклад, при розрахунках бюджету на майбутній період необхідно, щоб показники мали вартісну (грошову) форму і були сплановані у визначеному періоді.

Закладаючи підвалини довгострокового прогнозування показників бюджету, необхідно визначити фактори, які впливають на його зменшення або зростання, для чого необхідно мати і оперувати багатим фактичним матеріалом. Тим більше, що радикальні й швидкоплинні зміни, які відбуваються в економіці, політиці та законодавстві, створюють при прогнозуванні показників бюджету та його дефіциту надзвичайно нестабільне середовище (зміна податків, ставок, об'єктів оподаткування та інші).

Це не дає змоги ефективно використовувати в прогнозуванні досвід інших країн або теоретичні здобутки минулих років. Розвиток моделей прогнозування бюджетів економічно розвинутих держав проходив і проходить у більш стабільному середовищі, яке надає можливість прогнозувати явища на віддалену перспективу на основі чітко сформованої теоретичної основи. Тому на даному етапі економічного розвитку України має велике значення короткостроковий і менш значиме – середньостроковий прогноз доходів, видатків і бюджету в цілому.



Рис. 3.1. Етапи побудови прогнозу визначення показників бюджету

Розглядаючи різні варіанти динаміки розвитку бюджету країни, визначимо, що на даному етапі розвитку економіки необхідно відмовитись від ідеї застосування багатофакторних моделей. Причина полягає в тому, що для здійснення прогнозу на підставі такої моделі для отримання прогнозного значення функції необхідно мати прогнозні значення всіх факторів на той же момент часу. Однак надійність будь-яких економічних прогнозів в умовах сьогодення залишається досить низькою.

Виходячи з вищенаведеного, прогнозування доходів і видатків бюджету в умовах нестабільної економіки – дуже складна справа. Тому підбір моделі прогнозу будується на основі аналізу різних функцій. Всі вони заслуговують на увагу.

Наприклад, лінійне рівняння динаміки зростання бюджету, незважаючи на деяку спрощеність моделі, забезпечує достатню точність прогнозованих показників бюджету. Для такого прогнозу можуть використовуватись фактори, що впливають на показники бюджету, тобто рівень виконання доходів за факторами-статтями: податки, неподаткові платежі та інші надходження. Аналогічно по видаткам-статтям: на соціально-культурні заходи, оборону, управління та інші.

Більш детальний аналіз можна зробити шляхом дослідження відхилень фактичних результатів від затверджених у бюджеті, збільшення частоти спостережень, впливу на виконання бюджету змін у податках, цінах та інфляційних процесах.

Можна також виділити три методи прогнозування дефіциту бюджету. На наш погляд, ними повинні стати: якісна екстраполяція, кількісна екстраполяція показників часового ряду динаміки усіх статей за стандартною класифікацією та прогноз виконання бюджету у рамках бюджетного програмування.

Якісна екстраполяція передбачає майбутній економічний розвиток, виконання бюджету та можливості фінансування видатків в економічному просторі, який склався за останні три роки і балансування доходів і видатків бюджету.

Для зіставлення додатково проводиться кількісна екстраполяція показників часового ряду динаміки усіх статей бюджету. Обидва ці методи дають непоганий результат у короткостроковій перспективі, але через численні негаразди в економіці результат буде негативний у прогнозуванні на перспективу.

Виходячи з наведеного, перспективним є третій метод, який базується на комплексному підході до прогнозування дефіциту бюджету в рамках бюджетного програмування. Бюджетне програмування – це комплекс заходів у бюджетній, податковій політиці, спрямований на досягнення заданих макроекономічних показників, які слугують виконанню бюджетів усіх рівнів або забезпеченню заданого рівня ефективності розвитку економіки. Як правило, бюджетною програмою передбачається збалансування дохідної та видаткової частин бюджету.

У тих випадках, коли виникає необхідність у збільшенні видатків бюджету, що призводить до диспропорції між дохідною частиною і видатками за рахунок прагнення забезпечити додаткове фінансування заходів, але вони не забезпечуються доходами, з'являється необхідність

у регулюванні дохідної частини бюджету. Якщо відразу не вжити цілеспрямованих заходів, то таке регулювання може набути хаотичного характеру і призведе до непомірного зростання видатків і дефіциту бюджету. Тому завчасне коригування диспропорцій та визначення обсягу доходів і видатків бюджету надає змогу утримувати бюджет у запланованих параметрах.

Таким чином, прогнозування бюджету буде більш точним, якщо він робитиметься комплексно, у рамках бюджетного програмування. Для підготовки бюджетної програми необхідно оцінити економічні проблеми, визначити інструменти бюджетної політики, за допомогою яких можна досягти поставлених завдань, що потребує розробки базової програми, яка повинна ґрунтуватись на припущенні щодо незмінності економічної політики держави порівняно з минулими роками. Базова програма повинна визначити, чи можливо вирішити поставлені завдання без зміни бюджетної та податкової політики у формуванні бюджету. Вона є орієнтиром для складання нормативної програми, яка, у свою чергу, повинна використовувати певний комплекс заходів, спрямованих на досягнення відповідної мети. Шляхом порівняння базової та нормативної програм можна робити висновки щодо очікуваних результатів у разі зміни бюджетної політики.

Отже, якщо у базовій програмі орієнтовані цілі визначаються згідно з припущенням про незмінність поточної бюджетної політики, то при складенні нормативної бази спочатку ставляться конкретні завдання, а вже потім накреслюються шляхи їх виконання.

Одночасно з розробкою базової та нормативної програм складаються прогнози по всіх видах доходів бюджету на основі узгодження звітних показників та їх характеристик і оцінки перспективи виконання на планований період.

Напрямок прогнозування показників бюджету на основі бюджетного програмування, незважаючи на серйозні труднощі, пов'язаний з одержанням повної інформації та відстеженням взаємодії показників бюджету, а тому застосовується фахівцями зазвичай у процесі побудови моделей збалансованості доходів і видатків державного бюджету. Побудова моделей може стати достатньо ефективною за умови стабілізації економіки України і як логічна схема аналізу та оцінки стану виконання бюджету та збільшення надходжень у дохідну його частину.

Отже, моделювання повинно спиратись на комплексний підхід до оцінки явищ. Моделювання збалансованості будь-яких явищ повинно ґрунтуватись на факторному аналізі показників та їх зменшення, або приросту досліджуваного показника (за рік чи ряд років) та виявлення

впливу кожного із факторів, від яких залежить формування цього показника.

У бюджеті країн з перехідною економікою акумулюється, як правило, вагома частина внутрішнього валового продукту, тому помилки в його формуванні відчутніше впливають на грошовий обіг, ніж у країнах з розвинутою ринковою економікою. Навіть незначні недоліки бюджету, які б у стабільній ринковій економіці позначилися неістотно, у період сьогодення породжують негативні процеси такого масштабу, що з'являється безпосередня загроза для національної безпеки країни. Ця обставина, а також рішучий курс на досягнення фінансової та загальноекономічної стабільності в державі зумовлюють підвищення вимог до якості макроекономічного прогнозування. Треба не лише детально передбачити можливий перебіг подій, а й подати аналіз їхніх причин та наслідків, виробити рекомендації щодо вдосконалення бюджетної політики. Проте розв'язання цих завдань за існуючих умов наражається на серйозні труднощі.

Прогнозування надходжень до бюджету є однією з найважливіших проблем, що виникають у зв'язку з існуванням різних форм власності та методів господарювання, а також відсутністю будь-якого директивного управління виробництвом роблять непридатним для цього нормативний метод розрахунків надходжень, який широко використовувався за часів планової економіки.

Методика розрахунків, що застосовується в умовах стабільного ринку, також не забезпечує потрібної точності прогнозу, оскільки базується на попередньому прогнозі номінальних значень головних макроекономічних показників: ВВП, обсягів споживання та інвестицій тощо. У наш час ці значення суттєво залежать від структури витрат бюджету, яка не може бути визначена без обсягів надходжень до нього.

Стабільність у часі найважливіших бюджетних нормативів і ставок оподаткування у країнах з розвинутою ринковою економікою, наявність однорідних статистичних вибірок достатньої довжини дозволяють широко застосовувати для такого прогнозування методи прикладної статистики й економетричні моделі. Зокрема, величина ВВП обчислюється як функція від обсягу інвестицій, стану виробничих потужностей (наприклад, ступеня їхньої зношеності), пропозиції робочої сили, обсягів критичного імпорту та інших факторів. Попит кінцевих споживачів сталий у часі, що дає змогу відносно точно спрогнозувати його на підставі наявної статистичної інформації. Отже, можна одержати досить точний прогноз макроекономічних показників, а потім, з огляду на відомі нормативи оподаткування, розрахувати надходження до бюджету й спланувати видатки.

Інша ситуація складається в умовах перехідної економіки. Платоспроможний попит – найважливіший фактор, який визначає обсяги виробництва, отже, і прогноз значень ВВП. Суттєва складова цього попиту – витрати на суспільне споживання (громадську безпеку, охорону здоров'я, освіту тощо) – фінансується з держбюджету. Багато індивідуальних споживачів (працівники сфери освіти, охорони здоров'я, управління, військовослужбовці) також одержують свої доходи у бюджетній сфері.

Таким чином, точний прогноз ВВП неможливий без урахування обсягів та структури бюджетних витрат, але й надходження до бюджету за зазначеною методикою можна розрахувати лише виходячи з прогнозу ВВП. Інший недолік статистичних методів полягає у тому, що сильний вплив важкопрогнозованих і взагалі непередбачуваних неекономічних факторів (таких, як термінові витрати з держбюджету, викликані загостренням соціально-політичної ситуації) також ускладнює їх застосування в умовах нестабільної економіки.

В умовах нестабільної економіки (кризи платежів, зменшення надходжень доходів, зростання видатків) провокується збільшення видатків бюджету. Тим більше посилюється нерівномірність виконання видатків бюджету за рахунок зниження доходів.

Прийняття законодавчими та виконавчими органами заходів впливу направлених на стабілізацію і розвиток економіки, поки що не дали істотних результатів. Для вирішення питання необхідно встановити взаємозв'язок та взаємозалежність між обсягами доходів, бюджетного дефіциту, причинами, що його зумовлюють, і темпами економічного зростання. Це має стати основою економічного моделювання зазначених явищ, розробки різних варіантів тенденцій їх розвитку, обґрунтування заходів грошової, кредитної, податкової політики, які є найбільш доцільними для кожного варіанта і які повинні застосовуватись для скорочення бюджетного дефіциту.

Розробка моделей взаємозв'язку бюджетного дефіциту і економічного зростання дозволяє поліпшити якість фінансового прогнозування, без чого неможливо здійснювати обґрунтовану економічну стратегію.

Прогнозування бюджету повинно і відбувається у процесі формування та виконання бюджету у динаміці, зрозуміло, виходячи з системи показників оцінки як державного, так і місцевих бюджетів.

Бюджет повинен розглядатись як система, а будування моделі прогнозування і регулювання має проводитись з урахуванням системних взаємозв'язків. Причому аналізуються темпи зростання доходів і видатків бюджетів всіх рівнів як складових системи, і, таким чином, виявлення і моделювання подальшого розвитку бюджету, його прогнозування у плані подальшого розвитку економіки держави.

Подібне твердження дає підстави для більш детального і глибокого вивчення цільового витрачання коштів і виявлення резервів, їх економії шляхом постійного дослідження видатків, причин перевитрат, в результаті чого невинуватені з них відносяться до резервів економії коштів, тобто до резервів поповнення доходів.

§ 4. Система показників оцінки рівня бюджетного дефіциту та його вплив на основні загальноєкономічні показники розвитку держави

Бюджетний дефіцит є складовою елементів будь-якої економічної системи. До того ж, залежно від економічного розвитку держав існують такі економічні категорії, як інфляція, банкрутство, бартер та інші. У своїй сукупності названі категорії провокують і стимулюють спад виробництва, скорочення надходжень доходів бюджету і зростання його дефіциту, що потребує наукового підходу до вивчення процесів, які відбуваються в економіці країн, насамперед, перехідного періоду, і який проходить наша держава.

На наш погляд, трансформаційні процеси, які пережила Україна у 90-х роках, свідчать про відсутність системного підходу до визначення структурних причин економічних негараздів у виробництві та зростанні дефіциту бюджету. Отже, зменшення чи зростання дефіциту бюджету потребує також системного підходу до визначення чинників цих процесів та систематизації показників оцінки рівня бюджетного дефіциту.

Аналізуючи рівень бюджетного дефіциту періоду незалежності України, можна виділити наступні показники його рівня:

- у процентах до ВВП;
- у процентах до доходів;
- у процентах до видатків.

На нашу думку, рівень показників бюджетного дефіциту залежить не тільки від показників стабілізації і розвитку виробництва, а й від зростання зовнішнього і внутрішнього боргу та податкової політики.

Для відпрацювання впливу на дефіцит бюджету названих чинників проаналізуємо кожний із названих показників.

Головним показником бюджетного дефіциту є валовий внутрішній продукт (ВВП), який характеризує собою загальну величину створеної доданої вартості у виробничій і невиробничій сферах економіки і відображається у доходах та їх використанні.

ВВП надає змогу визначати показник дефіциту бюджету як у сумарному значенні, так і у процентах, а також доходи і видатки державного

і зведеного бюджету у цих же показниках. За допомогою ВВП аналізується тенденція і прогнозується економічний розвиток держави, оцінюються шляхи здійснення економічної політики.

Отже, ВВП є універсальним показником розвитку економіки, що застосовується у всіх країнах ринкової економіки, на відміну від національного доходу як універсального показника періоду соціалізму.

Роль ВВП в економіці зумовлюється його функціями, формуванням бази для розробки державного бюджету, ефективністю зовнішньоекономічної діяльності, регулюванням зв'язків з міжнародними фінансово-економічними та політичними організаціями.

Зростання дефіциту бюджету, як правило, відповідає зростанню ВВП.

Показником оцінки дефіциту бюджету є також його відношення до доходів бюджету.

Зменшення доходів зумовлює пригнічення відтворювальних процесів виробництва і зменшення інвестицій. Поряд з інфляційними процесами цей показник свідчить про відсутність чіткої виваженої політики по структурній перебудові економіки, зумовлену пріоритетом політики над економікою.

Розгляд обумовленого питання дефіциту бюджету був б неповним без розкриття проблеми його фінансування.

Починаючи з періоду становлення незалежності України, бюджет, як і раніш, затверджується з дефіцитом, фінансування якого у період з 1991 по 1997 р. проводилось за рахунок кредитів Національного банку України. У період з 1991 по 1995 р. єдиним джерелом покриття дефіциту бюджету визначались кредити Національного банку України і тільки у бюджеті держави на 1995 р. джерелом покриття його дефіциту визначено поряд з кредитами НБУ ще й зовнішні і внутрішні джерела запозичень. У 1995 р. вони становили відповідно 2942,8; 793,4 і 304,0 млн. грн., а 1996 р. став останнім роком фінансування дефіциту бюджету за рахунок залучення кредитів Національного банку України і весь акцент погашення дефіциту бюджету перекладено на зовнішні і внутрішні джерела фінансування.

Аналіз даних того періоду показує, що залучення кредитів НБУ на погашення дефіциту бюджету не сприяло поліпшенню економічного становища, а лише посилило інфляційні процеси в економіці. Відмова від кредитування дефіциту бюджету стала каталізатором значного зменшення інфляційних процесів в економіці, що дало змогу чітко провести грошову реформу і ввести національну валюту – гривню.

§ 5. Бюджетний дефіцит та шляхи його оптимізації

Моделювання бюджетного дефіциту повинно відбуватися і відбувається у процесі формування та виконання бюджету у динаміці, виходячи з системи показників оцінки рівня як державного, так і місцевих бюджетів.

Модель, що пропонується, має на меті дослідження темпів зростання доходів і видатків бюджетів всіх рівнів як складових системи, і, таким чином, виявлення і моделювання подальшого розвитку показника дефіциту бюджету, його нівелювання, прогнозування подальшого розвитку економіки держави.

Основу системи показників оцінки бюджету становлять надходження доходів, видатки та дефіцит як перевищення видатків над доходами. Якщо доходи прийняти за X , а видатки – за Y , то дефіцит H дорівнюватиме:

$$H = Y - X. \quad (3.1)$$

Для визначення того, наскільки темп приросту видатків випереджає темп приросту доходів, чи навпаки, необхідно застосувати коефіцієнт еластичності, розрахований за наступною формулою:

$$E = \frac{T_d}{T_v}, \quad (3.2)$$

де E – коефіцієнт еластичності;
 T_d – темп приросту доходів;
 T_v – темп приросту видатків.

Отже, отримане значення покаже наскільки темп приросту видатків випереджає темп приросту доходів, чи навпаки, що надає можливість виявити резерви скорочення видатків.

Подальший аналіз цільового витрачання коштів повинен проводитись з метою виявлення резервів їх економії шляхом постійного контролю видатків, причин перевитрат, і невиправдані з них віднести до резервів економії коштів, тобто до резервів поповнення доходів, для чого необхідно:

- більш ґрунтовно підійти до прогнозування видаткової і дохідної частин бюджетів всіх рівнів;
- оптимізувати бюджетну стратегію доходів і видатків, що визначає програму рішень щодо розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами по статтях на окремих етапах розвитку;
- збалансувати всі самостійні бюджети: державний, місцеві і зведений бюджети по дефіциту.

Дефіцит бюджету означає перевищення видатків над доходами, а тому характеризує незбалансованість бюджету і виникає на основі дії різних чинників – як об'єктивних, так і суб'єктивних.

Загальновідомий чинник дефіциту бюджету – не що інше, як обмеженість коштів у держави для забезпечення наповнення бюджету необхідними доходами. Причиною цього можуть бути: спад виробництва, високий рівень собівартості виробництва товарів, потреби у новітньому обладнанні та реконструкції виробництва за рахунок впровадження нових технологій, незбалансування економіки, а в цілому зниження ефективності господарювання.

Другим чинником бюджетного дефіциту є непомірне зростання видатків без урахування фінансових можливостей. Причому витрати провадяться без урахування їх доцільності й ефективності. Наприклад, зростання витрат на утримання невиробничої сфери без врахування фінансових можливостей призводить до перевитрат видаткової частини бюджету.

Третім чинником дефіциту бюджету, найвагомішим, є інфляційні процеси, розбалансування грошового обігу та системи розрахунків, невиважена податкова, інвестиційна та кредитна політика й інші, які показані на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Умови формування дефіциту бюджету

При цьому на будь-якому етапі розвитку держави існує межа зниження витрат бюджету і рівня його дефіциту, перевищення якого економічно недоцільно.

Бюджетний дефіцит виник як результат негативних явищ в економічному та політичному житті держави і посилює їх, якщо він перевищує встановлені світовим досвідом показники, в рамках яких бюджетний дефіцит, як правило, керований у цивілізованому суспільстві. Тобто у такому суспільстві він допускається і при чіткому управлінні може дати поштовх розвитку економіки за рахунок керованості процесів. Рівень дефіциту визначається по відношенню до ВВП або до затверджених доходів бюджету, але він не може бути постійним і залежить від різних чинників, які впливають на розвиток економіки (зростання або зменшення капіталу, розвиток інфляційних процесів). На цій основі можна виділити активні і пасивні форми дефіциту бюджету.

Активний дефіцит бюджету дає змогу підштовхнути подальший розвиток економіки і зростання капіталу. Пасивний – підкоряється законам інфляції.

Завдання полягає в тому, щоб знайти можливість за допомогою бюджетного дефіциту стимулювати економічний розвиток держави.

Бюджетний дефіцит виникає в результаті незбалансованості економіки, зниження доходів і різкого зростання видатків, викликаних безгосподарністю. Ринкова економіка – не панацея від усіх бід і не може ліквідувати дефіцит бюджету, якщо не будуть вжиті заходи щодо стабілізації економіки й вирівнювання видатків з доходами, що потребує жорсткого режиму економії коштів з боку всіх владних і управлінських структур.

Форми участі органів влади й управління у процесах скорочення дефіциту бюджету у кожній державі різні, але спільним для них є управління податковою політикою, бюджетним фінансуванням і регулюванням бюджетів усіх рівнів відповідно до економічного розвитку регіонів та чисельності населення.

Дефіцит бюджету виник не у двадцятому столітті, а практично з періоду становлення державності у різних країнах і відповідно концентрації фінансів, та на цій основі законодавчого затвердження бюджетів. Зауважимо, що витoki дефіциту Державного бюджету України – не в затвердженні суверенної і незалежної держави, а у фінансовій політиці колишнього СРСР. Оскільки криза економіки бере початок у відтворенні виробництва, то і корені інфляційних процесів потрібно шукати в розбалансованості економіки, скороченні доходів бюджету, диспропорції в таких показниках, як накопичення та споживання. Прорахунки як в економічній, так і фінансовій політиці призвели до розвитку позаекономічних методів перерозподілу фінансів – розкрадання державного майна, розвитку тіньової економіки. Посилению кризових явищ фінансів слугував і затратний механізм управління

бюджетними витратами, у результаті чого з'явилася необмежена кількість будов соціально-культурної сфери, житла та об'єкти незавершених будівництв і невстановленого обладнання. Таке неефективне використання державних фінансів порушило фінансові відносини, за якими завжди стоять реальні матеріальні цінності, оскільки рух фінансових ресурсів відображає процес утворення, розподілу і використання національного доходу та його вагової частки – державного бюджету, що й спричинило постійний дефіцит бюджету.

Слід зауважити, що економічно розвинуті держави також мають бюджетний дефіцит, але керований. Основу функціонування ринкової економіки як саморегулюючої системи становить закон вартості, що виступає регулятором збалансованості попиту і пропозиції, пропорційності розвитку через територіальний і галузевий перерозподіл фінансових ресурсів та продуктивних сил.

Проте усі економічно розвинуті країни нині діють на принципах регульованої ринкової економіки, що досягається завдяки застосуванню системи фінансових важелів – податків, державних дотацій, субвенцій і субсидій, кредиту тощо.

Відмова від централізованого планування і регулювання економіки за браком чіткої системи фінансових важелів призвела до руйнування встановлених економічних зв'язків між регіонами і підприємствами, спаду виробництва, нестримного зростання цін, інфляції. Не можна забувати, що ціну виробництва складають витрати виробництва плюс середній прибуток. Саме ціна виробництва – основа коливання ринкових цін. При цьому норма прибутку як рушійна сила виробництва визначається через відношення прибутку до всього авансового капіталу – як постійного, так і змінного. За умов конкуренції товарів власник для одержання прибутку змушений постійно дбати про скорочення витрат на виробництво і поліпшення якості продукції або переміщувати капітал в іншу галузь. Цьому сприяє і система фінансових важелів, яка перешкоджає одержанню необгрунтовано високих прибутків. Зауважимо, що в умовах здорової ринкової економіки, як правило, витримується баланс попиту і пропозиції. Порушення цього балансу призводить до негативних явищ в економіці слугує виникненню інфляційних процесів, які ведуть до неконтрольованого різкого зростання дефіциту бюджету.

Інфляція не виникає раптово. Це досить тривалий процес і виявляється він не відразу, а через певний час, оскільки він завуальовується тим, що населення на перших порах не відчуває надмірності грошей в обігу і продовжує нагромаджувати і заощаджувати їх.

Інфляція не тільки призводить до зубожіння населення, а й руйнує економіку країни, яка за рахунок нерівномірного зростання цін, а також за рахунок відволікання коштів у невиробничу сферу (спекулятивну торгівлю) обумовлює ще більше зубожіння широких верств населення і скорочення реального платоспроможного попиту на товари народного споживання.

Таким чином, інфляція є причиною: зубожіння широких верств населення; неконтрольованого різкого зростання цін; порушення зв'язку між виробництвом і торгівлею, і як наслідок цього – різкого зниження, а потім і розвалу виробництва; повного розладнання грошової системи.

Головним негативним наслідком інфляції є те, що вона зупиняє процес відтворення у сфері виробництва, призводить до повного розвалу фінансів держави, спричиняє тяжкі економічні і соціальні потрясіння.

У країнах Заходу із середини 70-х років проблема бюджетного дефіциту займає чільне місце в економічній і фінансовій політиці, яка базується на подоланні негативних проявів у діяльності законодавчої і виконавчої влад, що приводять до створення дефіциту бюджету.

Прикладом цього можуть служити дії вищих органів влади США, якими в 1985 р. був підготовлений та прийнятий закон “Про збалансування бюджету та надзвичайні заходи контролю за дефіцитом федерального бюджету”. Відповідно до імен авторів проекту закону він має назву Гремма-Радмена-Холлінгса. Суть цього закону – у чіткому контролі за постійним зниженням граничних розмірів дефіциту бюджету з тим, щоб протягом певного відрізка часу звести його до кінця і в подальшому затверджувати збалансований бездефіцитний бюджет. Проведення цих заходів спирається на підвищення ефективності виробництва, його інтенсифікацію за рахунок впровадження передових технологій і через них – забезпечення зростання доходів. Натомість названі заходи не були впроваджені.

Необхідно відмітити, що зниження видатків бюджету провадилось не виходячи з фактичного дефіциту, а згідно з прогнозом бюджетної комісії Конгресу США (СВО) та комісії по менеджменту і бюджету (ОМВ). Прогнози базувались на оптимістичній основі зростання доходів, які не виконувались, а тому новими поправками до закону були переглянуті. Отже, для поступового зниження рівня бюджетного дефіциту необхідно задіяти механізми якісного зростання економіки.

Причому скорочення дефіциту бюджету можливе лише за рахунок визнання всіма учасниками господарства держави необхідності

додержання системних заходів щодо економії бюджетних коштів, порівняння видатків з доходами з метою їх збалансованості.

В економіці України досягнуто на сьогодні певні позитивні зрушення, до яких насамперед належить утримання національної валюти на належному рівні по відношенню до валют як першої, так і другої категорії.

Однак ще залишається невирішеною проблема нестабільного розвитку економіки і як результат – невиконання доходів бюджету, великий відсоток витрат бюджету у ВВП як показник стану економіки (виробництво товарів і надання послуг, а також одержання доходів від їх реалізації і витрат на їх виробництво), тобто ВВП є величиною створеної доданої вартості як у виробничій, так і в невиробничій сферах економіки країни, та відображається у вигляді доходів та їх використанні.

Слід відзначити, що починаючи з 1998 року змінено порядок погашення дефіциту бюджету за рахунок емісії чи кредиту НБУ, визначено джерелами фінансування внутрішнє та зовнішнє фінансування, що зумовило зростання як державного внутрішнього боргу, так і державних зовнішніх запозичень, хоча вони і здійснюються в установлених граничних розмірах. У свою чергу, простежується стійка тенденція до збільшення загальної суми як внутрішнього боргу, так і зовнішніх запозичень, які в основному йдуть на погашення заборгованості перед зарубіжними постачальниками електроенергії, газу, нафти, нафтопродуктів та інших товарів.

Натомість внутрішні та зарубіжні запозичення повинні бути направлені на стимулювання виробництва високоякісних товарів, що в першу чергу дало б змогу: стимулювати вітчизняного виробника і на цій основі розвивати промисловість, насамперед, легку і харчову, підтримати галузі виробництва, які започаткували виробництво вітчизняних тракторів, автомобілів, комбайнів, високоефективних насосів, компресорів, електронних мікроскопів (п'яте покоління) та інших, які за якістю повинні бути вищими за аналогічні зарубіжні аналоги.

Відомо, що в країнах з розвинутою ринковою економікою планування є невід'ємною частиною життєдіяльності як господарюючих суб'єктів, так і держави в цілому. Тим більше, в умовах науково-технічного розвитку в економіку впроваджуються методи регулярних аналітичних оцінок, що дає змогу реально оцінити стан справ.

План і ринок мають на меті досягнення збалансування між споживачем і ресурсами, попитом і пропозицією, а тому протиставляти їх неправомірно. Слід відзначити, що відправним пунктом цих категорій є неузгодженість дій у системі господарювання, які вимагають приве-

дення їх у відповідність або за допомогою ринку (економічне регулювання), або за допомогою плану (пряме регулювання). Тобто в умовах ринкової економіки та дії закону вартості планування характеризує план і ринок водночас і як економічні категорії, і як ринкові форми зв'язку. Таким чином, ринок не підміняє планування і його не можна протиставляти плановим основам ведення економіки і її складової – бюджету.

Планування бюджету повинно базуватись не на суб'єктивних побажаннях органів влади і управління, а обґрунтовуватись показниками виконання планів надходження доходів, їх поелементним аналізом і на цій основі – передбачати зміни їх надходжень у поточному та найближчому періоді. Держава за допомогою податкової політики, пільг повинна впливати на економічні процеси у виробництві для забезпечення надходжень доходів бюджету. Важливе місце у вирішенні цих питань займають плани-прогнози, які повинні ґрунтуватись на глибоких наукових обґрунтуваннях. Впровадження наукового прогнозування на основі розуміння єдності суперечностей сприяє поступальному розвитку суспільства.

Прогнозування і планування бюджету повинно спиратись, особливо за дохідними джерелами надходжень, на фінансові показники як на макроекономічному, так і на мікроекономічному рівні.

На макроекономічному рівні необхідно аналізувати показники розвитку як галузей, так і економіки в цілому, надані міністерствами, і в першу чергу – економіки, статистики з обов'язковим залученням фахівців економічних науково-дослідних установ та ВНЗ. Слід ввести у практику бюджетного планування розробку і впровадження науково обґрунтованої бази макроекономічних показників і на їх основі визначати основні напрямки формування бюджету, а також граничний рівень дефіциту бюджету до ВВП.

На мікроекономічному рівні при формуванні місцевих бюджетів необхідно ввести в практику аналіз діяльності суб'єктів господарювання по забезпеченню надходжень податків у бюджеті усіх рівнів, що вимагає введення аналізу таких економічних показників, як обсяг реалізації продукції, собівартість, рентабельність, фондівіддача, фондоемність та інших. Ці показники формують прибутковість суб'єктів господарювання і надходження податку на прибуток, фондів для розширеного виробництва, що буде запорукою своєчасних розрахунків по заробітній платі і надходжень до бюджету податків.

Аналіз виконання бюджету є одним з найважливіших методів його планування на наступний рік. Основне завдання аналізу – виявлен-

ня резервів виконання і перевиконання дохідної частини бюджету та економії коштів передбачених його видатковою частиною.

Аналіз надає змогу виявити причини відхилень фактичного виконання бюджету від показників затверджених Верховною Радою або місцевими органами влади і на цій основі розробити пропозиції та заходи по удосконаленню формування бюджету, підвищенню відповідальності органів управління за виконання дохідної і видаткової частин бюджету, організації чіткої системи фінансування як окремих закладів і установ так і галузей.

Результати аналізу використовуються при плануванні показників по видам доходів і видатків бюджету. При цьому застосовується системний аналіз, який надає змогу через пошук, планування і реалізацію змін виявити негативні процеси у виконанні бюджету і на основі їх вивчення прийняти заходи до покращення становища, по кожному аналізованому показнику, які входять в аналізовану систему. Таким чином, система визначається як безліч елементів, кожний з яких володіє притаманними тільки йому властивостями, але в цілому пов'язані одне з одним і створюють цілісність. Наприклад, доходи бюджету формуються за рахунок податків, зборів, які поодиночі виступають як самостійні елементи. За однорідними ознаками їх можна об'єднати у групи, а в цілому вони створюють систему – дохідну частину бюджету.

Економіко-статистичне групування статей Державного бюджету має на меті, з одного боку, об'єднання в однорідні за економічною суттю статей дохідної та видаткової частин бюджету, а з іншого – відбір до цих груп статей, які є основними дохідними джерелами. Відповідно до формування груп дохідної частини бюджету можна розподілити за групами і елементами статей видаткової частини бюджету. Наприклад, фінансування соціально-культурних заходів, соціального захисту населення, науки та інших.

Взаємозалежність між групами, які становлять систему показників, наприклад, виконання дохідної частини бюджету, надає змогу визначити з допомогою економічного аналізу кожного елемента – фактора – його поведінку протягом декількох років і на основі багатофакторного аналізу визначити позитивні і негативні аспекти у виконанні бюджету, і на їх основі – перейти до планування бюджету на наступний рік і прогнозування його показників на перспективу.

Прогнозування показників бюджету за доходами і видатками як на планований рік, так і на перспективу, базується на спеціальних наукових дослідженнях, конкретних перспективах розвитку кількісних явищ. Як таке прогнозування показників бюджету тісно взаємопов'язане з плануванням. Тому його можна поділити на поточне, ко-

роткострокове, середньострокове та довгострокове. Поточне прогнозування бюджету передбачає не великі зміни, а окремі кількісні оцінки. Короткострокове – загальні кількісні оцінки, тобто прогноз виконання бюджету на 1-2 роки. Середньострокове і довгострокове передбачає кількісно-якісні оцінки змін у виконанні бюджету протягом 3-5 і більше років. В умовах нестабільного економічного розвитку заслуговує на увагу поточне, короткострокове та середньострокове прогнозування з максимальним відрізком прогнозування до 5 років.

При розробці показників бюджету необхідно прогнозувати вартісні показники для основних споживачів прогнозної інформації. Це потребує вирішення низки питань, серед яких:

- визначення основних вартісних показників;
- визначення обгрунтованих вимог до тривалості та періодичності прогнозів, а також до точності результатів;
- обгрунтування вимог і визначення обмежень на інформаційну базу;
- створення математичних методів прогнозування;
- обробка одержаної інформації;
- реалізація отриманої інформації.

Прогнозування має спиратись в основному на найбільш загальні властивості прогнозованих показників і допускати проведення розрахунків щодо будь-якого моменту часу й будь-якого заданого періоду. Вирішення цих питань неможливе без впровадження у практику бюджетного планування науково обгрунтованої бази економічних показників з метою її використання для аналізу і прогнозування виконання бюджету та його дефіциту. Названа база надає змогу визначати напрямки бюджетної політики та проведення коригування бюджету і його дефіциту при змінах соціально-економічної ситуації. У свою чергу, показники бюджету слід розглядати як кількісну форму вираження якісної суті агрегованих показників, тобто як об'єднані, сукупні показники, які визначають їх вплив на формування бюджету, а також граничний рівень дефіциту бюджету до ВВП.

Проведення цієї роботи необхідне також для визначення рівня показників бюджету України по відношенню до інших держав з метою їх порівняння.

Порівняльний аналіз Державного бюджету України передусім слід проводити з країнами Європейського союзу, який має свій бюджет.

Практично з самого початку функціонування ЄС було поставлено задачу узгодженості і уніфікації національних бюджетів. Важелями такого процесу є:

- зближення і уніфікація бюджетної документації та показників;
- вирівнювання частки бюджетних доходів у ВВП;
- координація бюджетної політики;
- гармонізація структур бюджету;
- узгодженість системи податків та податкової політики.

Становлення державної незалежності України потребує поступового входження в ЄС, для чого необхідно впровадити чітку аналітичну систему оцінки виконання бюджету та прогнозування його дохідної та видаткової частин на засадах:

- загальноприйнятої концепції бюджетної системи;
- єдиної інформаційної бази;
- єдиних економіко-метричних та математико-статистичних засобів обробки інформації.

Прогнозування дефіциту бюджету – спеціальне наукове дослідження конкретних перспектив виконання доходів і видатків бюджету, перевищення видатків над доходами на певний період часу (рік, три, п'ять, десять років). Тобто маємо одну із форм конкретизації наукового передбачення, яка знаходиться у взаємозв'язку з плануванням, програмуванням та управлінням процесом складання бюджету і його дефіциту.

Прогнозування можна поділити на дослідницьке та нормативне. Дослідницьке будується на передбаченні стану надходжень доходів на основі їх аналізу, надходжень за попередні роки і відпрацювання прогнозних показників, виходячи з тенденцій змін, плануючи, що у подальшому їх виконання залишиться без змін. Під плановані надходження доходів плануються видатки та рівень дефіциту бюджету.

Нормативне прогнозування базується на раніш наданих критеріях, нормах оцінки збільшення чи зменшення доходів і видатків та рівня дефіциту бюджету.

Доцільно при прогнозуванні дефіциту бюджету виходити з поєднання дослідницького та нормативного прогнозування, що надає більшої вірогідності виконанню прогнозованих показників.

Виходячи з мети прогнозування, його можна поділити на поточне і перспективне (короткострокове, середньострокове, довгострокове) залежно від терміну прогнозу. Наприклад, короткострокове розраховується на рік при складанні бюджету на майбутній рік, середньострокове – на 3-5 років і довгострокове – до 10 років. Більша точність прогнозів виконання бюджету і його дефіциту у короткостроковій і середньостроковій терміни. Чим більший термін прогнозу, тим більша ймовірність похибок, які виникають під дією тих чи інших факторів.

Відповідно до термінів прогнозу можна виділити такі найбільш придатні для прогнозування дефіциту бюджету методи: екстраполяції (виходячи з динаміки збільшення чи зменшення дефіциту бюджету і відхилень під дією різних факторів), моделювання (імітаційне, операційне), експертизи (експертні оцінки). Вибір моделей відбувається відповідно до мети і задачі досліджень.

Прогнозування базується на методиці досліджень, тобто у нашому випадку визначення мети (дефіцит бюджету на майбутній рік); методу (моделювання); задачі (визначення дефіциту бюджету з високою точністю прогнозування).

Прогнозування дефіциту бюджету базується на показниках виконання бюджету по доходам і видаткам за визначений час (попередній рік чи кілька років) та показниках їх зростання або зменшення у перспективі. Воно спирається на показники, які дають можливість надати оцінку ефективності економічного розвитку держави і на її основі визначити виконання доходів і видатків бюджету у перспективі і, відповідно, визначитись з таким показником дефіциту бюджету, як перевищення видатків над доходами.

Передумовою прогнозування є економічний аналіз виконання доходів за всіма статтями: податкові надходження, платежі за використання природних ресурсів, доходи від власності, операції з капіталом та інші, а також видатки на утримання органів державного управління, соціально-культурні заходи, оборону та інші на основі: формування системи показників, які характеризують виконання доходів чи видатків бюджету та зниження чи зростання його дефіциту; якісного аналізу результатів виконання бюджету за рік чи ряд років за статтями доходів та видатків; кількісного аналізу виконання бюджету по надходженню коштів відповідно зведеного, Державного та місцевих бюджетів; визначення результатів та надання рекомендацій щодо покращання становища.

Як правило, для аналізу необхідно визначитись з необхідністю прогнозування вартісних показників, орієнтованих на найбільш характерні вимоги прогнозної інформації. У даному випадку необхідна прогнозна інформація щодо дефіциту бюджету, яка повинна відповідати наступним вимогам: дальність (рік, два, три тощо), точність, інформаційна основа прогнозів і т.д. Для цього потрібно вирішити наступні питання: прогнозування вартісних показників для заданого об'єкта; формування обґрунтованих вимог до дальності і періодичності прогнозів з урахуванням можливої точності результатів; обґрунтованість вимог і визначення обмежень на інформаційну базу; розробка матема-

тичних методів прогнозування; обробка одержаної інформації і забезпечення можливості її реалізації.

Підсумовуючи наведені вимоги до прогнозування, можна виділити три його етапи: підготовчий, розрахунковий і аналітичний (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Етапи побудови прогнозуємих моделей визначення дефіциту бюджету

Поставлені проблеми значною мірою можуть бути вирішені, якщо методика прогнозування спиратиметься на загальні властивості прогнозованих показників і допускатиме проведення розрахунків за моментами часу і в будь-який заданий період.

Закладаючи підвалини довгострокового прогнозування показників дефіциту бюджету, необхідно визначити фактори, які впливають на його зменшення або зростання, для чого необхідно мати і оперувати багатим фактичним матеріалом. Тим більше, що радикальні й швидкоплинні зміни, які відбуваються в економіці, політиці та законодавстві, створюють при прогнозуванні показників бюджету та його дефіциту надзвичайно нестабільне середовище (зміна податків, ставок, об'єктів оподаткування та інші).

Це не дає змоги ефективно використовувати у прогнозуванні досвід інших країн або теоретичні здобутки минулих років. Розвиток моделей прогнозування бюджетів економічно розвинутих держав відбувається у більш стабільному середовищі, яке дає можливість прогнозувати явища на віддалену перспективу на основі чітко сформованої теоретичної основи. Тому на даному етапі економічного розвитку України має велике значення середньостроковий (до п'яти років) прогноз доходів, видатків та дефіциту бюджету.

Більш детальний аналіз можна зробити шляхом дослідження відхилень фактичних результатів від затверджених у бюджеті, збільшення частоти спостережень, впливу на виконання бюджету змін у податках, цінах та інфляційних процесах.

Перспективним є також комплексний підхід до прогнозування дефіциту бюджету в рамках бюджетного програмування. Бюджетне програмування – це комплекс заходів у бюджетній, податковій політиці, спрямований на досягнення заданих макроекономічних показників, які слугують виконанню бюджетів усіх рівнів або забезпеченню заданого рівня ефективності розвитку економіки. Як правило, бюджетною програмою передбачається збалансування доходної та видаткової частин бюджету, виходячи з необхідності зменшення дефіциту бюджету.

У тих випадках, коли виникає необхідність у збільшенні видатків бюджету, що призводить до диспропорції між доходною частиною і видатками за рахунок прагнення забезпечити додаткове фінансування заходів, але вони не забезпечуються доходами, з'являється необхідність у регулюванні доходної частини бюджету. Якщо відразу не вжити відповідних заходів, то таке регулювання може набути хаотичного характеру і призведе до непомірного зростання дефіциту бюджету. Тому завчасне коригування диспропорцій та визначення обсягу доходів і видатків бюджету дає змогу утримувати дефіцит бюджету у запланованих параметрах.

Таким чином, прогнозування бюджетного дефіциту буде більш точним, якщо він робитиметься комплексно, у рамках бюджетного програмування. Для підготовки бюджетної програми необхідно оцінити економічні проблеми, визначити інструменти бюджетної політики, за допомогою яких можна досягти поставлених завдань, що потребує розробки базової програми, яка повинна ґрунтуватись на припущенні незмінності економічної політики держави порівняно з минулими роками. Базова програма повинна визначити, чи можливо вирішити поставлені завдання без зміни бюджетної та податкової політики у формуванні бюджету. Вона є орієнтиром для складання нормативної програми, яка, у свою чергу, повинна використовувати певний ком-

плекс заходів, спрямованих на досягнення відповідної мети. Шляхом порівняння базової та нормативної програм можна робити висновки щодо очікуваних результатів у разі зміни бюджетної політики.

Отже, якщо у базовій програмі орієнтовані цілі визначаються згідно з припущенням про незмінність поточної бюджетної політики, то при складенні нормативної бази спочатку ставляться конкретні завдання, а вже потім накреслюються шляхи до їх виконання.

Одночасно з розробкою базової та нормативної програм складаються прогнози щодо всіх видів доходів бюджету на основі узгодження звітних показників та їх характеристик і оцінки перспективи виконання на планований період.

Напрямок прогнозування показників бюджету та його дефіциту на основі бюджетного програмування, незважаючи на серйозні труднощі, пов'язаний з одержанням повної інформації та відстеженням взаємодії показників бюджету.

У бюджеті акумулюється, як правило, вагома частина внутрішнього валового продукту, тому помилки в його формуванні відчутно впливають на грошовий обіг. Навіть незначні недоліки бюджету породжують негативні процеси такого масштабу, що з'являється безпосередня загроза для національної безпеки країни. Ця обставина, а також рішучий курс на досягнення фінансової та загальноекономічної стабільності в державі зумовлюють підвищення вимог до якості макроекономічного прогнозування. Треба не лише детально передбачити можливий перебіг подій, а й подати аналіз їхніх причин та наслідків, виробити рекомендації щодо вдосконалення економічної політики.

Прогнозування надходжень до бюджету є однією з найважливіших проблем, що виникають під час його укладання. Існування різних форм власності та методів господарювання, відсутність директивного управління виробництвом роблять непридатним для цього нормативний метод розрахунків надходжень, який широко використовувався за часів планової економіки.

В умовах ринкової економіки платоспроможний попит є найважливішим фактором, який визначає обсяги виробництва, отже, і прогноз значень ВВП. Суттєва складова цього попиту – витрати на суспільне споживання (охорону здоров'я, освіту тощо) – фінансується з держбюджету. Багато індивідуальних споживачів (працівники сфери освіти, охорони здоров'я, управління, військовослужбовці) також одержують свої доходи у бюджетній сфері.

Таким чином, точний прогноз ВВП неможливий не тільки без урахування обсягів та структури бюджетних витрат, але й надходження до бюджету, які можна розрахувати лише виходячи з прогнозу ВВП.

Економічне зростання України, стійкість її фінансової системи визначається розмірами дефіциту Державного бюджету. Зрозуміло, що в умовах нестабільної економіки провокується збільшення дефіциту бюджету. Тим більше, посилюється нерівномірність виконання видаткової частини бюджету за рахунок зниження доходів. При цьому прийняття законодавчими та виконавчими органами заходів впливу, направлених на стабілізацію і розвиток економіки, не дають істотних результатів. Для вирішення цього питання необхідно встановити взаємозв'язок та взаємозалежність між обсягом бюджетного дефіциту, причинами, що його зумовлюють, і темпами економічного зростання. Це має стати основою економічного моделювання зазначених явищ, розробки різних варіантів тенденцій їх розвитку, обґрунтування заходів грошової, кредитної, податкової політики, які є найбільш доцільними для кожного варіанта і які повинні застосовуватись для скорочення бюджетного дефіциту.

Розробка моделей взаємозв'язку бюджетного дефіциту і економічного зростання дозволить поліпшити якість фінансового прогнозування, без чого неможливо здійснювати обґрунтовану економічну стратегію.

Прогнозування бюджетного дефіциту повинно відбуватися і відбувається у процесі формування та виконання бюджету у динаміці, а, отже, виходячи з системи показників оцінки як державних, так і місцевих бюджетів.

Таким чином, дефіцит бюджету повинен розглядатись як перманентна циклічно-динамічна система, а будування моделі прогнозування і регулювання вищезазначеного параметра повинно проводитись з урахуванням системних взаємозв'язків.

§ 6. Державний борг

Виходячи з періодичних фінансових криз, нестабільного економічного розвитку України та аналізу прогнозних макропоказників розвитку, доходимо висновку про необхідність розробки комплексної програми фінансово-кредитної політики держави на перспективу, що потребує детального вивчення факторів, які спричиняють виникнення негараздів в економіці, зменшення надходжень доходів бюджету та збільшують його дефіцит. Зрозуміло, що ці ж фактори стають чинниками зростання внутрішніх і зовнішніх запозичень, державного боргу. Натомість їх скерованість дає змогу відпрацювати достатньо виважену стратегію економічних перетворень. У будь-якому випадку головними факторами таких негараздів в економіці чітко визначаються

політичні та економічні фактори, які є каталізаторами нестабільності в економіці.

До політичних факторів у першу чергу слід віднести постійну зміну керівництва органів управління, насамперед, прем'єр-міністра, а з ним і уряду. У першу чергу, це стосується Міністерства економіки та Міністерства фінансів України, які повинні виробляти стратегію і тактику макро- та мікроекономічного розвитку. На практиці простежується чітка система підпорядкування економіки політиці, адже таким чином ті чи інші політичні партії вирішують свої суто політичні проблеми. Цьому ж слугує і затвердження бюджету Верховною Радою України. Зрозуміло, що в таких умовах неможливо збалансувати бездефіцитний бюджет і обійтись без зовнішніх і внутрішніх запозичень, тобто зростання державного боргу.

Відомо, що основними факторами економічного зростання є податки, кредити, інвестиції, а тому необхідно удосконалювати податкову систему в напрямку її лібералізації, децентралізації. При цьому слід враховувати інтереси держави і регіонів шляхом зменшення загальної частки ВВП, яка перерозподіляється через бюджет, побудови чіткого механізму оподаткування та сплати податків, їх цільового використання через бюджети різних рівнів. Реформування і розвиток податкової системи повинні проводитись в чіткій відповідності зі стратегією і тактикою розвитку економіки.

В усіх суспільствах кредит виступає системою грошових відносин, пов'язаною з тимчасовим перерозподілом вільних коштів підприємств, організацій і населення, як правило, у формі банківського кредиту.

Банківський кредит є джерелом додаткових ресурсів підприємств усіх форм власності, він використовується для відновлення основних фондів та їх розширення, формування оборотних фондів. Для забезпечення постійного виробництва і його відтворення у все більших розмірах, постійного кругообігу капіталу підприємства повинні мати резерв коштів для проведення розрахунків із заробітної плати, для оплати матеріалів, сировини тощо. Якщо такий резерв відсутній, підприємство бере гроші в кредит.

Кредит, у свою чергу, виступає:

- прискорювачем процесу відтворення виробництва, оборотності коштів;
- регулятором грошового обігу, замінює готівку в обігу через безготівкові розрахунки;
- забезпечує раціональне використання грошових резервів.

Отже, кредитна політика – це система кредитних заходів, спрямованих на забезпечення економічних інтересів держави. Цими засобами, як правило, виступають різні пільги при наданні кредитів або введення жорстких заходів щодо їх видачі.

Методи проведення кредитної політики:

- підвищення або зниження облікових ставок;
- обмеження розмірів кредитів;
- регулювання кредитних лімітів за біржовими операціями з цінними паперами;
- збільшення або зменшення частки споживчого кредиту.

Розглянувши негативні прояви економічних процесів та кредитної політики, які так чи інакше впливають на доходи бюджету, перейдемо до державних зовнішніх і внутрішніх запозичень та державного боргу. Залежно від того, з внутрішніх чи зовнішніх джерел здійснюються запозичення, державний борг може бути внутрішнім чи зовнішнім.

Зовнішні джерела фінансування, або запозичень започатковані у 1995 р. Україна отримувала їх від МВФ, Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку.

Слід підкреслити поступове зростання зовнішніх і внутрішніх запозичень, що приводить до зростання державного боргу. Так, на 01.01.2007 державний та гарантований державою зовнішній борг становив 69 937 389,22 тис. грн. (78,81 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 13 848 987,96 тис. дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 18 807 352,59 тис. грн. (21,19 %) або 3 724 228,23 тис. дол. США.

Поряд з направленням коштів зовнішніх запозичень на погашення державного боргу та фінансування дефіциту бюджету Україна одержувала позики МВФ, а також позики під інвестиційні проекти Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку, інші іноземні кредитні лінії з товарним наповненням. Їх одержання залежить від послідовності проведення економічних реформ та створення привабливого інвестиційного клімату.

При цьому державний борг України становив 71 294 278,30 тис. грн. (80,34 %) або 14 117 678,86 тис. дол. США. Державний зовнішній борг становив 53 487 891,96 тис. грн. (60,27 %) або 10 591 661,77 тис. дол. США проти встановленого Законом України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” граничного розміру державного зовнішнього боргу України в сумі, еквівалентній 9 890 764,5 тис. дол. США. Державний внутрішній борг становив 12 585 131,25 тис. грн. та 1 033 911,90 тис. дол. США (17 806 386,34 тис. грн. (20,06 %) або 3 526 017,09 тис. дол. США) проти встановленого Законом України

“Про Державний бюджет України на 2007 рік” граничного розміру державного внутрішнього боргу України в сумі 20 274 714,9 тис. грн. та в сумі 1 033 911,9 тис. дол. США.

Перевищення фактичного обсягу державного зовнішнього боргу над граничним спричинене перевищенням фактичних зовнішніх запозичень над плановими, що знаходиться в межах недонадходження внутрішніх запозичень та відповідає вимогам статті 12 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”.

Гарантований державою борг України становив 17 450 463,51 тис. грн. (19,66 %) або 3 455 537,33 тис. дол. США, в тому числі: гарантований державою зовнішній борг – 16 449 497,26 тис. грн. (18,54 %) або 3 257 326,19 тис. дол. США; гарантований державою внутрішній борг – 1 000 966,25 тис. грн. (1,13 %) або 198 211,14 тис. дол. США.

Протягом 2007 року сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилась у гривневому еквіваленті на 8 196 224,45 тис. грн. (10,18 %) або на 1 623 014,73 тис. дол. США (10,18 %).

При цьому державний зовнішній борг збільшився на 3 981 817,77 тис. грн. (8,04 %) або на 788 478,77 тис. дол. США (8,04 %). Збільшення державного зовнішнього боргу за 2007 рік пов’язане в основному з випуском облігацій зовнішньої державної позики 2007 року для фінансування державного бюджету.

Державний внутрішній борг збільшився на 1 198 674,22 тис. грн. (7,22 %) або на 237 361,23 тис. дол. США (7,22 %). Збільшення частки державного внутрішнього боргу спричинене перевищенням залучення коштів від випуску ОВДП над погашенням державного внутрішнього боргу.

Треба підкреслити, що хоча державний борг і зростає в абсолютному розмірі, але його відношення до ВВП щороку знижується. Так, якщо на кінець 2006 року співвідношення держборгу до ВВП складало 12,3 %, то на початок 2008 року таке співвідношення було на рівні 10,7 %.

Збільшення державного боргу є результатом невідповідності ресурсів держави потребам у фінансуванні державних програм та наявності дефіциту Державного бюджету, який, в свою чергу, відображає перевищення бюджетних видатків над доходами бюджету.

Державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов’язання уряду України у грошовій формі. Тому державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності. До складу державного внутрішнього боргу України входять позички Уряду України і позички, здійснені при безумовній

гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних програм.

Державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років та заборгованості, що знову виникає по боргових зобов'язаннях уряду України. До боргових зобов'язань уряду України належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання у грошовій формі, гарантовані урядом, а також одержані ним кредити.

Боргові зобов'язання уряду України можуть мати короткостроковий – до 1 року, середньостроковий – від 1 до 5 років і довгостроковий – 5 і більше років термін.

Боргові зобов'язання уряду України виступають у вигляді облігацій внутрішніх державних позик і казначейських зобов'язань України.

В окремих випадках можуть бути й інші форми урядових боргових зобов'язань. Характер і умови таких зобов'язань у кожному конкретному випадку визначаються урядом України за погодженням з Національним банком України.

Управління державним внутрішнім боргом України здійснюється Міністерством фінансів України у порядку, погодженому з Національним банком України.

Розміщення боргових зобов'язань уряду України та надання гарантій від імені уряду України провадиться за його дорученням Міністерством фінансів України.

Обслуговування державного внутрішнього боргу України здійснюється Міністерством фінансів України через банківську систему України шляхом проведення операцій по розміщенню облігацій внутрішніх державних позик, інших цінних паперів, їх погашення і виплати доходу по них у вигляді процентів та в іншій формі.

Для фінансування витрат по розміщенню, рефінансуванню, виплаті доходу та погашенню боргових зобов'язань уряду України у складі Державного бюджету України створюється фонд обслуговування державного внутрішнього боргу України. До цього фонду зараховуються кошти у розмірі 50 процентів, одержані від приватизації майна державних підприємств.

Слід підкреслити, що не тільки Україна користується внутрішніми і зовнішніми запозиченнями і має державний борг, але й економічно розвинуті держави користуються внутрішніми і зовнішніми запозиченнями, і, відповідно, мають державні борги. Для більшого сприйняття розглянемо рівень державного боргу за деякими країнами:

Німеччина прийняла 1 грудня 2004 р. програму стабілізації, за якою прогнозувалося економічне зростання на рівні 2 % ВВП у 2008 р. (за рахунок переоцінки доходів від податків), тоді як у 2004 р.

рівень зростання становив 1,8 %. Дефіцит бюджету Німеччини становив 3,75 % ВВП, у 2008 р. Прогнозувався на рівні 1,5 %, але за умови стабільного економічного зростання. Рівень державного боргу в 2004 р. становив 65,5 % ВВП, що пояснюється впровадженням пенсійної реформи та реформи медичного обслуговування, а у 2008 р. планувався 65 %.

Дефіцит бюджету Австрії у 2004 р. становив 1,3 % ВВП, а вже у 2008 р. очікувався нульовий дефіцит, тобто бездефіцитний бюджет. Це пояснюється впровадженням програми зменшення податків, використання повного потенціалу приватизаційних процесів. Рівень державного боргу в 2003 р. становив 64,5 % ВВП, а в 2008 р. планувалося досягти рівня 60 % за рахунок зменшення соціальних виплат, впровадження адміністративної реформи, постійного економічного зростання (яке прогнозувалося).

Франція – дефіцит державного бюджету в 2004 р. становив 3,6 % ВВП, а в 2008 р. планувалося знизити його рівень до 0,9 % ВВП, державний борг у 2004 р. становив 64,8 % ВВП, у 2008 р. планувалося 62 % ВВП, що пояснюється реформуванням соціальної сфери (пенсійні виплати, охорона здоров'я).

В Італії державний борг у 2004 р. становив 106 % ВВП, а в 2008 р. планувався на рівні 98 % за рахунок економічного зростання з 1,2 % ВВП у 2004 р. до 2,3 % у 2008 р. Дефіцит бюджету Італії становив у 2004 р. 2,9 % ВВП, а програма стабілізації передбачала заходи щодо зниження його рівня до 0,9 %.

Характерними особливостями державного боргу є те, що позичальником і боржником у цих відносинах є держава, а позичковими ресурсами є тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб, іноземних держав, міжнародних організацій тощо.

Таким чином, в основі державного боргу лежать боргові зобов'язання, які виникають внаслідок нерівномірного розвитку економіки, рівня ефективності її господарських зв'язків, а отже неефективного управління у сфері фінансів, бюджетного регулювання тощо. Це також зумовлює бюджетний дефіцит, або провокує його виникнення. Тому стратегічною метою державної боргової політики України повинно стати залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програм іноваційного та інвестиційного розвитку країни із одночасним забезпеченням стабільного співвідношення державного боргу до ВВП та оптимального співвідношення між державним боргом та фінансуванням бюджетних видатків.

§ 7. Фінансування дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх та внутрішніх запозичень

Відпрацювання механізму фінансування дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх і внутрішніх запозичень, визначення їх впливу на економіку дозволило дійти висновку, що їх залучення повинно ґрунтуватися на чітко вираженій науковій основі, тому що зростання державного боргу країни без прийняття заходів щодо стабілізації економіки, інвестиційної діяльності, розвитку відтворювальних процесів у виробництві призведуть до ще більших негараздів у економіці.

У світовій практиці відомі приклади збільшення зовнішнього боргу як розвинутих країн, так і країн, що розвиваються. Але таке зростання зовнішнього боргу повинно провадитись за рахунок впровадження інвестиційних проєктів, а не фінансування дефіциту бюджету та інших нагальних потреб.

Поряд з зовнішніми запозиченнями на фінансування дефіциту бюджету залучаються ще й внутрішні запозичення за рахунок випуску і реалізації ОВДП. Отже, як зовнішні, так і внутрішні позики, в основному спрямовуються не на інвестиційну політику у розбудові економіки, а на вирішення питань сьогодення і погашення дефіциту бюджету. Тому потрібне чітке усвідомлення, що бюджет формується не від потреб, а від можливостей мобілізації фінансових ресурсів, що потребує жорсткого обмеження витрат. Адже з плином часу відносна величина державного боргу та витрати на його обслуговування стають дуже високими. Тому настає момент коли параметри бюджетно-податкової політики необхідно суттєво змінювати, а довгострокові витрати в результаті допущеного зростання бюджетного дефіциту набагато перевищують отриману вигоду.

Таким чином, виявляємо існування тісного довгострокового взаємозв'язку між деякими важливими показниками бюджетно-податкової політики та політикою економічного зростання, який часто не враховується при визначенні розмірів поточного бюджетного дефіциту та способів його фінансування.

Проведення стабілізаційної політики потребує адекватного регулювання бюджету і, відповідно, визначення розмірів та способів покриття бюджетного дефіциту і погашення державного боргу.

В цьому плані істотну роль відіграє первинний дефіцит – загальний дефіцит Державного бюджету, зменшений на суму виплат відсотків по державному боргу. Сума виплат відсотків по державному боргу може складати значну частину загального дефіциту і, поділена на ве-

личину ВВП, визначає нижню границю ставки податку, обмежуючи гнучкість фіскальної політики.

З іншого боку, “хронічний” бюджетний дефіцит невпинно збільшує розмір державного боргу, обмежуючи можливості уряду при проведенні стабілізаційної політики.

Значний бюджетний дефіцит вважається своєрідною “бомбою” сповільненої дії, яка рано чи пізно вибухне, руйнуючи економічну систему вимушеною монетизацією державного боргу та гіперінфляцією.

Таким чином, актуальним є питання вибору способів та стратегії фінансування дефіциту зведеного та Державного бюджету (далі бюджету) та скорочення державного боргу. Під фінансуванням дефіциту бюджету розуміється процедура залучення коштів з різних джерел з метою забезпечення фінансування державних витрат.

Окремі науковці виводять тезу, що фінансування дефіциту бюджету повинно проводитись урядом трьома шляхами: за рахунок зовнішніх позик, кредитів банків та шляхом залучення коштів на ринку цінних паперів.

Структура централізованих джерел фінансування дефіциту:

1. Емісія державних облігацій внутрішньої державної позики.
2. Кредити уряду, що надаються недержавними фінансовими інститутами.
3. Доходи від приватизації (не враховані при формуванні дохідної частини бюджету).
4. Відстрочка погашення боргу (державні валютні векселі).
5. Іноземні позики (міжнародні кредити).
6. Емісійні кредити.

Фінансування дефіциту бюджету здійснюється за рахунок централізованих (державних) та місцевих (регіональних, обласних, міських) джерел.

Поряд з джерелами покриття дефіциту бюджету визначаються і структура місцевих джерел фінансування дефіциту бюджету, напрямки використання залучених коштів (виплата відсотків по внутрішньому та зовнішньому державним боргам, фінансування державних та муніципальних програм і т.д.). Це потребує розробки програми розподілу коштів на покриття дефіциту зведеного і Державного бюджету на центральному та регіональному рівнях.

Вирішення цього питання неможливе без аналізу стану справ не тільки на макро-, але і на мікрорівні. Бюджет є ефективним інструментом регулювання темпів розвитку не тільки економіки держави, а і окремих його регіонів, що потребує розробки та обґрунтування тактики і стратегії державної політики формування бюджетів всіх ланок

бюджетної системи. Невиважена бюджетна політика по відношенню до регіонів, а саме недостатність власних доходів бюджету і недоїмка по платежам, призводить до невиконання доходів і зростання дефіциту бюджету.

Примусовими діями податкової адміністрації та податкової міліції питання стягнення заборгованості по платежам у бюджет не вирішити. Потрібна цілеспрямована робота всіх місцевих органів влади і управління по стягненню недоїмки податків.

Важливим також є проведення заходів щодо скорочення дотацій, які повинні базуватись на системному підході (рис. 3.4).

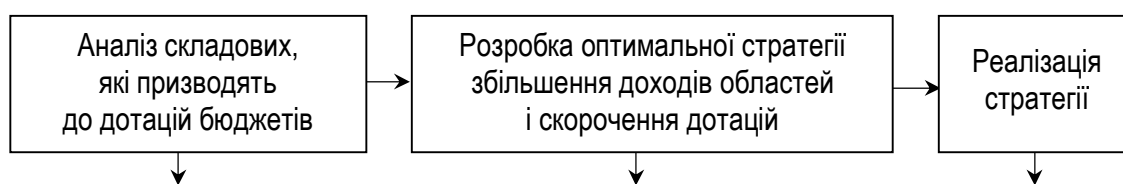


Рис. 3.4. Розробка стратегії скорочення дотацій обласних, міських, районних бюджетів

Реалізація заходів щодо скорочення дотацій органам місцевого самоврядування повинна забезпечити відновлення, стабілізацію і розвиток виробництва в регіонах, його прибутковість і дохідність, що сприятиме поступальному розвитку економіки, удосконаленню бюджетного процесу, виконанню бюджету, поетапному зменшенню дотацій областям і дефіциту Державного бюджету.

Отже, поряд з проведенням заходів щодо стабілізації економіки і впровадженням відтворювальних процесів у виробництві стимулюючих надходження доходів у бюджет, необхідно:

- посилити відповідальність місцевих органів влади і управління за виконання показників надходження доходів і ліквідацію недоїмки;
- установити відрахування від податків на додану вартість і акцизного збору до доходів місцевих бюджетів як регулюючі доходи;
- надавати дотації таким областям які не забезпечують доходів бюджету на своїй території, з наступним зменшенням сум дотацій для забезпечення економічного розвитку областей і держави в цілому.

Таким чином, в економіці перехідного періоду, яка характерна для нашої держави, застосування запропонованого підходу до визначення і аналізу рівня бюджетного дефіциту дає можливість визначити наявні негаразди бюджетно-податкової політики, розробляти реальні шляхи їх подолання, зокрема, прогнозувати форми і методи фінансування дефіциту як державного, так і місцевих бюджетів.

Реальністю сьогодення є те, що більшість як розвинутих країн, так і країн з перехідною економікою не можуть збалансувати бюджети за доходами і видатками, а тому зводять його з дефіцитом. Зазначений факт зумовлює необхідність дослідження цих процесів в економіці та виявлення граничного розміру дефіциту, його впливу на економіку в короткостроковому і довгостроковому періоді та джерел його фінансування.

Дослідження бюджетного дефіциту базується на аналізі передумов для його зростання або зменшення, до яких належать бюджетна і податкова політика, а також розвиток економіки в цілому.

Заслуговує на увагу думка про визначення необхідності застосування відносних показників оцінки рівня бюджетного дефіциту, а також про їх структурний аналіз з метою більш ґрунтовного дослідження наявних тенденцій. Так, окрім абсолютних показників розміру дефіциту бюджету, його значення доцільно співвідносити з розміром валового внутрішнього продукту, доходами і видатками бюджетів відповідних років.

Для визначення реального стану економіки вводиться поняття структурного дефіциту, який існував би при даній системі формування доходів і видатків бюджету держави в умовах повної зайнятості. Величина структурного дефіциту (в % до валового внутрішнього продукту) більш стійка у часі на відміну від фактичного дефіциту, а тому застосовується у визначенні дефіциту у довгостроковій перспективі.

В той же час, простежуючи тенденції, наприклад до зменшення обсягу промислової продукції, скорочення прибутку у народному господарстві, збільшення питомої ваги збиткових підприємств, можемо констатувати схильність показника дефіциту бюджету не до законів збільшення вартості, а до законів інфляції, а, отже, про набування останнім пасивної форми.

Досліджуючи тенденції розвитку і спаду бюджетного дефіциту, можна визначити умови його формування, що полягають у:

- зниженні ефективності і загальному спаді виробництва;
- несвоєчасному проведенні структурних змін в економіці;
- жорсткій податковій політиці, яка не стимулює виробництво;
- розвитку інфляційних процесів, кредитній та ціновій політиці;
- незбалансованості доходів і видатків бюджету, зростанні видатків при зниженні доходів;
- відсутності інвестиційної привабливості.

Відповідно до причин бюджетного дефіциту можна виділити політичні, економічні, методологічні та технологічні фактори.

Досліджуючи чинники виникнення бюджетного дефіциту, можна зробити висновок, що в своїй сукупності вони провокують негативні явища в економіці. Так, спад виробництва веде до згорання кредитної діяльності банків, посилення податкового тиску, виникнення кризи неплатежів, зростання бартерних операцій і взаємозаліків, зменшення доходів бюджету та зростання його дефіциту і неможливості проведення заходів фінансової підтримки виробника, що ставить питання про відпрацювання методів погашення дефіциту бюджету (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Методи погашення дефіциту бюджету

Методи	Позитивні ознаки	Негативні ознаки
Запозичень	Розвиток виробництва	Фінансування видатків
Скорочення видатків	Скорочення дефіциту	Погіршення фінансування бюджетних установ
Емісійний	Короткостроковий лаг інвестицій	Інфляція
Податковий	Зростання доходів	Спад виробництва
Інвестиційний	Стабілізація і розвиток економіки	Скорочення видатків
Інфляційний	Можливість інвестицій	Дестабілізація економіки

Удосконалення методів погашення дефіциту бюджету повинно здійснюватися виходячи з необхідності розвитку виробництва; скорочення дефіциту бюджету, зростання інвестицій та доходів, а кінцевою метою їх впровадження повинна бути стабілізація і розвиток економіки України.

В умовах нестабільного розвитку економіки, як свідчить світовий досвід, необхідне державне втручання в процес реформування економіки. Це втручання повинно забезпечувати розвиток виробництва, впровадження наукомістких та ресурсозберігаючих технологій. Вирішення цих питань є складною проблемою і потребує великого проміжку часу, який мали, наприклад країни з ринковою економікою. Україна за 15 років незалежності не скористалась такою можливістю і тому вже цього часу не має, що обумовлює цілу низку невирішених проблем, до яких належать: нерівномірний розвиток виробництва, тяжкий фінансовий стан суб'єктів господарювання, ненадходження податків в доходи бюджету, дефіцит бюджету.

Відомо, що зі зростанням частки дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті та державних витрат зменшуються темпи еко-

номічного зростання. Діюча система податків не підвищує фінансову стабільність, не робить пріоритетним розвиток суб'єктів господарювання, не стимулює впровадження нових технологій.

В умовах нестабільної економіки України очевидною стає залежність складових так званого ланцюга слаборозвинутості, притаманного країнам, що розвиваються. В ньому кожний елемент спонукає розвиток і дію наступного, тобто: низький рівень накопичення капіталу призводить до перевищення темпів зростання чисельності зайнятих в усіх галузях промисловості по відношенню до росту капіталу. Це стає причиною зниження капіталоозброєності, що веде до падіння рівня продуктивності праці і зниження заробітків населення як одного з головних власників інвестиційних коштів, а також процесу падіння їх спроможності до накопичення заощаджень.

Визначальною рисою української системи господарювання є те, що вона дозволяє не тільки отримувати працездатному населенню додаткові заробітки і приховувати їх від оподаткування, а й підприємствам мати приховані прибутки, які згодом осідають у вигляді заощаджень у готівці чи іноземній валюті, тобто такі, які повністю виключені з грошового обігу, що характеризує тіньову економіку.

Вагомий вплив на ці процеси має виважена податкова політика. Негативна дія податків на заощадження грошей населенням веде до зменшення інвестицій, а вони є однією з центральних проблем економічної політики держави. В короткостроковому періоді зростання заощаджень діє на зайнятість, в довгостроковому – на накопичення капіталу і темпи економічного зростання.

Пригнічуючи виробництво, податки і самі зазнають зворотної дії – їх надходження поступово зменшується, що призводить до значного скорочення надходження податків у дохідну частину бюджетів усіх рівнів і збільшення дефіциту їх бюджетів.

Кожна податкова система відображає рівень розвитку економіки, фінансової науки, різні напрями фінансової політики уряду, а її ефективність досягається у тому випадку, якщо дотримуються наступні основні принципи:

- рівність оподаткування;
- раціональне поєднання фіскальної та стимулюючої функцій податків;
- забезпечення тісного взаємозв'язку між всіма податками.

До питання реформування податкової політики існують різні підходи. Одні пропонують провести корекції діючих податків. Інші – зовсім змінити модель податків. Натомість поліпшення податкової системи повинно відбуватися з урахуванням рівня соціально-

економічного розвитку країни. В Україні слід застосувати варіант ліберальної ринкової економіки з порівняно низькою масштабністю перерозподілу державою валового внутрішнього продукту. За таких умов податки використовуються як засіб створення сприятливих умов для діяльності промислових підприємств, що вимагає низького рівня податкового тиску. Однак в умовах сьогодення не можна забувати про необхідність забезпечення валового внутрішнього продукту достатнім обсягом коштів з метою використання їх на соціальні цілі.

Отже, постають питання про оптимізацію структури податкової системи, підвищення рівня податкової культури, визначення ефективного розміру податкового навантаження.

Реформуванню підлягають правові норми, які визначають форми, методи, механізми регулювання і встановлення величини і порядку стягнення податків, зборів, інших обов'язкових платежів у бюджеті, необхідні державі для виконання своїх функцій.

В умовах нестабільної економіки (кризи платежів, зменшення надходжень доходів, зростання видатків) провокується збільшення дефіциту бюджету, посилюється нерівномірність виконання видатків бюджету за рахунок зниження доходів.

Прийняття законодавчими та виконавчими органами заходів впливу, спрямованих на стабілізацію і розвиток економіки, не дало істотних результатів. Для вирішення питання необхідно встановити взаємозв'язок та взаємозалежність між обсягом доходів та видатків державного і місцевих бюджетів і бюджетного дефіциту.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III

Проблема розвитку економіки вимагає комплексності, нерозривності та взаємозв'язку при формуванні державних доходів. Очевидно, що ринкова економіка забезпечує більше прав в управлінні місцевим органам влади і управління, що ми вже маємо, наприклад, при формуванні бюджету, адже всі бюджети самостійні і загалом становлять зведений бюджет. Чим активніше відбуватиметься процес розвитку економіки, тим менше управлінських функцій залишиться у держави, вертикальні зв'язки заміняться на горизонтальні. У цих умовах державні і місцеві органи управління повинні зосереджувати увагу на адміністративній системі управління надходженнями державних доходів в бюджеті усіх рівнів.

Законодавчо закріплена самостійність органів місцевого самоврядування у формуванні дохідної і видаткової частин бюджету, його регулюванні і виконанні зміцнює їх економічну самостійність, ство-

рює матеріальну заінтересованість та надає можливості для вирішення питань розвитку господарського і культурного будівництва.

В умовах кризових явищ в економіці необхідне проведення реформ, формування доцільних механізмів регулювання відтворювальних процесів. В цьому процесі важливого значення набуває необхідність пошуку практичних шляхів, спрямованих на стабілізацію і розвиток економіки України. В нинішніх умовах формування Державного і місцевих бюджетів є тяжкою справою, тим більше, що в цьому процесі ннеможливо сформуванати їх без дефіциту бюджету, адже є прямий зв'язок між дефіцитом і основними показниками розвитку економіки держави.

Сьогодні в умовах спаду виробництва, відсутності його кредитної підтримки, посилення фінансової нестабільності, невиконання доходів бюджетів всіх рівнів стимулює процес зростання дефіциту бюджету.

Основні чинники, що впливають на реформування економіки і зростання дефіциту бюджету, полягають в економічній та політичній нестабільності, недосконалості законодавчої бази, невваженій бюджетній та податковій політиці.

ВИСНОВКИ

Бюджет є головним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів. Через бюджетне регулювання держава забезпечує розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку. Ось чому вкрай необхідним є проведення ефективної та виваженої бюджетної політики, спрямованої на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, зокрема, стимулювання стійкого макроекономічного зростання, розвитку реального сектора економіки, підвищення рівня життя населення, підтримку малозабезпечених верств населення тощо.

Зрозуміло, що для економічного та соціального розвитку України необхідне підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних взаємовідносин, проведення реформування податкового законодавства через розширення податкової бази за рахунок послаблення фіскального навантаження на економіку з одночасним залученням ресурсів в економічний розвиток.

Таким чином, необхідне посилення впливу бюджету як однієї із складових системи державного регулювання соціально-економічного розвитку України. Бюджет повинен бути спрямований на подальший соціально-економічний розвиток держави як на довгострокову, так і на середньострокову перспективу, головним завданням яких повинно бути досягнення стійкого економічного зростання в умовах фінансової стабільності, активізації інвестиційних процесів і структурних перетворень та проведення адресної соціальної політики держави.

Виходячи з наведеного вище, завданнями, наприклад, на середньострокову перспективу повинні стати: підвищення збалансованості та реальності бюджету; подальше запровадження ефективної системи перспективного бюджетного планування та прогнозування балансу фінансових ресурсів держави з метою оптимізації їх використання для прискорення соціально-економічного розвитку держави; посилення соціальної спрямованості бюджету та якості надання соціальних гарантій; подальше запровадження програмно-цільового методу планування бюджету з метою посилення обґрунтованості та ефективності використання бюджетних коштів.

Натомість, необхідне удосконалення податкового регулювання, побудова бюджету на реформованій податковій основі, яка б забезпечувала зниження податкового навантаження, введення податкових стимулів інноваційної діяльності та поліпшення адміністрування податків.

Поряд з цим необхідні: підвищення прозорості та ефективності системи взаємовідносин між бюджетами усіх рівнів; поглиблення реформи міжбюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення; забезпечення фінансування бюджету з дотриманням принципів фінансової безпеки; зменшення боргового навантаження на бюджет; виважене управління державним боргом та сприяння розвитку внутрішнього ринку державних запозичень; створення ефективної системи фінансового контролю та її законодавче забезпечення; запровадження додаткових механізмів щодо прозорості формування та ефективного використання бюджетних ресурсів.

Підвищення ролі бюджету в економічному розвитку держави повинно здійснюватися за основними напрямками: продовження реформ у податковій сфері; посилення контролю за сплатою податків та використанням бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи; оптимізація державних витрат; удосконалення програмно-цільового методу складання бюджету; удосконалення міжбюджетних відносин; створення ефективної системи управління державним боргом.

Необхідно ввести в практику правило, за яким використання видаткової частини Державного бюджету повинно бути спрямоване на пріоритетні напрями. Тобто встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням коштів та результатами їх використання. У сфері видатків бюджету повинна здійснюватися система подальшої оптимізації бюджетних програм. Перехід на якісно новий рівень управління видатками Державного бюджету повинен провадитись за рахунок підвищення ефективності витрат бюджетних коштів, оптимізації бюджетних дотацій та субвенцій, посилення соціальної спрямованості видатків.

Таким чином, витрати бюджету в цілому сприяють реформуванню соціальної сфери, яка включає системи освіти, охорони здоров'я, культури та ін.

Проведення скоординованої економічної і фінансової політики в прийнятті рішень у галузі державних фінансів дозволить підвищити керованість і ефективність фінансово-бюджетних процесів в державі, провести структурно-інституційне реформування економіки та сприятиме посиленню інвестиційного клімату.

Таким чином, державний бюджет спрямований на підвищення добробуту населення, вирішення низки фінансових проблем, через вирішення яких можна отримати суттєві економічні та соціальні наслідки для підтримки започаткованого відновлення економіки та створення надійного підґрунтя для сталого розвитку економіки. При цьому вирівнювання умов господарювання стає основним чинником утвердження в Україні інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку.

Кінцевим результатом такої діяльності повинно стати підвищення конкурентоспроможності економіки за рахунок активізації інвестиційної діяльності та інтеграції національного господарства у світове співтовариство.

Такі дії дозволять підвищити темпи економічного зростання та започаткувати активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між секторами економіки, що стане необхідною умовою подальшого економічного зростання.

Фінансове оздоровлення реального сектора економіки, створення сприятливих макроекономічних умов і проведення виваженої податкової реформи, як правило, стимулюють забезпечення надходжень до державного та місцевих бюджетів. Загалом такі дії сприяють загальноекономічній рівновазі, збалансованості і соціальній спрямованості бюджету, створенню інституційних умов для оптимізації бюджетної і податкової систем, формуванню ефективної системи управління державними фінансами. Натомість, фіскальна політика повинна бути спрямована на підтримку фінансової стабільності, що повинно стати основним фактором стимулювання інвестиційної активності.

Прерогативою державної бюджетної системи повинні стати питання активізації розвитку ринку внутрішніх державних запозичень і поступового заміщення зовнішнього боргу внутрішнім, тобто необхідно змінити вектор формування боргової політики держави. Адже внутрішні запозичення тільки перерозподіляють наявні в країні ресурси між секторами економіки.

Реалізація такого підходу до розвитку бюджету та відповідних заходів їх запровадження формує нові тенденції в динаміці та структурі попиту та пропозиції, що прискорює реформування економіки.

Стало традиційним прийняття Закону про Державний бюджет України з порушенням строків його прийняття, відповідно порушуються терміни прийняття бюджетів нижчого рівня, унаслідок чого порушуються строки прийняття рішень про місцеві бюджети. Натомість, бюджетні видатки як місцевими, так і Державним бюджетом у січні здійснюються у розмірі 1/12 бюджету попереднього року, а в 2010 році Державний бюджет України не був прийнятий і в I кварталі 2010

року. Таким чином, Верховною Радою України постійно порушуються вимоги Бюджетного кодексу України на стадії розгляду та затвердження проекту Державного бюджету України.

Слід зауважити, що у бюджеті відображається реалізація волі відповідної Ради, втіленої у показниках закону або рішенні про бюджет. У формуванні і виконанні бюджету, окрім органів влади і управління, беруть участь, з одного боку, суб'єкти господарювання, які вносять платежі у бюджет, а з іншого – одержувачі коштів у порядку бюджетного фінансування. При цьому Закон вимагає проведення заходів щодо забезпечення надходження всіх, передбачених бюджетом доходів, ощадливого витрачання бюджетних коштів за суворо цільовим призначенням

За діючим законодавством всі види бюджетів виконуються за розписом (розподілом) доходів і видатків за підрозділами бюджетної класифікації. Одночасно зі складанням проекту відповідного бюджету фінансові органи розробляють поквартальний розподіл річних призначень, який провадиться за всіма розділами бюджетної класифікації, що і є розписом доходів і видатків цих бюджетів.

Умовами ефективності функціонування бюджетної системи повинні стати: дотримання послідовної бюджетної політики, відпрацювання нормативної бази, чітка регламентація бюджетних прав і повноважень учасників бюджетного процесу.

Слід звернути увагу і на порушення бюджетних прав місцевих Рад, а саме на несвоєчасне фінансування (перерахунок) бюджетних коштів місцевим бюджетам з єдиного рахунку Державного казначейства України. Більше того, наприкінці 2009 року при наявності значних залишків коштів на єдиному рахунку Державного казначейства України вони не були передані місцевим бюджетам, а розпорядники кредитів не профінансували по бюджетним призначенням з бюджетним організаціям.

Таким чином, констатуємо, що згідно з бюджетними правами місцевих органів влади кошти на єдиному бюджетному рахунку Державного казначейства належать бюджетам в особі органів влади. Єдиний бюджетний рахунок знеособлює бюджетні кошти, тому фактично органи місцевого самоврядування можуть отримати доступ до належних їм коштів у терміни та в обсягах, передбачених бюджетним розписом. Фактично Державне казначейство України порушило бюджетні права органів місцевого самоврядування, які не змогли профінансувати бюджетні організації згідно з розписом бюджету.

Натомість, недотримання бюджетних прав веде, поряд з іншими чинниками, до дефіциту бюджету, який відображає всю складність економічних відносин, що потребує чіткої організації контролюючої,

стимулюючої та організаційної функцій бюджетної політики держави. Отже, бюджетний дефіцит є показником незбалансованості впровадження відтворювальних процесів в економіці держави. Відповідно, він взаємопов'язаний з макро- і мікропоказниками економічного і соціального розвитку, обсягом валового внутрішнього продукту і прибутку суб'єктів господарювання, і як такий впливає на формування бюджетів усіх рівнів.

В цілому необхідне удосконалення процесу формування бюджетів та їх дефіциту, зокрема:

- запровадження жорсткого контролю за раціональним і ефективним використанням коштів бюджетів усіх рівнів;
- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і забезпечення його фінансової незалежності;
- вдосконалення методів погашення дефіциту бюджету, а саме: запозичень, скорочення видатків, емісійного, податкового, інвестиційного, інфляційного.

Планування і прогнозування бюджетного дефіциту повинно базуватись на розрахунках показників виконання планів надходження доходів, їх поелементному аналізі та передбачати зміни їх надходження у поточному та найближчому періодах.

Відпрацювання взаємозв'язку бюджетного дефіциту і економічного зростання дозволить поліпшити якість фінансового прогнозування доходів і видатків Державного і місцевих бюджетів та їх дефіциту, без чого неможливо здійснювати обгрунтовану економічну політику.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30, ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К. : Атіка, – 2001. – 80 с.
3. Про Державний бюджет України на 2009 рік : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 20, № 21–22, С. 269.
4. Про структуру бюджетної класифікації : постанова Верховної Ради України № 327/96-ВР від 12.07.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – ст. 208. – № 42. – С. 584–601.
5. Про основні положення податкової політики в Україні : постанова Верховної Ради України № 561/96-ВР від 04.12.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – ст. 40. – № 5. – С. 71–75.
6. Довідник працівника Державної контрольно-ревізійної служби : у 2 т. – К. : Дія, 2001. – Т. 1. – 431 с.; Т. 2. – 370 с.
7. Про бюджетну класифікацію та її впровадження : наказ Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. № 604 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0604201-01>.
8. Про затвердження Порядку обслуговування Державного бюджету за видатками : наказ Державного казначейства України від 25 травня 2004 р. № 89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=za716-04>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – ст. 170. – № 24. – С. 379–429.
10. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України № 6 від 09.01.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0065-01>.
11. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ і організацій : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2000 р. № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР000017.html.
12. Андрущенко В. Л. Фінансова думка заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменярь, 2000. – 302 с.

13. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
14. Бюджетна система України : навчальний посібник / Юрій С. І., Бескид Й. М., Дем'янишин В. Г. та інші. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
15. Василик О. Д. Державні фінанси України / Василик О. Д., Павлюк К. В. : підручник. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
16. Держава – податки – бізнес : монографія / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, В. Л. Андрущенко ; за ред. проф. В. М. Федосова. – К. : Либідь, 1992. – 328 с.
17. Д'яконова І. І. Необхідність узгодження доходів і видатків державного бюджету / І. І. Д'яконова // Вісник Української академії банківської справи. – Суми, 1997. – № 3. – С. 22–26.
18. Д'яконова І. І. Бюджетний дефіцит та методи його оптимізації / І. І. Д'яконова // Фінанси України, 1998. – № 10. – С. 53–59.
19. Д'яконова І. І. Совершенствование методов финансирования дефицита бюджета / И. И. Дьяконова // Экономика Украины. – Киев : Преса України, 1998. – № 11(436). – С. 84–86.
20. Д'яконова І. І. Дефіцит бюджету: система показників та джерела фінансування / І. І. Д'яконова // Вісник Національного банку України. – 1999. – № 5. – С. 45–46.
21. Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України // Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І. – Київ : Наукова думка, 1997 і 1998 (перше і друге видання). – 302 с.
22. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
23. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
24. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / Опарін В. М., Малько В. І., Кондратюк С. Я., Коломієць Г. Б. – 2-ге вид., перероб і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
25. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посібник / Пасічник Ю. В. – К. : Знання-Прес, 2002. – 495 с.
26. Федосов В. М. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрямки / Федосов В. М., Опарін В. М., Львовчкін С. В. – К. : КНЕУ, 2002.
27. Башинська О. М. Формування та обслуговування державного зовнішнього боргу / Башинська О. М. // Фінанси України. – 2000. – № 12. – С. 67–77.

28. Буковинський С. А. Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні / Буковинський С. А. // *Фінанси України*. – 2001. – № 5. – С. 24–33.
29. Буковинський С. А. До питання про Бюджетний кодекс України / Буковинський С. А. // *Фінанси України*. – 2003. – № 4. – С. 3–13.
30. Гапонюк М. А. Бюджетна реформа в Україні / Гапонюк М. А., Буряченко А. Є. // *Економіка. Фінанси. Право*. – 1999. – № 1. – С. 17–22.
31. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення / Кириленко О. П. // *Фінанси України*. – 2000. – № 6. – С. 64–69.
32. Колодій С. Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання / Колодій С. Ю. // *Фінанси України*. – 2001. – № 3. – С. 63–68.
33. Кондратюк С. Я. Становлення і розвиток казначейської системи в Україні / Кондратюк С. Я., Борисенко В.М. // *Фінанси України*. – 2003. – № 7. – С. 17–26.
34. Луніна І. О. Державні видатки: тенденції і фактори зростання / Луніна І.О. // *Фінанси України*. – 2001. – № 4. – С. 104–110.
35. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Луніна І.О. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
36. Лютий І. О. Державний борг і ефективність використання державного кредиту / Лютий І. О. // *Фінанси України*. – 1999. – № 9. – С. 99–105.
37. Мельник П. В. Тенденції формування доходів державного бюджету і монетарна політика / Мельник П. В. // *Фінанси України*. – 2001. – № 6. – С. 24–30.
38. Опарін В. М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні / Опарін В. М. // *Фінанси України*. – 2000. – № 9. – С. 126–133.
39. Павлюк К. В. Проблеми формування бюджету розвитку / Павлюк К. В. // *Фінанси України*. – 2000. – № 1. – С. 59–65.
40. Сало І. В. Формування і розвиток державності, економіки та науки України / Сало І. В., Д'яконова І. І., Соколенко Т. І. – Суми : Козацький вал, 2003. – 543 с.
41. Стельмах В. С. Фінансово-кредитна система України-Росії (XVIII–XX ст.) / Стельмах В. С., Д'яконова І. І., Сало І. В. – Київ : Наукова думка, 1995, 308 с.
42. Сало І. В. Місцеві бюджети кінця XIX початку XX ст. / Сало І. В. – Суми: Слобожанщина, 2000. – 104 с.

43. Стефанюк І. Б. Державне управління і фінансовий контроль в умовах ринку / Стефанюк І. Б. // Фінанси України. – 1999. – № 8. – С. 76–88.
44. Юрій С. І. Бюджетна система / Юрій С. І., Бескид Й. М. – К. : Таксон, 2002. – 256 с.
45. Шевчук В. О. Державні фінанси зарубіжних країн / Шевчук В. О. // Фінанси України. – 2002. – № 2. – С. 3–12.
46. Якубовський М. М. Фінансування програм державного рівня: проблеми та шляхи удосконалення / Якубовський М. М., Шкворень Ю. Ф. // Фінанси України. – 2000. – № 12. – С. 3–15.

Додаток А
Класифікація доходів бюджету

Код	Назва
10000000	Податкові надходження
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості
11010000	Податок з доходів фізичних осіб
11020000	Податок на прибуток підприємств
12000000	Податки на власність
12010000	Періодичні податки на чисту вартість майна
12020200	Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян)
13000000	Збори на спеціальне використання природних ресурсів
13010000	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду
13020000	Збір за спеціальне водокористування
13030000	Платежі за користування надрами
13040000	Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету
13050000	Плата за землю
13070000	Плата за використання інших природних ресурсів
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги
14010000	Податок на додану вартість
14020000	Акцизний збір із вироблених в Україні товарів
14030000	Акцизний збір із ввезених на територію України товарів
14050000	Податки на окремі категорії послуг
14060000	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності
14070000	Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності
14080000	Погашення бюджетної заборгованості по невідшкодованим сумах податку на додану вартість з простроченим терміном повернення
15000000	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції
15010000	Ввізне мито
15020000	Вивізне мито
15030000	Кошти, отримані за вчинення консульських дій
15040000	Інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності

Продовж. додатка А

Код	Назва
15050000	Надходження від реалізації квот на ввезення цукру-сирцю тростинного
16000000	Інші податки
16010000	Місцеві податки і збори
16030000	Податки, не віднесені до інших категорій
16040000	Фіксований сільськогосподарський податок
16050000	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва
16060000	Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства
20000000	Неподаткові надходження
21000000	Доходи від власності та підприємницької діяльності
21020000	Надходження від перевищення валових доходів над видатками Національного банку України
21030000	Надходження від грошово-речових лотерей
21040000	Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів
21060000	Рентна плата
21080000	Інші надходження
21110000	Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
22000000	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу
22010000	Реєстраційний збір за проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень
22020000	Плата за утримання дітей у школах-інтернатах
22040000	Плата за утримання вихованців шкіл та профтехучилищ соціальної реабілітації
22050000	Оплата витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах
22060000	Плата за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ
22070000	Виконавчий збір
22080000	Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна
22090000	Державне мито
22100000	Митні збори
22110000	Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України

Код	Назва
22120000	Плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення
22130000	Плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення
24000000	Інші неподаткові надходження
24010000	Надходження коштів від реалізації конфіскованого майна
24030000	Надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності
24040000	Надходження коштів від реалізації космічної техніки військового та подвійного призначення, що належить Національному космічному агентству України
24050000	Надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших утворених згідно з законодавством військових формувань і правоохоронних органів
24060000	Інші надходження
24070000	Надходження сум різниці в ціні на природний газ
24080000	Відрахування від сум перевищення розрахункової величини фонду оплати праці
24081000	Відрахування від сум перевищення розрахункової величини фонду оплати праці на підприємствах-монополістах
24110000	Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій
24140000	Додаткові збори на виплату пенсій
24150000	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності
25000000	Власні надходження бюджетних установ
25010000	Плата за послуги, що надаються бюджетними установами
25020000	Інші джерела власних надходжень бюджетних установ
30000000	Доходи від операцій з капіталом
31000000	Надходження від продажу основного капіталу
31010000	Надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави, та скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі
31020000	Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння
31030000	Надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим, та майна, що знаходиться у комунальній власності
32000000	Надходження від реалізації державних запасів товарів

Продовж. додатка А

Код	Назва
32010000	Надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву
32020000	Надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву
33000000	Надходження від продажу землі і нематеріальних активів
33010000	Надходження від продажу землі
33020000	Надходження від продажу нематеріальних активів
34000000	Податки на фінансові операції та операції з капіталом
40000000	Офіційні трансферти
41000000	Від органів державного управління
41010000	Кошти, що надходять з інших бюджетів
41020000	Дотації
41030000	Субвенції
42000000	Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій
43000000	З іншої частини бюджету
50000000	Цільові фонди
50010000	Збір до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення
50020000	Пенсійний фонд України
50030000	Збір на обов'язкове соціальне страхування до Фонду соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності
50040000	Збір на обов'язкове державне соціальне страхування України на випадок безробіття до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття
50050000	Збір до Державного інноваційного фонду України
50060000	Платежі до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України
50070000	Платежі до Фонду соціального захисту інвалідів
50080000	Збір за забруднення навколишнього природного середовища
50100000	Інші фонди
50110000	Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади

Додаток Б

Економічна класифікація видатків бюджету

КЕКВ	Назва
1000	Поточні видатки
1100	Видатки на товари і послуги
1110	Оплата праці працівників бюджетних установ
1111	Заробітна плата
1112	Грошове утримання військовослужбовців
1120	Нарахування на заробітну плату
1130	Придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки
1131	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар
1132	Медикаменти та перев'язувальні матеріали
1133	Продукти харчування
1134	М'який інвентар та обмундирування
1135	Оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів
1136	Оренда
1137	Поточний ремонт обладнання, інвентарю та будівель; технічне обслуговування обладнання
1138	Послуги зв'язку
1139	Оплата інших послуг та інші видатки
1140	Видатки на відрядження
1150	Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення
1160	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв
1161	Оплата теплопостачання
1162	Оплата водопостачання і водовідведення
1163	Оплата електроенергії
1164	Оплата природного газу
1165	Оплата інших комунальних послуг
1166	Оплата інших енергоносіїв
1170	Дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення
1171	Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм
1172	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку
1200	Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями

Продовж. додатка Б

КЕКВ	Назва
1300	Субсидії і поточні трансферти
1310	Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
1320	Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів
1340	Поточні трансферти населенню
1341	Виплата пенсій і допомоги
1342	Стипендії
1343	Інші поточні трансферти населенню
1350	Поточні трансферти за кордон
2000	Капітальні видатки
2100	Придбання основного капіталу
2110	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування
2120	Капітальне будівництво (придбання)
2121	Будівництво (придбання) житла
2122	Будівництво (придбання) адміністративних об'єктів
2123	Інше будівництво (придбання)
2130	Капітальний ремонт
2131	Капітальний ремонт житлового фонду
2132	Капітальний ремонт адміністративних об'єктів
2133	Капітальний ремонт інших об'єктів
2140	Реконструкція та реставрація
2141	Реконструкція житлового фонду
2142	Реконструкція адміністративних об'єктів
2143	Реконструкція інших об'єктів
2144	Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури
2200	Створення державних запасів і резервів
2300	Придбання землі і нематеріальних активів
2400	Капітальні трансферти
2410	Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
2420	Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів
2430	Капітальні трансферти населенню
2440	Капітальні трансферти за кордон
2450	Капітальні трансферти до бюджету розвитку
3000	Нерозподілені видатки

Наукове видання

Спіфанов Анатолій Олександрович
Д'яконова Ірина Іванівна
Сало Іван Васильович

БЮДЖЕТ УКРАЇНИ

Монографія
У двох книгах

Книга перша
**БЮДЖЕТ – ГОЛОВНА ЛАНКА
ФІНАНСІВ ДЕРЖАВИ**

Редактор *Н.І. Одарченко*
Комп'ютерна верстка *Н.А. Височанська*

Підписано до друку 18.06.2010. Формат 60х90/16. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 11,19. Умов. друк. арк. 12,63. Тираж 300 пр. Зам. № 941

Державний вищий навчальний заклад
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції: серія ДК, № 3160 від 10.04.2008

Надруковано на обладнанні Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57