

# НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ

На правах рукопису  
УДК 336.14 (477)  
П 40



Плужников Ігор Олександрович

## МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Спеціальність 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата економічних наук



Науковий керівник – Ермошенко Микола Миколайович,  
доктор економічних наук, професор,  
Національна академія управління,  
проректор з наукової роботи

Київ - 2003

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ I. Методологічні засади державної політики в області бюджету</b> .....	11
1.1. Соціально-економічні функції держави, які виконуються за рахунок бюджету.....	11
1.2. Організаційно-правові основи функціонування бюджетної системи країни.....	22
1.3. Методологічні засади формування державної бюджетної політики.....	33
Висновки по розділу I.....	50
<b>РОЗДІЛ II. Дослідження методів формування державної бюджетної політики в Україні і зарубіжних країнах</b> .....	53
2.1. Зарубіжний досвід формування державної бюджетної політики.....	53
2.2. Дослідження бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні.....	74
2.3. Аналіз реалізації пріоритетів бюджетної політики, визначених у бюджетних резолюціях Верховної Ради України.....	90
Висновки по розділу II.....	119
<b>РОЗДІЛ III. Основи механізму формування державної бюджетної політики в Україні</b> .....	122
3.1. Методика визначення пріоритетів державної бюджетної політики України у перехідний період.....	122
3.2. Формування системи довгострокового бюджетного планування і прогнозування.....	139
3.3. Засади узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави.....	155
Висновки по розділу III.....	162
<b>ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ</b> .....	166
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	174
<b>ДОДАТКИ:</b>	
1) Проект Концепції “Пріоритети бюджетної політики України на 2004-2010 роки”.....	186
2) Проект Закону України “Про внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики”.....	198

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Зі становленням України незалежною країною однією з першочергових завдань постало вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики і особливо правильного вибору в її складі пріоритетів соціально-економічного розвитку. За часи незалежності України вироблено певні організаційно-правові засади і методичні підходи до формування державної бюджетної політики: щороку приймається закон про державний бюджет, який став основним фінансовим планом держави, прийнято Бюджетний кодекс України, котрий за своїм змістом є фактично бюджетною конституцією України і вирішив багато питань, пов'язаних зі становленням і поступовим покращенням бюджетної системи і бюджетного процесу, зроблено певні кроки на шляху бюджетної децентралізації.

Поліпшенням бюджетного процесу і бюджетної системи України займалися участь всі гілки влади: законодавча, виконавча і судова. Значним є науковий доробок українських вчених, які багато в чому сприяли вирішенню проблем розробки ефективної бюджетної політики. Це, насамперед, Бабич Л.М., Бескид Й.М., Буковинський С.А., Булгакова С.О., Василик О.Д., Гальчинський А.С., Геєць В.М., Єрмошенко М.М., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Луніна І.О., Міщенко В.І., Науменкова С.В., Огонь Ц.Г., Опарін В.Н., Павлюк К.В., Пасічник Ю.В., Полозенко Д.В., Радіонова І.Ф., Сало І.В., Соколовська А.М., Жовтяк Є.Д., Юрій С.І. В їх роботах запропоновано вирішення багатьох проблем удосконалення бюджетного процесу і бюджетної системи в Україні.

Однак вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики залишається некомплексним. Це стосується її довгострокового планування і прогнозування, методів визначення пріоритетів бюджетної політики, узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики держави. Без розробки і включення цих складових до державної бюджетної політики остання буде некомплексною, а тому й неефективною.

Саме необхідність вирішення наведених проблем і зумовило актуальність і спричинило вибір теми проведеного дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Основні результати, теоретичні положення та висновки проведеного дослідження було використано при виконанні двох науково-дослідних робіт, здійснених в Національній академії управління, а саме, "Економічні та правові аспекти механізму залучення іноземних інвестицій в оборонно-промисловий комплекс (ОПК) України" (номер державної реєстрації 0101U009196) [до звіту з цієї теми включено пропозиції автора щодо засад визначення пріоритетів державної бюджетної політики стосовно оборонно-промислового комплексу] і "Розроблення економічних та правових засад формування єдиної державної політики, її планування і прогнозування" (номер державної реєстрації 0101U009197) [до звіту з цієї теми включено розробки автора щодо уточнення і деталізації змісту основних функцій держави, які виконуються відповідно до Конституції України, аналізу пріоритетів, визначених в Бюджетних резолюціях Верховної Ради України, підготовки методики визначення пріоритетів державної бюджетної політики, удосконалення системи довгострокового бюджетного планування і прогнозування, створення засад узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики].

**Мета і задачі дисертаційного дослідження.** Відповідно до результатів аналізу вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики метою даного дослідження є розробка теоретичних і методичних положень і засад механізму формування державної бюджетної політики в Україні.

Згідно з поставленою метою в роботі було визначено наступні **задачі**:

- проаналізувати основні соціально-економічні функції держави, які відповідно до конституцій України й зарубіжних країн мають виконуватися за рахунок бюджетних коштів;
- обґрунтувати в теоретичному аспекті засади функціонування бюджетної системи країни;
- визначити і обґрунтувати основні складові механізму розробки і реалізації державної політики;
- дослідити практику формування державної бюджетної політики в Україні та зарубіжний досвід з цього питання;

- проаналізувати зміст Бюджетних резолюцій Верховної Ради України як основи формування бюджетної політики країни;
- розробити методiku визначення пріоритетів державної бюджетної політики України у перехідний період;
- визначити і обґрунтувати пріоритети бюджетної політики України на 2004-2010 роки;
- визначити методичні підходи до удосконалення системи довгострокового бюджетного планування і прогнозування;
- запропонувати засади узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики держави.

**Об'єктом дослідження** визначено існуючі в Україні засади формування державної бюджетної політики.

**Предмет дослідження** – проблеми удосконалення механізму формування ефективної державної бюджетної політики в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду.

**Методи дослідження.** Дисертаційне дослідження проводилося з використанням діалектичного методу пізнання, монографічного, експертних оцінок, методів конкретного і абстрактного, логічного і історичного, системного аналізу, порівняльного аналізу, структурного аналізу, функціонального аналізу, економіко-статистичного, методу розробки сценаріїв розвитку подій, методу аналізу і синтезу.

Дослідження методологічних засад формування державної бюджетної політики, включаючи деталізацію соціально-економічних функцій держави, організаційно-правові основи функціонування бюджетної системи країни здійснювалися із застосуванням діалектичного методу пізнання, монографічного, експертних оцінок, конкретного і абстрактного, логічного та історичного, функціонального аналізу.

При аналізі методів формування бюджетної політики в Україні та зарубіжних країнах використовувалися методи групувань, економіко-статистичний, порівняльного аналізу, структурного аналізу, функціонального аналізу.

Розробку засад механізму формування державної бюджетної політики в Україні здійснено за допомогою методу системного аналізу, методу розробки сценаріїв, економіко-статистичного, методу аналізу і синтезу.

**Інформаційною базою дослідження** є основні положення Конституції і законів України, указів і послань Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов і програм Кабінету Міністрів України з питань формування бюджетної політики, організації бюджетного процесу, удосконалення бюджетної системи країни. Використано статистичні і аналітичні матеріали Державного комітету статистики України, Національного банку України, Міністерства фінансів України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Інформаційним забезпеченням дисертаційного дослідження стали також монографічні дослідження і наукові статті вітчизняних і зарубіжних авторів.

**Наукова новизна одержаних результатів.** У дисертаційній роботі вперше досліджено процес формування державної бюджетної політики в умовах перехідної економіки незалежної України. В результаті дослідження дістала подальшого розвитку концепція управління державними фінансами, в рамках якої розроблено наукові підходи до удосконалення механізму формування державної бюджетної політики. Сутність здобутих наукових результатів і положень, котрі розроблено особисто автором і які мають наукову новизну, полягає в наступному:

I. Вперше в економічній науці:

- виявлено основні недоліки в механізмі визначення пріоритетів бюджетної політики за 1992-2003 рр. і запропоновано засади визначення пріоритетів державної бюджетної політики у складі інформаційно-аналітичного забезпечення, сукупності індикаторів стану бюджетної сфери, аналізу соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, виявлення загроз стану бюджетної сфери і здійсненню бюджетної політики, стратегічного планування бюджетної політики. Розроблено кожен з цих складових;
- розроблено підсистему інформаційно-аналітичного забезпечення, яка дозволяє комплексно створити інформаційну базу для формування бюджетної політики держави;

- розроблено методику узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави, у якій визначаються сукупність засад бюджетної і грошово-кредитної політики, перелік індикаторів, котрі характеризують їх, сукупність каналів прямого і зворотного впливу бюджетної і грошово-кредитної політики і організаційні методи узгодження цих видів політики.

## II. Удосконалено:

- уточнено сутність, зміст і завдання бюджетної та грошово-кредитної політики держави, що надає можливість визначати їх більш комплексно і відповідно до сукупності соціально-економічних функцій держави;

- обґрунтовано сукупність пріоритетів державної бюджетної політики на перспективу, до яких включено переведення економіки країни на інноваційний шлях розвитку (розвиток освіти, науки, інфраструктура інноваційної діяльності, структурна перебудова виробництва), державна підтримка підприємництва, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, суттєве покращання охорони здоров'я;

- обґрунтовано необхідність використання стратегічного планування для формування бюджетної політики та в їх складі - бюджетного планування.

## III. Дістало подальшого розвитку:

- уточнено і деталізовано зміст основних соціально-економічних функцій держави, які вона має виконувати відповідно до Конституції України;

- доповнено сукупність принципів побудови і функціонування бюджетної системи двома принципами: реалістичністю бюджету і обов'язковістю підготовки проектів бюджетів у встановлені строки;

- поглиблено методику формування і функціонування системи стратегічного планування бюджетної політики;

- розроблено пропозиції щодо удосконалення бюджетного процесу і бюджетної системи в Україні шляхом комплексного використання програмно-цільового методу і розробки цільових бюджетних програм по кожному з пріоритетів бюджетної політики, прогнозування бюджетної політики на перспективу, ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні висновки, розробки і пропозиції дисертаційного дослідження рекомендовано використати в роботі Верховної Ради України і насамперед Комітету з питань бюджету, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України, в діяльності місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в ході розробки державної бюджетної політики на рік і подальшу перспективу, включаючи визначення пріоритетів цієї політики.

Пропозиції автора у вигляді Концепції "Пріоритети державної бюджетної політики України на 2004-2010 роки" і проекту Закону України "Про внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики" використані у законодавчій діяльності Верховної Ради України (довідка № \_\_ від \_\_.06.2003 р.).

Крім того, розробки автора можуть бути використані у навчальному процесі вищих навчальних закладів України по курсу "Державні фінанси".

Наукові результати, які виносяться на захист, одержані дисертантом особисто і знайшли відображення в опублікованих працях.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження є одноосібно написаною науковою працею, де автором виявлено особливості формування державної бюджетної політики в умовах перехідної економіки незалежної України, науково обґрунтовано і розроблено теоретичні і методичні засади механізму її формування.

Наукові результати дисертації є внеском автора у розвиток теорії управління державними фінансами, зокрема її важливої складової - формування ефективної державної бюджетної політики та її пріоритетів. З 7 публікацій автора, де відображуються основні результати проведеного дослідження, 5 є одноосібними.

У співавторстві з Єрмошенком М.М., Єрохіним С.А. та інш. досліджувались аспекти залучення іноземних інвестицій в оборонно-промисловий комплекс України (Економічні та організаційні аспекти залучення іноземних інвестицій в оборонно-промисловий комплекс України // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 8). Дисертантом визначено засади виявлення пріоритетів державної бюджетної політики стосовно оборонно-промислового комплексу.



У співавторстві з Єрмошенком М.М., Єрохіним С.А. та інш. (Засади формування бюджетної політики держави: Наукова монографія. К.: НАУ, 2003) особисто дисертантом обґрунтовано і проаналізовано основні соціально-економічні функції держави, які вона виконує відповідно до Конституції України; проаналізовано Бюджетні резолюції Верховної Ради України за роки незалежності України і проведено аналіз їх виконання в державних бюджетах; розроблено: методикау визначення пріоритетів державної бюджетної політики, пропозиції щодо удосконалення системи довгострокового бюджетного планування і прогнозування, засади узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і результати дослідження доповідались на Всеукраїнських науково-практичних конференціях: "Менеджмент-освіта у вищих навчальних закладах України: підготовка, використання, роль і значення в соціально-економічному розвитку регіонів" (Донецьк-Слав"яногорськ, квітень 2002 р.), "Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України" (Суми, вересень 2002 р.), "Економічні та правові проблеми санації і банкрутства підприємств в Україні: теорія і практика" (Київ-Яремче Івано-франківської області, березень 2003 р.), науковому семінарі "Сучасні проблеми інформатики в управлінні, економіці, освіті" (Київ-Луцьк, липень 2002 р.), "Круглому столі" "Приватне підприємництво в Україні: досвід, проблеми, перспективи" (Київ, травень 2002 р.).

**Наукові публікації.** За результатами дослідження опубліковано у фахових виданнях 7 наукових праць загальним обсягом 15,69 д.а., у тому числі належить особисто автору 8,66 д.а.

**Структура і зміст дисертації.** Дисертація включає вступ, 3 розділи, 9 підрозділів, висновки, список використаних джерел та 2 додатки. Її повний обсяг становить 224 сторінок і включає 4 рисунки на 4 сторінках, 12 таблиць на 15 сторінках, 2 додатки на 20 сторінках, список використаних джерел із 219 найменувань на 13 сторінках.

## РОЗДІЛ І. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОБЛАСТІ БЮДЖЕТУ

### 1.1. Соціально-економічні функції держави, які виконуються за рахунок бюджету

Основним принципом державотворення є той, що функції держави, які на неї покладаються конституцією країни, виконуються за рахунок державного і місцевих бюджетів. Виконання основних функцій держави здійснюється завдяки розробці і реалізації державної бюджетної політики. Бюджетна політика держави формується і виконується не сама по собі. Вона займає відповідне місце у методологічному танцюжку: **економічна теорія ---> економічна політика держави ---> бюджетна політика держави**. Економічна теорія на основі обраної наукової парадигми досліджує, описує пануючу в країні економічну систему, забезпечуючи при цьому системне розуміння її стану і особливостей на певному етапі свого розвитку відповідно до конкретних умов життєдіяльності суспільства та завдань, що стоять перед ним. На сучасному етапі нова парадигма передбачає еволюційний процес економічного розвитку і базується на синергетиці, яка означає прагнення всіх напрямків науки до з'єднання з метою пізнання світу у його цілісності [111]. У такому розумінні синергетика надає методологічні засади самоорганізації і саморозвитку будь-яких економічних систем і видів економічної діяльності, у тому числі й бюджетної сфери і бюджетної діяльності. Економічна політика країни визначає і реалізує сукупність інструментів досягнення мети життєдіяльності суспільства через такий політико-економічний механізм як держава. Досягнення визначеної мети життєдіяльності суспільства залежить від системного розуміння умов та сукупності діючих інструментів економічного життя та від суб'єктивних дій людей, які організовують та спрямовують на це творчий (науковий) і енергетичний потенціал всього суспільства. Цю найважливішу функцію виконує держава. Що стосується України, то нею обраний шлях переходу до інноваційної стратегії розвитку економіки [90].

Виконання державою функцій, закріплених за нею конституцією країни, може здійснюватися лише за рахунок бюджету. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами Автономної

Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду" [2]. У такому вигляді бюджет виступає як *головний фінансовий план держави* і являє собою розпис доходів і видатків держави, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни. Державний і зведений бюджети є однією з ланок фінансової системи країни і відображають грошові відносини, які виникають між державою і регіональною владою, з одного боку, підприємствами і населенням, з іншого, з приводу утворення централізованого фонду коштів держави для забезпечення виконання покладених на неї конституцією функцій та задоволення соціальних потреб. Саме через бюджет у відповідності до Конституції України держава має зосереджувати фінансові ресурси на важливих напрямках економічного і соціального розвитку у вигляді пріоритетів.

Централізація фінансових коштів має важливе економічне, соціальне і політичне значення, оскільки кошти, які мобілізуються у бюджеті, слугують основним інструментом реалізації різного роду державних заходів. Централізація надає можливість маневрувати державними фінансовими коштами, здійснювати єдину економічну і соціальну політику на теренах України. Держава використовує бюджет для регіонального і міжгалузевого розподілу і перерозподілу ВВП з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню.

Бюджет як *економічну категорію* характеризує рух грошових потоків між державою та юридичними і фізичними особами. Цим економічним відносинам притаманний суперечливий характер. Такі суперечності вирішуються двома шляхами:

1) встановлення оптимальних пропорцій розподілу ВВП та його централізації в бюджеті. При цьому критеріями оптимальності, з огляду на сукупність функцій держави, є забезпечення економічного зростання і підтримання соціальної гармонії в суспільстві. При цьому, з одного боку, бюджет не має підривати фінансову базу юридичних і фізичних осіб, з іншого, - не повинен утворювати утриманські тенденції в суспільстві;

2) оскільки зростання ВВП є основним критерієм характеристики стану економіки і зростання доходів усіх суб'єктів господарювання, то економічний розвиток країни

надає можливість забезпечувати постійне зростання доходів як юридичних осіб, так і населення. Разом з цим, враховуючи, що потреби держави на виконання своїх функцій відносно стабільні, то в разі зростання ВВП відносна частка державних фінансів у ВВП може зменшуватися.

Основні функції Української держави, які мають виконуватися за рахунок державного і місцевих бюджетів, відповідно до Конституції України [1] і функціональної класифікації видатків бюджету [47] наведено у табл. 1.1.

**Табл. 1.1. Основні функції держави, які мають виконуватися за рахунок бюджетних коштів**

Код функціональної класифікації	Найменування основних функцій держави
0100	Загальнодержавні функції
0200	Оборона
0300	Громадський порядок, безпека та судова влада
0400	Економічна діяльність
0500	Охорона навколишнього природного середовища
0600	Житлово-комунальне господарство
0700	Охорона здоров'я
0800	Духовний та фізичний розвиток
0900	Освіта
1000	Соціальний захист та соціальне забезпечення

Серед загальновизнаних ознак бюджету, по-перше, як економічної категорії щодо розподілу та перерозподілу ВВП, по-друге, як фінансового плану держави і, по-третє, як правової категорії, слід надати пріоритет матеріально-речовому втіленню даної категорії з огляду на те, що завдяки бюджету досягається підвищення ефективності в усіх сферах економічного і соціального розвитку суспільства [206].

Розглянемо більш детально наведені основні соціально-економічні функції держави, оскільки це надасть можливість краще орієнтуватися в процесі визначення державної бюджетної політики. До соціально-економічних функцій держави відносяться: економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Умовно цей перелік можна звести до двох основних функцій: 1) *економічна діяльність держави* (в основному підтримка підприємств, охорона навколишнього природного середовища) і 2) *соціальна*

функція (житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний і фізичний розвиток, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення).

**1. Функція "економічна діяльність держави"** на сучасному етапі фактично зводиться до фінансової підтримки підприємств усіх форм власності і всіх галузей економіки. При вирішенні цього питання в кожному окремому випадку, коли така підтримка є теоретично можливою, необхідно враховувати наявність умов, необхідних для того, щоб вона була ефективною. Серед них – точна інформація про причини і масштаби неефективності ринку, а також про витрати державного втручання в їх порівнянні з втратами від "провалів" ринку [135].

Форми підтримки підприємств з боку держави поділяються на прямі і приховані субсидії. До прямих субсидій можна віднести:

- бюджетні кредити;
- державні гарантії для одержання іноземних кредитів;
- бюджетні інвестиції;
- дотації збитковим підприємствам;
- податкові пільги;
- фінансування заходів щодо державного регулювання цін;
- державні замовлення;
- заходи щодо митного захисту та регулювання зовнішньоторговельної

діяльності тощо.

До прихованих субсидій Світовий банк відносить:

- пільгові кредити;
- багаторазову відстрочку виплати основної суми кредиту і відсотків по ньому, списання боргів по кредитах;
- списання та реструктуризацію податкової заборгованості;
- привілеї в отриманні державних замовлень;
- придбання товарів і послуг у державних або інших підприємств за цінами, нижчими від ринкових;
- користування державними землями і будівлями без сплати оренди;
- вигоди від обов'язкової закупівлі державою продукції підприємств.

При виборі форм державної підтримки підприємств керуються такими методологічними засадами.

1. Приховані субсидії вважаються менш прийнятними, ніж прямі, оскільки: а) вони не відповідають критерію відкритості і прозорості; б) викривляють умови конкуренції, сприяють перерозподілу коштів від ефективних до неефективних підприємств, внаслідок чого не спонукають до підвищення ефективності діяльності; в) зормують неринкову поведінку суб'єктів господарювання, а також спричиняють негативні тенденції (замість пошуку шляхів зниження витрат, підвищення якості і конкурентоспроможності продукції, здійснення вчасних розрахунків з контрагентами – накопичення боргів в очікуванні їх списання, боротьба за привілеї, господарська безвідповідальність).

2. Бюджетні кредити оцінюються як більш ефективна форма державної підтримки підприємств порівняно з бюджетними дотаціями, а урядові гарантії для одержання кредитів – порівняно з бюджетними кредитами. До переваг бюджетних кредитів над дотаціями можна віднести їх надання на умовах платності і обов'язкового повернення. Такий підхід примушує підприємство-позичальника бюджетного кредиту до ефективного використання позичених коштів. Перевагою кредитів під гарантії уряду є надання державної підтримки без використання бюджетних коштів, а саме, за рахунок залучення фінансових ресурсів банківської системи країни або іноземних інвесторів.

Ці переваги, однак, реалізуються лише за певних умов: а) наявності дієвого механізму своєчасного повернення кредитів та реалізації принципу їх платності; б) забезпечення реальної відповідальності підприємств-позичальників; в) проведення державою політики жорстких обмежень, яка не допускає списання боргів та їх відшкодування за рахунок бюджету; г) надання кредитів під гарантії уряду лише підприємствам, які мають реальні шанси внаслідок їх використання стати ефективними за ринковими критеріями.

3. Використання бюджетних інвестицій як інструменту державної підтримки підприємств вважається виправданим за таких умов: 1) відсутності інших можливостей мобілізації коштів, необхідних для фінансування пріоритетних інвестиційних проектів внаслідок: а) нерозвиненості кредитного ринку, б) тривалої окупності проектів;

2. визначення національних інтересів країни і відповідно - науково обґрунтованих державних пріоритетів на основі аналізу конкурентних переваг країни в системі міжнародного поділу праці і реальних можливостей їх використання.

4. Державні замовлення зі світового досвіду широко відомі як розповсюджена форма державної підтримки підприємств, переваги котрої пов'язані з можливістю переорієнтації урядових установ з представництва інтересів виробників на захист інтересів споживачів, а також із застосуванням конкретної форми взаємовідносин держави з підприємницькими структурами. Такий підхід відкриває можливості для пошуку найбільш прийнятних контрагентів, економії державних коштів, підвищення якості суспільних послуг. Зазначені переваги реалізуються лише за умов: а) конкуренції між потенційними постачальниками (виконавцями); б) проведення державних тендерів для відбору найбільш прийнятних контрагентів (постачальників); в) адекватного відображення інтересів споживачів в контрактах між замовниками і виконавцями; г) своєчасного і повного виконання контрактів.

5. Податкові пільги також належать до найпоширеніших форм державної підтримки підприємств, незважаючи на їх неоднозначну оцінку економічною і політичною наукою, які поряд з їх позитивним значенням привертають увагу на негативні явища, пов'язані з їх наданням. Зокрема, податкові пільги: а) вносять викривлення в розподіл ресурсів, котрий забезпечується за допомогою ринкових важелів, тобто шляхом заохочення до переливу капіталу в галузі, а інколи й в окремі підприємства, яким надаються податкові пільги; б) спричиняють збільшення адміністративних витрат, пов'язаних з контролем за дотриманням умов, на яких надаються пільги, і аналізом наслідків їх надання; в) породжують ланцюжкову реакцію боротьби інших галузей і суб'єктів господарювання за пільги; г) їх використання нерідко супроводжується зловживаннями, пов'язаними передусім з отриманням податкових пільг без виконання умов їх надання.

Найбільш прийнятними серед податкових пільг вважаються інвестиційні пільги, а також пільги, що стимулюють прискорення НТП та впровадження його досягнень у виробництво, найменш прийнятними – індивідуальні пільги, що надаються окремим галузям, комплексам, територіям або окремим підприємствам.

6. Дотації збитковим підприємствам надаються переважно з соціально-політичних міркувань. Зокрема, досвід розвинутих країн свідчить, що неперспективним виробничим підприємствам дотації надаються з метою поступового припинення виробництва. Що стосується санації підприємств, які опинилися перед загрозою банкрутства, то для її проведення більш прийнятними вважаються бюджетні субсидії в різних формах, наприклад, надання гарантії по банківських кредитах [134].

В цілому виконання економічної функції держави у вигляді ефективної державної підтримки підприємств можливе на шляху: прозорості і визначеності цілей, очікуваних результатів і умов надання підтримки; запровадження конкурентних засад щодо вибору об'єктів державної підтримки; правового забезпечення відповідальності одержувачів субсидій за їх ефективне використання; обмеження терміну надання субсидій; публічного контролю за процесом надання і використання субсидій.

2. Другою, найбільшою за обсягом виконання і потрібності в бюджетних коштах, є **соціальна функція держави**", до якої відносяться: утримання житлово-комунального господарства, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Модель змішаної економіки, а саме, соціально орієнтованої ринкової економіки, до якої прагне Україна, тлумачиться як такий суспільний лад, котрий ґрунтується на політичній демократії, ринковій економіці та зрілій системі соціального захисту. За критеріями: 1) місця соціальної політики в сукупності національних пріоритетів і 2) розподілу соціальних функцій між державою, громадянським суспільством і підприємницькими структурами моделі змішаної економіки є чотирьох видів [189].

*Перша* – континентальна або німецька модель (Німеччина, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Франція) характеризується проведенням активної соціальної політики, яка забезпечується завдяки перерозподілу значної частки ВВП через бюджет. Її особливостями є формування страхових фондів переважно за рахунок роботодавців, розвинена система соціального партнерства, орієнтація на високий рівень зайнятості населення.

*Друга* – англосаксонська модель (Велика Британія, Ірландія, США, Канада) характеризується низьким рівнем перерозподілу ВВП через бюджет, значною роллю у



- наданні суспільних послуг приватних компаній і громадських організацій, переважно активною політикою зайнятості населення.

*Третя* – середземноморська модель (Греція, Іспанія, Італія) вирізняється активною політикою, спрямованою на підтримку соціально уразливих категорій громадян.

*Четверта* – скандинавська модель (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія) характеризується активною соціальною політикою, високою часткою перерозподілу ВВП через бюджет.

Відповідно до різних моделей змішаної економіки зупинимося на формах соціальних видатків держави та формах соціального забезпечення громадян.

Соціальні видатки можуть здійснюватися у формах фінансування експлуатаційних витрат організацій суспільного сектора, закупівель товарів і послуг, субсидування підприємств і організацій, які поставляють продукцію на ринок, натуральних та грошових виплат особам, охопленим програмами соціальної допомоги і страхування. Ці форми здебільшого поєднуються, доповнюючи одна одну. Зокрема, державна підтримка вищої освіти здійснюється у формі фінансування державних освітніх закладів, прямої допомоги приватним вищим навчальним закладам, а також допомоги студентам, яка може надаватися у формі державних позик, позик комерційних банків під гарантії уряду за субсидованими державою ставками, освітніх ваучерів (сертифікатів на певну суму, що надають усім особам право на навчання в приватних чи державних вузах), податкового кредиту на освітні витрати тощо.

Соціальне забезпечення громадян може здійснюватися у формі соціальної допомоги та державного соціального страхування. Якщо соціальна допомога надається за рахунок перерозподілу доходів від одних осіб до інших, то джерелом виплат на користь застрахованого у разі настання страхового випадку є кошти фонду, нагромадженого за його участю. При цьому раціональна стратегія соціального страхування має полягати в такому [209]:

- особи, які не здатні брати участь у формуванні страхових фондів, повинні отримувати соціальну допомогу в межах державних соціальних гарантій;

- решта членів суспільства повинна бути охоплена системою обов'язкового страхування також в межах державних гарантій, які не перевищують рівень, обумовлений вимогами соціальної справедливості та ефективності;

- держава покликана проводити політику, спрямовану на добровільну реалізацію запитів, що стосуються об'єднання страхових ризиків. Тим самим вона сприяє доповненню обов'язкового державного страхування добровільним приватним, у тому числі в тих сферах, на які державне страхування не розповсюджується.

Найважливішими статтями соціальних видатків бюджету держави є видатки на охорону здоров'я, освіту і соціальне забезпечення громадян. Розглянемо методологічні засади виконання державою функцій в цих сферах.

*Охорона здоров'я.* Щодо участі держави у наданні медичних послуг існує три точки зору. *Перша* полягає в тому, що медичні послуги не можуть надаватися на ринкових засадах, оскільки жодна людина, незалежно від рівня її доходу, не може виключатися із системи медичної допомоги, зважаючи на соціальні наслідки такого виключення. *Друга точка зору* зводиться до того, що медичні послуги є звичайним товаром і мають надаватися на ринкових засадах. Участь держави у цьому процесі призводить до того, що, з одного боку, у індивідів, впевнених у безкоштовній медичній допомозі на випадок захворювань, зменшуються стимули до їх профілактики, з іншого боку, зростають державні витрати на охорону здоров'я як внаслідок збільшення попиту на безкоштовні медичні послуги, так і внаслідок зростання їх вартості. *Третя точка зору* полягає в тому, що держава повинна забезпечити надання мінімального рівня медичних послуг, а додаткові послуги, які перевищують цей рівень, мають сплачуватись індивідом, у т.ч. через систему добровільного медичного страхування.

Зазначені теоретичні підходи знайшли практичне відображення в двох моделях державного фінансування охорони здоров'я. Перша модель передбачає безкоштовне медичне обслуговування всього населення, що фінансується з бюджету країни. Друга модель – модель змішаної бюджетно-страхової системи фінансування охорони здоров'я – за рахунок бюджету, підприємств та організацій і громадян.

Перевагами першої моделі є рівні умови доступу всіх громадян до медичних послуг. Водночас ця модель має свої вади. Вони пов'язані з відсутністю конкуренції в діяльності установ, котрі надають медичні послуги, наслідком чого є зниження їх якості

відповідальності, а також зі складністю фінансування з бюджету медичних послуг, які б відповідали сучасним вимогам щодо їх асортименту, якості та кількості.

Друга модель позбавлена недоліків, які є наслідками суто бюджетного фінансування охорони здоров'я. Водночас вона нівелює і вади чисто ринкового механізму її фінансування, пов'язані з недосконалою конкуренцією на ринку медичних послуг, асиметричною інформацією та негативними зовнішніми ефектами деяких видів захворювань (наприклад, інфекційних хвороб). Саме тому змішана модель є більш поширеною.

*Освіта.* Щодо особливостей освітніх послуг як товару і участі в цьому держави теж існують дві точки зору: одна стверджує, що це типовий товар індивідуального споживання, згідно з іншою – це товар суспільного споживання, однак не “чисте”, а “змішане” суспільне благо. Основою обґрунтування державної підтримки освіти є переконання, що діти повинні мати рівні стартові можливості, отже якість отримуваної ними освіти не повинна залежати від достатку їх батьків. Іншим аргументом на користь такої підтримки є позитивні зовнішні ефекти від підвищення загального рівня освіченості нації.

Об'єктом державного фінансування в усіх країнах є передусім початкова і середня освіта. Більшість учнів відвідують державні школи. Водночас поряд з державними існують приватні школи. Питання щодо доцільності державної фінансової допомоги цим школам та форми такої допомоги є дискусійним.

В США, наприклад, об'єктом обговорення були дві основні форми такої допомоги – податковий кредит на навчання та шкільні ваучери. Кредит на певну частку витрат на освіту, яка вираховується з суми оподаткованого доходу при визначенні зобов'язань по податку на доходи фізичних осіб, повинен надаватися батькам, які сплачують навчання дітей у приватних школах. На відміну від цієї форми допомоги шкільний ваучер надається кожній дитині і може бути використаний для оплати навчання у будь-якій школі. На кожен з цих ваучерів школа має отримати від держави чек на певну суму. Окрім того, школа могла б призначати або не призначати додаткову оплату до ваучера. Реалізація цієї пропозиції змусила б державні школи конкурувати з приватними, що сприяло б підвищенню рівня освіти. Водночас, на думку противників ваучерів, їх запровадження призвело б до посилення розшарування в суспільстві.

У цілому ж питання щодо доцільності чи недоцільності державної фінансової підтримки приватних шкіл вирішується не лише з урахуванням позитивних та негативних рис конкретних форм такої підтримки, а й з урахуванням фінансових можливостей держави та політичного ставлення того чи іншого суспільства до проблеми нерівності, оскільки державна підтримка приватних шкіл обертається фактично підтримкою батьків, які можуть оплачувати приватну освіту.

Державна підтримка вищої освіти здійснюється як через фінансування мережі державних вищих навчальних закладів, так і через інші форми державної підтримки, найбільш розповсюдженими з яких є державні освітні позики або державне гарантування позик. Вони вважаються ефективною формою державної фінансової підтримки, оскільки, а) відкривають доступ до вищої освіти широкому колу бажаючих, б) стимулюють більш ефективне витрачання коштів, котрі згодом треба повернути, і отже, заохочують як до більш виважених підходів при виборі професії та траєкторії навчання, так і до сумліннішого навчання. Супротивники освітніх позик протиставляють їх стипендіальним програмам (державним субсидіям), які надають можливість отримати вищу освіту дітям малозабезпечених громадян, у той час коли несубсидовані позики є для них надто ризикованими. Зокрема, останні містять у собі ризик опинитися у ярмі боргу, якщо капіталовкладення у вищу освіту не принесуть очікуваної віддачі у вигляді добре оплачуваної роботи.

*Соціальне забезпечення.* Видатки на соціальне забезпечення, як правило, фінансуються з державного бюджету або цільових державних фондів: в Україні – це Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Видатки на соціальне забезпечення мають особливий характер, а саме той, що поряд з функцією перерозподілу доходів їм притаманні деякі ознаки страхування. Основним елементом страхування, у тому числі й соціального, є якомога ширше територіальне покриття страхових ризиків.

## 1.2. Організаційно-правові основи функціонування бюджетної системи країни

Організаційно-правовими основами функціонування бюджетної системи країни виступають Конституція України, Бюджетний кодекс України, щорічний закон про державний бюджет України, інші закони, котрі регулюють ту чи іншу частину бюджетних відносин, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішення законодавчих і виконавчих органів Автономної Республіки Крим (АРК), місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Так, Конституцією України визначається, насамперед, правове забезпечення основ формування і виконання бюджету. Згідно із статтею 92 виключно законами України встановлюються: державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Статтею 116 Конституції України визначено, що держава в особі Кабінету Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Це означає, що держава відповідає за такі основні свої функції, як соціальна функція та функція охорони навколишнього середовища. Так, виконання функції щодо соціального захисту гарантується, згідно із ст. 46 Конституції України, загальнообов'язковим державним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за

непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум, встановлений законом. При цьому характерно, що даний аспект соціальної функції був трансформований у Законі України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", однак до сьогодні положення щодо основоположної ролі прожиткового мінімуму у визначенні розмірів соціальних стандартів не витримуються [19].

У Бюджетному кодексі України під бюджетною системою розуміється "сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права" [2]. При цьому до місцевих бюджетів відносяться бюджети місцевого самоврядування, а саме, бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, а також бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах. Бюджетна система також включає певні функції, принципи побудови і функціонування, організацію функціонування.

Бюджетна система країни ґрунтується на певних принципах, до яких у Бюджетному кодексі України віднесені наступні:

1) *принцип єдності бюджетної системи України*. Цей принцип забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів усіх рівнів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) *принцип збалансованості*. Означає, що повноваження на здійснення витрат певного бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до цього бюджету на відповідний період. Цей принцип відноситься до бюджетів усіх рівнів. Даний принцип було визначено як основний у бюджетній політиці 2003 року. Для цього урядом навіть пропонувалося відмовитися від планування захищених статей бюджету як ознаки невпевненості в реальності бюджету. Однак у бюджеті-2003 такий підхід не був реалізований;

3) *принцип самостійності* визначає, по-перше, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними, по друге, держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АРК та органів

місцевого самоврядування, а останні – не відповідають за бюджетні зобов'язання один одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання бюджетних коштів, а також їхнім правом самостійно і незалежно один від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети;

4) *принцип повноти*. Він закріплює положення, що підлягають включенню до бюджетів всі надходження до них та витрати бюджетів, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АРК і органів місцевого самоврядування;

5) *принцип обґрунтованості*. Відповідно до нього бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку країни та розрахунках надходжень до бюджету, які здійснюються за затвердженими методиками та правилами;

6) *принцип ефективності* передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів держ. учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та отримання максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* передбачає, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* затверджує положення, за якого бюджетні кошти мають використовуватися лише на ті цілі, які визначені бюджетними призначеннями;

9) *принцип справедливості і неупередженості* – бюджетна система України будується і функціонує на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) *принцип публічності та прозорості*. Цей принцип означає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх

виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою АРК та відповідними місцевими радами;

11) *принцип відповідальності учасників бюджетного процесу* означає, що кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу [2].

Але цих принципів побудови і функціонування бюджетної системи недостатньо для забезпечення ефективності функціонування бюджетної системи і формування та реалізації бюджетної політики. Так, на сучасному етапі розвитку економіки держава порушує ринковий принцип відповідальності виконання своїх зобов'язань через видатки бюджету і особливо - стосовно повернення платникам ПДВ коштів з бюджету. Тому важливо доповнити вказану сукупність принципів *принципом зобов'язковості підготовки* всіма учасниками бюджетного процесу розрахунків з бюджетів у терміни, які визначені законодавством та встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням їх бюджетних повноважень.

Вказані принципи бюджетної політики представляють собою певну системну сукупність, однак вона не буде достатньо вираженою, якщо не включатиме такий основоположний принцип як *принцип реалістичності*. Загальновідомо, що при формуванні проекту бюджету, особливо на стадії його розгляду в комітетах Верховної Ради України, депутатами робиться оцінка його реалістичності. Оскільки конкретного критерію, який би дозволяв виміряти наскільки реальним є проект бюджету, в чинному законодавстві не зазначено, то можна зробити спробу оцінювати реалістичність бюджету через принцип збалансованості, котрий при збалансуванні бюджету акцентує увагу на його доходах. В цьому аспекті реалістичність визначатиметься повним і достовірним інформаційним забезпеченням розрахунків в частині податкових надходжень, що складають основу доходів бюджету. Необхідною умовою досягнення достовірних та реалістичних результатів розрахунків є їхнє повне інформаційне забезпечення фактичними даними, насамперед, стосовно баз оподаткування за попередні звітні періоди з урахуванням прогнозних змін відповідно до умов кожного бюджетного року.

Узагальнюючи сукупність принципів, визначених Бюджетним кодексом України та запропонованих вище, їх можна звести в єдину систему, наведену на рис.1.1.





Рис.1.1. Сукупність принципів побудови і функціонування бюджетної системи

Доцільно також визначити деякі принципи формування бюджетної політики, які мають передувати принципам побудови і функціонування бюджетної системи. Оскільки бюджетна політика завжди має за основну мету зростання добробуту населення, то доцільно враховувати такий принцип як *створення сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня людей*. Другий принцип - це *підтримання та стимулювання діяльності підприємницьких структур різних форм власності з метою запобігання їх збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць*.

Наступний принцип формування бюджетної політики - це *пошук і постійне вдосконалення форм і методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави на цілі забезпечення відповідно європейському рівню соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі мінімальної заробітної плати, різних видів соціальної допомоги та соціального забезпечення*. До принципів формування бюджетної політики слід віднести також – *необхідність забезпечення раціонального використання природних ресурсів за допомогою методів та засобів бюджетного механізму*.

Важливою складовою бюджетної системи країни є певна **сукупність функцій**, яку реалізує вона через бюджетну політику в процесі свого функціонування. Так, *розподільча функція* бюджетної політики здійснюється через розподіл та перерозподіл вартості ВВП при формуванні та використанні державних фінансових ресурсів. Через цю функцію держава зосереджує в своїх руках усі джерела бюджетних надходжень для того, щоб потім використати їх з найбільшою ефективністю. Жодна з інших складових фінансів не здійснює такого багатoproфільного перерозподілу як по вертикалі, так і по горизонталі економіки [157].

*Контрольна функція* реалізується завдяки наявності системи обліку та складання звітності про виконання бюджетів усіх рівнів, а також здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства з боку Верховної Ради України, Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної контрольно-ревізійної служби України, органів законодавчої і

виконавчої влади АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад народних депутатів. Реалізація контрольної функції сприяє ефективному збиранню, зосередженню в руках держави і використанню бюджетних коштів.

*Стимулююча функція* реалізується через систему податкових ставок і стимулів. Проте, ця функція, на відміну від попередніх, найменш розвинена і потребує подальшої реалізації через Податковий кодекс України. Чинна ж податкова система, котра формує переважну кількість доходів бюджету, виявилась нейтральною відносно структурної перебудови економіки, яка є запорукою економічного зростання. В цьому аспекті особливо актуальною залишається проблема трансформації податкової політики та податкової системи в напрямку оптимізації податкового навантаження та легалізації на цій основі тіньових капіталів, забезпечення інвестиційних процесів та інноваційного розвитку з метою налагодження ефективної інтеграції в Європейське співтовариство. На основі відновленої податкової системи мають забезпечуватися сприятливі умови для здійснення ринкових перетворень, зростання підприємницької діяльності, оптимізації відтворювальних процесів, усунення структурних диспропорцій. Все це, в свою чергу, активізувало б стимули щодо нарощування капіталів, і за цих умов бюджет не мав би ані нестачі фінансових ресурсів, ані несвоєчасності виконання зобов'язань та потреби секвестрування і без того мізерних витрат бюджету.

Зазначені три функції реалізуються через *фіскальну функцію*, яка забезпечує фінансування державних витрат.

Наступна функція бюджетної політики - це *функція економічного розвитку (економічна)*, результатом реалізації якої є забезпечення темпів зростання на основі побудови і використання інноваційної моделі економіки. Основою реалізації даної функції є видатки на переведення економіки на інноваційний шлях розвитку за рахунок забезпечення державної підтримки цього процесу.

*Функція забезпечення соціального спрямування видатків бюджету (соціальна)* з метою підвищення рівня соціальних гарантій і розвитку соціальної сфери визначається основною метою бюджетної політики і забезпечується шляхом збільшення видатків на соціально-культурні заходи, тобто на освіту, охорону здоров'я, культуру, соціальне забезпечення тощо.

*Функція державного управління (управлінська)* також знаходить свою реалізацію через видатки бюджету на утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади в залежності від визначених Конституцією України повноважень, підпорядкування та місця їх знаходження.

*Оборонна функція* - це також водночас і функція держави і функція бюджетної політики. Завдяки її реалізації забезпечується фінансування видатків на національну безпеку та оборону.

До функцій бюджетної політики слід віднести і *функцію забезпечення виконання боргових зобов'язань державою перед своїми кредиторами (боргова)* – як -нерезидентами, так і резидентами в разі, якщо бюджетна політика країни будується з врахуванням можливості довгострокового використання залучених фінансових ресурсів.

*Екологічною функцією* державної бюджетної політики є дотримання -необхідних вимог щодо екології навколишнього середовища шляхом впровадження -через бюджет відповідних стимулів або санкцій чи прямого фінансування екологічних програм. Запорукою реалізації такої функції мають бути кошти, що вже стали -звід'ємною складовою видатків зведеного бюджету.

Сукупність функцій бюджетної системи, яку вона реалізує через бюджетну політику, наведено на рис. 1.2. Сутність і зміст шести останніх функцій бюджетної системи впливають із сутності і змісту функцій держави, які вона виконує відповідно до Конституції України.

На формування бюджетної політики впливає багато чинників, серед яких слід визначити внутрішні і зовнішні. До внутрішніх чинників відносяться:

- економічні – стан економіки в цілому, в тому числі обсяги зростання ВВП -національного доходу, монетарних показників, продуктивність суспільної праці, економічна та фінансова політика, стан реалізації пріоритетів бюджетної політики, рівень податкового навантаження на економіку, рівень науково-технічного прогресу та впровадження його результатів тощо;
- соціальні – необхідність відтворення робочої сили і населення країни, а саме: розвиток освіти, охорони здоров'я, соціально-культурна політика та

інфраструктура, соціальний захист населення, обсяг та рівень заробітної плати, обсяг споживчого кошика, рівень доходів та витрат населення тощо;

- правові – чинне законодавство, зміни до нього;
- політичні – необхідність забезпечення обороноздатності держави, підтримки внутрішнього правопорядку, якість організації управління державою, укріплення законодавчої, виконавчої та судової влади.

Основними зовнішніми чинниками, які впливають на формування бюджетної політики є:

- економічні відносини з іншими країнами щодо експортно-імпортних поставок;
- рівень інтеграції економіки країни у світову економічну систему;
- кредитні відносини з іншими країнами та міжнародними фінансовими інститутами.

В цілому ж всі функції бюджетної системи, які реалізуються у вигляді бюджетної політики, переплітаються між собою і здійснюються в комплексі. Для правильного розуміння впливу наведених чинників на формування бюджетної політики досить не тільки кількісно вимірювати їх відносні вагомості, але й робити якісну оцінку умов прояву чинників, які можуть призвести до позитивного або негативного ефекту. Як свідчить практика функціонування країн з ринковою економікою, за умови стабільної економіки об'єктивним чинником є високий рівень передбачуваності макроекономічних показників на короткостроковий період, що є достатнім для формування бюджетної політики на рік. У разі нестабільної економіки суттєво зменшується імовірність прогнозування та планування макроекономічних показників і формування бюджетної політики.



Рис. 1.2. Сукупність функцій бюджетної системи, які реалізуються через бюджетну політику

Ефективність бюджетної політики має оцінюватися на основі двох критеріїв, то-перше, фіскальної ефективності бюджетної політики, по-друге, її соціально-економічної ефективності [73]. До показників *фіскальної ефективності бюджетної політики* можна віднести наступні:

-рівень виконання завдань по надходженнях (податкових та інших) до бюджету;

-рівень виконання намічених бюджетних зобов'язань;

-обсяг простроченої заборгованості по організаціях, які фінансуються з бюджету, включаючи заробітну плату;

-величина бюджетного дефіциту і структура його фінансування за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел;

-обсяг державного боргу (внутрішнього і зовнішнього);

-обсяг бюджетних коштів, котрі спрямовуються на фінансування обслуговування державного боргу;

-сальдо платіжного балансу країни(поточний рахунок);

-рівень бюджетної дисципліни, а також виконання законодавчих і нормативних актів щодо бюджету.

Основними показниками *соціально-економічної ефективності бюджетної політики* можуть бути такі:

-динаміка ВВП, обсягів виробництва та торгівлі;

-рівень інфляції, у тому числі динаміка споживчих цін та цін виробників промислової продукції;

-динаміка валютного курсу;

-обсяг інвестицій в економіку;

-рівень зайнятості та безробіття;

-мінімальна та середня заробітна плата працівників;

-розмір мінімальної та середньої пенсії;

-баланс доходів і витрат населення.

Розглянуті принципи і функції бюджетної системи дозволяють зробити висновок, що саме бюджетна політика, яка втілює у собі принципи і функції бюджетної системи країни, є невід'ємним атрибутом держави і водночас - фундаментальним її елементом. Адже саме через систему принципів і функцій бюджетної системи держава не тільки декларує поліпшення соціальних гарантій, а і завдяки бюджету вона забезпечує добробут людей і економічний розвиток країни.

### 1.3. Методологічні засади формування державної бюджетної політики

Бюджетна політика держави здійснюється через функціонування бюджетного механізму. Під бюджетним механізмом розуміють сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку [157].

У [73] наведено характеристику бюджетного механізму (табл. 1.2).

Табл. 1.2. Характеристика бюджетного механізму

Складові бюджетного механізму	Сутність
Бюджетне планування і регулювання	Визначаються фінансові можливості держави щодо фінансового забезпечення розвитку її економіки і соціальної сфери
Фінансові показники	<i>Узагальнюючі.</i> Доходи і видатки, державний борг (зовнішній і внутрішній), рівень інфляції. <i>Індивідуальні.</i> Рівень витрат бюджету на одного жителя, розмір податків, що сплачуються одним працюючим
Нормативи	Характеризують певний рівень забезпечення видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів
Ліміти	Є певними обмеженнями на витрати в інтересах держави, підприємця або громадянина
Резерви	Покликані нейтралізувати дію непередбачуваних факторів, що можуть виникнути в майбутньому
Система управління бюджетними коштами	Держава в особі її виконавчих і законодавчих органів влади встановлює методи розподілу національного доходу, форми грошових заощаджень, регулює види платежів, визначає принципи і напрями використання бюджетних коштів

Погоджуючись в основному з наведеними у табл. 1.2 складовими бюджетного механізму до них слід зробити деякі зауваження. Бюджетне планування і регулювання відносяться до методів, тоді як фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви – це інструменти механізму формування бюджетної політики. Тому до наведених складових слід додати пріоритети, принципи і функції, методи, технологію (алгоритм) та інструменти державної бюджетної політики.

Бюджетна політика є важливою складовою єдиної фінансової державної політики, а через неї – й економічної. Бюджетна політика, яка тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, обліковою, інвестиційною та валютною політикою, відіграє значну роль в забезпеченні соціальної і економічної стабільності в країні, через неї здійснюється підтримка і розвиток підприємницької діяльності. В бюджетній



політиці стикаються інтереси різних суспільних груп і прошарків населення, політичних партій та їх об'єднань. Важливим принципом формування бюджетної політики держави є обов'язковість її наукового обґрунтування, а критерієм оцінки її ефективності – міра того, наскільки вона базується на концептуальних засадах економічної та фінансової політики держави. При формуванні бюджетної політики держава повинна враховувати необхідність забезпечення економічної, фінансової та соціальної стабільності в країні, а також усю сукупність національних, історичних, політичних, соціально-економічних особливостей країни та систему її національних фінансових інтересів.

Бюджетна політика держави знаходить своє відображення через реалізацію основної її мети. Головною метою бюджетної політики є забезпечення гідного життєвого рівня населення у відповідності з вимогами, закладеними у соціальних стандартах. Реалізації даної мети підпорядковані основні завдання та пріоритети бюджетної політики, що розробляються урядом на конкретний період з урахуванням стану економічного та соціального розвитку країни.

В провідних країнах світу методологічно визначені такі *три основні концепції побудови бюджетної політики*: 1) щорічно збалансований бюджет, 2) циклічна основа збалансованого бюджету та 3) фундаментальне фінансування. Так, суть першої концепції полягає в тому, що держава, незважаючи на соціально-економічне становище, забезпечує збалансований за доходами і видатками бюджет. З огляду на засади та принципи побудови бюджету це - ідеальний метод. Проте, він не завжди є виправданим.

Друга концепція полягає у тому, що держава забезпечує збалансованість бюджету за фазами економічного циклу і відповідно до цього проводить антициклічну бюджетну політику, а саме:

- у фазі економічного спаду зменшує податки, збільшуючи при цьому видатки і тим самим посилюючи державний дефіцит. При цьому держава стимулює розвиток виробничої сфери і закладає передумови для переходу до фази економічного зростання;

- у фазі економічного зростання, навпаки, податки дещо підвищуються, видатки зменшуються, дефіцит відповідно скорочується. Таким чином, допущений на

попередньому етапі циклу дефіцит компенсується, забезпечуючи збалансований бюджет.

Концепція фундаментального фінансування дещо схожа з попередньою. Суть її полягає в тому, що держава правильно визначає пріоритети і зосереджує ресурси на цих стратегічно важливих напрямках. Це дає змогу вийти з кризи і вступити до фази розвитку, забезпечивши при цьому циклічно збалансований бюджет. Ця концепція передбачає провідну роль держави у визначенні пріоритетів бюджетної політики.

Проте, незважаючи на вже існуючі загальновідомі засади побудови бюджетної політики, слід констатувати, що в Україні ще не створено фундаментальної фінансової доктрини щодо науково обґрунтованої бюджетної політики з урахуванням економічної стратегії її розвитку. Тому проблема формування ефективної бюджетної політики за оцінками провідних науковців, фахівців і нашими оцінками, залишається найуразливішим місцем української економіки.

Поняття "бюджетна політика" не має однозначного визначення у науковій та правовій літературі і до того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміну зовсім не визначено, хоча сам термін і використовується. Інколи бюджетна політика тлумачиться достатньо вузько, лише як політика у сфері державних видатків. Інколи, навпаки, занадто широко, як "сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів задля забезпечення економічного і соціального розвитку" [82], що свідчить про її ототожнення з фінансовою політикою держави в цілому. Є підхід, який теж некомплексно визначає сутність бюджетної політики: "бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні" [73]. У такому понятті випадає вплив бюджетної політики на соціальний розвиток, що є основним у цій політиці. Крім того, управління бюджетним дефіцитом також є однією з задач бюджетної системи.

У Ю.В.Пасічника бюджетна політика – це сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [157]. У цьому визначенні не вистачає пріоритетів і наукових підходів до вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням бюджетної системи і організації

бюджетного процесу. Без таких пріоритетів і наукових підходів будь-яка політика не буде спрямовуватися у потрібних для держави напрямках, буде нецільовою і розпорощеною.

В західній літературі бюджетна політика часто ототожнюється з фіскальною. Зокрема, у Словнику сучасної економіки Макміллана дається таке визначення бюджетної політики: "Бюджетна політика (або: фіскальна політика) – звичайно означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності" [181]. Таке визначення, хоч і має деякі переваги порівняно з попередніми, ускладнює розмежування бюджетної і податкової політики. Останнє стало причиною вживання терміну "бюджетно-податкова політика" [207]. Майже у всіх наведених визначеннях терміну "бюджетна політика" випадає *бюджетний процес* як регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [2]. Без ефективної організації бюджетного процесу розробка і реалізація бюджетної політики буде неможливою. До того ж бюджетна політика не може не включати пріоритети або національні інтереси в бюджетній сфері.

Враховуючи вищенаведені недоліки сутності цього поняття, на нашу думку, **бюджетна політика держави – це системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних і соціальних задач країни.**

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, відносяться: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2013 року – Основні напрями бюджетної політики), закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

На формування бюджетної політики впливають багато чинників внутрішнього і зовнішнього походження. Серед зовнішніх чинників слід назвати: кредитні відносини з міжнародними фінансовими інститутами, країнами і корпораціями, експортно-імпортні операції, участь України в світовому розподілу праці тощо. До внутрішніх чинників

відносяться: економічна політика держави, стан розвитку економіки, соціальні потреби, політичні процеси, необхідність в реалізації функцій держави тощо.

Бюджетна політика держави, на наш погляд, має охоплювати таке коло завдань:

- визначення пріоритетів (національних інтересів) в бюджетній сфері на певний період;
- вибір або розробка наукових підходів до діяльності держави в царині управління бюджетним процесом і бюджетною системою;
- розробка і реалізація конкретних заходів щодо покращання управління бюджетним процесом і бюджетною системою;
- встановлення оптимального співвідношення податкових і неподаткових доходів бюджетів;
- забезпечення складання і ухвалення реалістичних бюджетів;
- визначення структури і обсягів державних видатків відповідно до визначених пріоритетів бюджетної політики;
- регулювання дефіциту (профіциту) бюджету, фінансування бюджетного дефіциту;
- управління міжбюджетними відносинами.

Зміст бюджетної політики вирішальною мірою визначається масштабами виконання державою своїх функцій, закріплених за нею Конституцією України, від чого залежить обсяг і структура державних видатків. При цьому важливою є відповідь на питання щодо причин і рівня державного втручання в економіку, його напрямків і форм такого втручання.

З позицій сучасної економічної науки державне втручання в економіку обумовлюється необхідністю створення умов для нормального функціонування ринкових механізмів, а саме:

- створення необхідного правового поля, захист конкуренції тощо;
- коригування розподілу обмежених ресурсів в разі неефективності їх ринкового розподілу;
- перерозподілу доходів і майна відповідно до принципу соціальної справедливості;

-досягнення певних стабілізаційних цілей (забезпечення макроекономічної рівноваги, високого рівня зайнятості, цінової стабільності).

Причинами неефективності ринку, тобто ситуації, коли він не може забезпечити ефективний розподіл ресурсів, і тому потрібен державний вплив, є:

а) недосконала конкуренція. З метою її розвитку держава може запровадити заходи правового регулювання конкуренції: спрощення процедури реєстрації нових підприємств, державна підтримка нового підприємництва, забезпечення вільного доступу конкурентів на ринки;

б) природна монополія. Підвищити ефективність ринку за цих умов можна або шляхом створення державних підприємств чи організацій в зонах природної монополії, або шляхом регулювання певних аспектів діяльності підприємств-монополістів, наприклад, встановлення граничних цін і тарифів;

в) зовнішні результати функціонування ринку. Вибір конкретної форми втручання держави для подолання проблем, пов'язаних із зовнішніми результатами, залежить від їх характеру (позитивні або негативні) і особливостей конкретної ситуації. Держава може взяти на себе виробництво і пропозицію суспільних послуг, яким властиві позитивні зовнішні результати, чи лише субсидувати їх виробництво. У випадку негативних результатів від таких послуг держава має впливати на діяльність підприємств, котрі їх виробляють, за допомогою адміністративних заходів (наприклад, заборони чи обмежень на викид забруднюючих речовин) та економічних санкцій до таких підприємств, введення екологічних податків, зборів, податкових пільг);

г) неповна інформація. Засобом подолання цього недоліку ринку є участь держави у створенні його інформаційної інфраструктури та її постійна підтримка;

д) необхідність зростання виробництва і надання суспільних послуг. Участь держави у вирішенні цієї проблеми можлива у таких формах: виробництво державним сектором суспільних послуг, фінансування з державного бюджету пропозиції суспільних послуг (останні можуть вироблятися і приватними підприємствами), державне субсидування виробництва деяких видів суспільних послуг.

Відповідаючи на питання щодо доцільності участі держави у задоволенні потреб у суспільних послугах, важливо розмежовувати "чисті" та "змішані" суспільні послуги. "Чистими" називають суспільні послуги, на які не поширюється принцип

виключення зі споживання (внаслідок технічної неможливості обмеження доступу до них або через високі трансакційні витрати) і суперництва в споживанні (споживання послуги одним індивідом не впливає на рівень споживання цієї ж послуги іншими). Це пов'язане з тим, що корисність такої послуги не зменшується, а додаткові витрати, необхідні для споживання послуги іншими індивідами, є неістотними або дорівнюють нулю. Що стосується "чистих" суспільних послуг, то участь держави у задоволенні потреб в них не викликає сумнівів. Серед таких послуг (функцій) – оборона, підтримання законності і правопорядку, природоохоронна діяльність, підтримання грошової системи тощо.

Суспільні послуги, які не мають однієї з цих властивостей чи вона є недостатньо вираженою, називають "змішаними". "Змішані" суспільні послуги можуть вироблятися (надаватися) на основі розподілу функцій між державним і приватним секторами. При цьому питання щодо міри участі держави у виробництві таких послуг має вирішуватися наступним чином:

1) "змішані" послуги, на які може поширитися принцип виключення, але відсутні подільність і суперництво у споживанні (кабельне телебачення, бібліотеки, музеї, театри, залізниці, водні канали, трубопроводи, пошта, телеграф, зв'язок тощо), можуть надаватися на ринкових засадах, а вироблятися як державним сектором, так і приватними підприємствами.

2) відповідальність держави за надання "змішаних" послуг, на які не поширюється принцип виключення, але при використанні яких існує конкуренція, варто зосередити на локальному рівні і в міру можливості підключати підприємництво на добровільних засадах.

Виконання державою функції щодо розподілення державних фінансових ресурсів здійснюється як за допомогою прямих методів (наприклад, надання різних видів грошової допомоги, субсидій на оплату житла і комунальних послуг незабезпеченим верствам населення), так і за допомогою непрямих методів (податкових пільг, пільг на проїзд різними видами транспорту, а також на оплату житла і комунальних послуг для певних категорій громадян, прогресивного оподаткування тощо).

Проведення державної бюджетної політики забезпечується різними шляхами, серед яких слід відмітити перегляд податкових ставок; зміну обсягу і структури державних видатків; зміну балансу між доходами і видатками бюджету, заміну джерел фінансування його дефіциту; встановлення граничних обсягів державного боргу, зміну його структури і джерел фінансування; державну підтримку підприємств і підприємців (за допомогою податкових пільг, субсидій, кредитів, у т.ч. під державні гарантії).

Важливою проблемою бюджетної політики є проблема визначення обсягу державних витрат і, відповідно, загального рівня податкового навантаження, який вимірюється часткою ВВП, котра перерозподіляється через консолідований бюджет. Науково обґрунтувати оптимальну величину податкового навантаження на економіку практично неможливо. Наука визначає лише критерії оптимального оподаткування та чинники, які впливають на рівень державних витрат.

Світова практика свідчить про використання двох критеріїв оптимізації податкового навантаження на економіку: 1) критерій ефективності економіки і 2) критерій забезпечення соціальної рівності в суспільстві. Країни, які віддають перевагу розв'язанню проблеми зменшення нерівності в розподілі суспільного багатства і готові поступитися заради цього ефективністю економіки, запроваджують прогресивні податки з достатньо високими ставками і ступенем прогресії. І, навпаки, країни, які віддають перевагу вирішенню проблеми ефективності економіки і забезпеченню її стійкого зростання, мають достатньо ліберальне податкове законодавство.

При визначенні напрямків оптимізації оподаткування і державних витрат деякі вчені керуються тезою про зворотну залежність темпів економічного зростання від зростання державної активності [112]. Однак ця гіпотеза не є незаперечною, оскільки темпи зростання ВВП є інтегральним показником, який залежить від багатьох чинників, а не лише від рівня сподаткування в країні.

Більшість вчених визнає залежність між рівнем податкового навантаження і виробництвом ВВП на душу населення в тій чи іншій країні. Але ця залежність теж не має закономірного характеру, оскільки країни з найвищим рівнем ВВП на душу населення характеризуються як високою, так і низькою часткою податків у ВВП. Зокрема, у Люксембурзі (1997 р.) виробництво ВВП на душу населення в паритетах

купівельної спроможності становило 37,5 тис. дол. США, частка податків у ВВП – 46,5%, тоді як в США при виробництві ВВП на душу населення в обсязі 32,2 тис. дол., частка податків у ВВП сягала 29,7%. І, навпаки, Швеція, де вироблялося 21,8 тис. дол. США ВВП на душу населення, мала найвищий рівень оподаткування - 51,9% від ВВП. Проявляється ж зазначена залежність в тому, що країни з високим рівнем ВВП на душу населення мають більше можливостей для встановлення відносно високого рівня оподаткування. Це не означає, однак, що кожна країна цю можливість реалізує. З іншого боку, для країн з низьким рівнем ВВП на душу населення прийнятним, тобто таким, що не підриває податкоспроможності платників, є і більш низький рівень податкового навантаження на економіку та працюючих.

Чинники, які впливають на рівень державних витрат, поділяються на економічні і політичні. Що стосується впливу економічних чинників, то відповідно до концепції сучасної фінансової науки зростання державних витрат розглядається як функція підвищення попиту на суспільні послуги і спричиняється такими чинниками, як рівень доходів громадян, податкова ціна державних послуг порівняно з ціною приватних товарів, яка обумовлена більш низьким рівнем продуктивності праці в державному секторі економіки, а також кількість населення в країні.

Зростання впливу політичних чинників фінансова наука інституційного напрямку пов'язує з переходом від прямої до представницької демократії, якій властиві такі явища, як обмін голосами, лобіювання, активність груп з певними інтересами, фіскальні ілюзії. Саме вони сприяють ухваленню політичних рішень про підвищення державних витрат. Внаслідок цього в умовах представницької демократії виникає необхідність законодавчих обмежень зростання рівня державних витрат. На думку вчених-економістів, вирішити це питання можна шляхом запровадження кількісних та якісних фіскальних обмежень, а також процедурних обмежень [65].

Кількісні фіскальні обмеження передбачають визначення граничного рівня оподаткування, за який не дозволяється виходити законодавчій і виконавчій владі, котрі розробляють і ухвалюють податкову політику. До них відносять, зокрема, визначення граничного рівня податкових ставок для місцевих податків і зборів, які обмежують податкову компетенцію органів місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення податкової квоти (частки податків у ВВП).



Якісні фіскальні обмеження являють собою правила діяльності уряду в сфері оподаткування. До них можна віднести основні принципи оподаткування, дієвість яких як інструментів обмеження фіскальної експансії держави підвищується в разі їх закріплення в Конституції країни. Важливим обмеженням є закріплення у відповідній Конституції податкової структури та деяких інших параметрів оподаткування.

Чинники, що впливають на рівень державних витрат, необхідно враховувати при розробці бюджетної стратегії – довготривалого курсу держави щодо формування і використання бюджетних коштів. При цьому, якщо існуючий рівень державних витрат оцінюється спеціалістами як такий, що перешкоджає досягненню поставлених цілей підвищення ефективності економіки, він має переглядатися на предмет його скорочення. Таке скорочення можливо на основі:

- аналізу виявлених Рахунковою палатою України і Державною контрольно-ревізійною службою України фактів нецільового витрачання бюджетних коштів, їх марнотратства, розкрадання;

- визначення доцільності державної участі у виробництві приватних, а також змішаних суспільних послуг;

- аналізу альтернативних варіантів фінансування виробництва таких послуг та їх пропозиції, можливостей їх комбінованого (державного і приватного) фінансування, заміни одних форм державної підтримки іншими.

В кожний даний момент прийнятний для тієї чи іншої країни рівень державних витрат визначається, передусім, обсягом доходів, які держава в змозі мобілізувати до бюджету, виходячи з чинного податкового законодавства, масштабів тіньової економіки та прогнозних показників соціально-економічного розвитку країни, а також встановленим граничним рівнем дефіциту бюджету.

Найважливішою складовою механізму формування бюджетної політики виступає **бюджетне планування**. Особливого змісту бюджетне планування в Україні набуло з виходом у 2001 році Бюджетного кодексу України і заснованій на ньому системній бюджетній класифікації, яку затверджено наказом Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" [47]. Даною класифікацією з 2002 р. введено програмну класифікацію видатків бюджету, яка щорічно визначається у Законі України "Про Державний бюджет". Формування програмної

класифікації при складанні проекту бюджету здійснюється за відповідною структурою кодування, котра побудована на основних принципах програмно-цільового методу.

З урахуванням цих особливостей, а також трьох рівнів бюджетної системи, бюджетне планування в Україні доцільно розглядати за двома видами: зведене та адресне. Так, зведене бюджетне планування здійснюється на рівні країни, Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва та Севастополя. Метою ж адресного бюджетного планування є встановлення конкретних зв'язків усіх фінансових планів головних розпорядників бюджетних коштів з бюджетом держави [115].

Згідно з чинними положеннями Бюджетного кодексу етапами зведеного бюджетного планування можна вважати наступні:

1. Міністерство фінансів України на основі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний рік та аналізу виконання бюджету у попередньому році визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягам фінансування бюджету для складання пропозицій щодо проекту державного бюджету (термін цього етапу Бюджетним кодексом чітко не визначений, але можна вважати, що він охоплює два календарних місяці - квітень - травень року, що передуює плановому).

2. Верховна Рада України не пізніше 1 червня даного року починає розглядати Постанову щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік, поданих Кабінетом Міністрів України. При цьому варто підкреслити, що дана постановка, на наш погляд, має бути затвердженою до 15 червня, як це визначалось нормами Закону України "Про бюджетну систему України" [5].

3. Кабінет Міністрів України до 1 вересня року, що передуює бюджетному, розробляє проект закону "Про Державний бюджет" відповідно до :

а) організаційних засад складання проекту державного бюджету, які за статтею 10 Бюджетного кодексу України визначає міністерство фінансів з метою підготовки бюджетних запитів і розроблення головними розпорядниками бюджетних коштів пропозицій до проекту державного бюджету;

б) Державної програми економічного і соціального розвитку України, її основних макроекономічних показників, а також аналізу виконання бюджету у поточному бюджетному періоді міністерство фінансів визначає загальний рівень доходів та

видатків і дає оцінку щодо обсягів фінансування бюджету для складання пропозицій до проекту державного бюджету;

в) Постанови Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період", якою погоджується або приймається до відома відповідний документ Кабінету Міністрів України.

4. Кабінет Міністрів України до 15 вересня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України проект державного бюджету, який розглядається на відповідних комітетах та проходить три читання на засіданнях Верховної Ради України.

5. Після другого читання проекту Державного бюджету України, тобто не пізніше 20 листопада, міністерство фінансів доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим держадміністраціям та виконавчим органам показники міжбюджетних трансфертів та текстові статті, які визначають особливості міжбюджетних відносин, котрі були проголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про державний бюджет у другому читанні.

6. Закон України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.

Важливою складовою механізму формування бюджетної політики виступають **методологічні засади організації міжбюджетних відносин**. Міжбюджетні відносини в унітарних державах, до яких належить і Україна, будуються відповідно до моделі бюджетного унітаризму, якою доцільно передбачати:

- розподіл функцій і відповідальності за надання суспільних послуг між центральним органом державної влади та органами місцевого самоврядування;
- наявність затвердженої системи державних стандартів надання суспільних послуг та обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування щодо їх забезпечення;
- відокремлене, самостійне функціонування бюджету центрального органу державної влади і бюджетів місцевого самоврядування;
- наявність власної дохідної бази у кожного рівня бюджетної системи;

- наявність самостійних бюджетних процесів, пов'язаних з функціонуванням бюджету центрального органу державної влади і бюджетів органів місцевого самоврядування;

- наявність системи фінансового вирівнювання та міжбюджетних трансфертів;

- процедури погодження рішень центральної влади з фінансових питань з органами місцевого самоврядування;

- забезпечення державного фінансового контролю фінансової діяльності органів місцевого самоврядування [121].

Протягом останніх десятиліть в багатьох унітарних державах спостерігається тенденція до бюджетної децентралізації. Остання може відбуватися у двох формах [135]: 1) делегування повноважень регіонам і 2) передавання багатьох видаткових і – меншою мірою – дохідних повноважень на регіональний рівні державного управління. Делегування повноважень передбачає ієрархічну залежність органів місцевого самоврядування від вищестоящого органу, їх юридичну відповідальність за те, як делеговані повноваження виконуються, а також можливість відкликання вищестоящим органом делегованих повноважень. У разі передачі повноважень ієрархічна залежність одних органів від інших або повністю відсутня (коли всі повноваження передані) або суттєво знижується (якщо частка повноважень залишається на верхній ланці ієрархії).

Вихідним моментом організації системи міжбюджетних відносин є розмежування повноважень, і відповідно до них – видаткових зобов'язань між рівнями державної влади. Це розмежування базується на таких принципах:

- відповідальність за виробництво та пропозицію тієї чи іншої суспільної послуги повинна зосереджуватись на тому рівні державної влади, який представляє певну спільноту людей, котрі отримують вигоду від цієї послуги. Відповідно до цього принципу локальні суспільні послуги, які мають обмежені зовнішні результати, організуються жителями певної території і ефективно виробництво яких можливе в невеликих розмірах, мають надаватися на місцевому рівні з залученням територіальних структур. Національні товари та послуги, вигоди від яких отримує все населення країни і ефективно виробництво яких можливе лише у великих масштабах, мають надаватися централізовано;

- ступінь однорідності надання преференцій населенню: преференції щодо локальних суспільних послуг є більш однорідними в межах одного регіону і різняться тільки між регіонами;

- відповідальність за надання тих чи інших суспільних послуг має зосереджуватися на тому рівні, де ці послуги надаються з мінімальними витратами. Згідно з теорією децентралізації, якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізоване ухвалення рішення стосовно пропозиції локальної суспільної послуги є або ефективнішим відносно централізованого, або, принаймні, не поступається йому з точки зору ефективності;

- регіоналізація вигоди має бути поєднана з регіоналізацією витрат. Іншими словами, кожна адміністративно-територіальна одиниця несе витрати на виробництво суспільних послуг, вигоди від яких залишаються переважно на її території, внаслідок чого між вигодами і витратами в межах певного регіону досягається відповідність;

- вищий рівень ієрархії державної влади має брати на себе лише ті функції, які не спроможні виконати нижчі рівні управління.

Важливою засадою формування державної бюджетної політики є оцінка рівня впливу чинників, які збільшуватимуть або зменшуватимуть базу оподаткування у плановому періоді. До чинників, які збільшуватимуть базу оподаткування, відносяться: фактичне зростання обсягів виробництва чи послуг; збільшення числа об'єктів оподаткування та платників податків; інфляція, котра збільшуватиме вартісну оцінку об'єктів оподаткування; законодавче розширення бази оподаткування тощо і відповідно чинниками, які зменшуватимуть базу оподаткування, є: пільги, які надаються згідно з чинним законодавством, зменшення числа об'єктів оподаткування та платників податків, законодавче зменшення бази оподаткування тощо.

Інформація, яка використовується при розрахунках обсягів податкового навантаження, поділяється на зовнішню (вхідну), котра характеризує умови розрахунку величин статей бюджету та внутрішню, що є результатом самих розрахунків. Включення до розрахунків вхідної інформації проводиться в основному при використанні ставок податків згідно з законодавством і частково при коригуванні планових сум податкових надходжень. Перелік основних зовнішніх як вартісних, так і

кількісних показників, які мають використовуватися при розробці проекту державного бюджету, надано у таблиці 1.3.

**Табл. 1.3. Вхідні показники, необхідні для розробки проекту державного бюджету**

<b>Основні вартісні показники</b>
Валовий внутрішній продукт
Чистий прибуток підприємств
Обсяги пільг, які зменшують прибуток як базу оподаткування (благодійні цілі, реструктуризовані балансові збитки, спеціальні економічні експерименти та інші згідно із законодавством)
Розміри погашення реструктуризованої заборгованості у відповідному бюджетному періоді
Фонд оплати праці робітників, службовців, військових, працівників малих підприємств та галузі "сільське господарство"
Обсяги погашення заборгованості із виплати заробітної плати
Залишкова вартість основних засобів
Витрати на виробництво
Доходи від одержання дивідендів
Доходи від реалізації продукції
Доходи від акцій та цінних паперів
Офіційний курс гривні щодо іноземних валют
<b>Основні кількісні показники</b>
Кількість транспортних засобів, диференційованих за технічними характеристиками
Обсяги сировини, які потрібні при розрахунках надходжень за використання лісових ресурсів (ділова сировина, дров'яна сировина, хворост)
Обсяги оплачуваних прісних водних ресурсів, які використовуються у розрахунках плати за їх спеціальне використання
Обсяги природних ресурсів, які враховуються при розрахунках надходжень плати за спеціальне використання надр (нафта і конденсат, природний газ, вугілля, руди, сіль, піски, запняки та інші)
Площа угідь в залежності від кадастрової оцінки землі
Обсяги виробництва товарів, з яких сплачується акцизний збір
Обсяги імпорту товарів, з яких сплачується акцизний збір (спирт етиловий, лікєро-горілчані вироби, винопродукція, пиво, тютюнові вироби, ювелірні вироби, бензини, інші види нафтопродуктів)
Обсяги імпорту товарів, з яких сплачується ввізне мито
Кількість платників податку на промисел
Кількість придбаних одноразових патентів

Наведені показники за своїм змістом в основному відповідають переліку інформації, яка передається для розрахунків бюджету з Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, а також Національного банку України до Міністерства фінансів України. Проте, недостатньою є інформація стосовно споживчих

та оптових цін, які використовуються при прогнозуванні окремих вартісних характеристик, також детально не розписані пільги, особливо щодо сплати ПДВ та ін. Зовнішня інформація може носити і нормативний характер на етапі включення податкових ставок до розрахунків бюджету. Ставка, як відомо, може бути єдиною, середньою чи диференційованою – залежно від податку, обсяги якого прогноуються. Наприклад, для податку на прибуток підприємств та ПДВ це може бути єдина ставка, для податку на доходи фізичних осіб чи плати за землю - середня ставка, для акцизних зборів, платежів за використання природних ресурсів – диференційована. Відповідно, ставки можуть законодавчо або розрахунково збільшуватися, зменшуватися чи залишатися незмінними у порівнянні з попереднім періодом.

Для формування основних засад бюджетної політики, а також системи показників бюджету, використовується декілька **методів і моделей**. До таких методів і моделей відносяться переважно екстраполяційні методи з урахуванням чинників інфляції, індексів зростання ВВП та заробітної плати. Використовуються також різні моделі фіскальної політики, котрі побудовані на застосуванні регресії і кореляції. Це в основному моделі оптимізації у сфері оподаткування, соціального захисту та побудови системи пільг і пріоритетів [153]. За допомогою таких методів здійснюється прогнозування загальних показників бюджету та його окремих статей. Проте, є роботи, в яких пропонується використовувати, зокрема, такі методи, як метод адаптивного згладжування, метод регресії, за допомогою яких можна прогнозувати не абсолютні величини статей бюджету, а їх питому вагу у ВВП. При цьому прогнозування вказаних показників питоми ваги базується на основі даних динамічного ряду у річному розрізі [123].

В цілому ж можна зробити висновок, що зараз склалася тенденція переходу від використання трендових моделей, пов'язаних тільки з екстраполяцією динамічних рядів, до багатофакторних регресійних моделей в поєднанні з нормативними методами та засобами врахування змін у чинному законодавстві.

У Науково-дослідному економічному інституті Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України побудовано економіко-математичну модель формування податкових надходжень з урахуванням їх формалізації, взаємозалежності

складових баз оподаткування, варіантів ставок податків, рівня пільг та інших макроекономічних показників і нормативів. Запропонований метод прогнозування показників, які виступають базами оподаткування основними податками, ґрунтується на використанні регресійних рівнянь з застосуванням відповідних коефіцієнтів еластичності. Метод дозволяє проводити багатоваріантні розрахунки показників баз оподаткування, враховує їх взаємозв'язок як між собою, так із значною кількістю макроекономічних показників, він апробований на прикладі прогнозування прибутку підприємств і є базою формування статті податкових надходжень "Податок на прибуток підприємств" [59].

Прогнозування макропоказників, які виступають базами оподаткування, з використанням програмного забезпечення пропонується проводити за наступними етапами:

- здійснення інформаційного забезпечення розрахунків податкових надходжень;
- визначення найбільш впливових чинників щодо конкретного досліджуваного показника бази оподаткування за ознаками їх економічного змісту та тісноти функціонального взаємозв'язку фактичних даних поміж собою;
- обчислення параметрів зміни досліджуваних показників баз оподаткування з врахуванням дії кожного з обраних макроекономічних чинників впливу;
- проведення прогнозних розрахунків.

Наступним етапом є визначення обсягів статей податкових надходжень шляхом коригування прогнозованих баз оподаткування з врахуванням відповідних податкових ставок і нормативів, які будуть чинними у середньостроковому періоді. Для цього застосовано модель формування податкових надходжень, яка побудована з врахуванням взаємозалежностей показників баз оподаткування, ставок податків, коефіцієнтів рівня пільг по сплаті податків та інших параметрів.

До методів формування бюджетної політики, який отримав широке застосування в процесі розробки державного бюджету 2002 року відноситься **програмно-цільовий метод**, котрий запроваджується згідно з наказом Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" [47]. Ідеологія програмно-цільового методу полягає у переході від принципу утримання бюджетних



установ до принципу отримання бюджетною установою конкретних результатів від використання бюджетних коштів. Для того, щоб виміряти і оцінювати результати за такого методу будь-які видатки мають бути затверджені у вигляді цільової бюджетної програми, яка має мету і критерії оцінки її виконання. Застосування програмно-цільового методу передбачає здійснення й інших організаційних заходів. Зокрема кожне міністерство має розробляти стратегію своєї діяльності не лише на наступний рік, а і на середньострокову перспективу. Значно зростає при цьому роль і відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів.

Отже, застосування зазначених методів сприятиме обґрунтуванню доходної частини бюджету та більш прозорому та раціональному використанню бюджетних коштів, що є дуже важливим при формуванні бюджетної політики.

### Висновки по розділу I

Основним принципом державотворення є той, що функції держави, які на неї покладуються конституцією країни, виконуються за рахунок державного і місцевих бюджетів. Виконання основних функцій держави здійснюється завдяки розробці і реалізації державної бюджетної політики. Бюджетна політика держави займає відповідне місце у методологічному ланцюжку: економічна теорія ---> економічна політика держави ---> бюджетна політика держави. Вона реалізується шляхом розробки і реалізації бюджету. Бюджет виступає як *головний фінансовий план* держави і являє собою розпис доходів і видатків держави, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни. Бюджет як *економічну категорію* характеризує рух грошових потоків між державою та юридичними і фізичними особами.

До соціально-економічних функцій держави відносяться: економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Бюджетна система України базується на наступних принципах: єдності бюджетної системи України; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості; відповідальності учасників бюджетного процесу. Виконаний аналіз підтверджує необхідність доповнення цієї сукупності принципом обов'язковості підготовки всіма учасниками бюджетного процесу розрахунків з бюджетів у визначені терміни та встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням їх бюджетних повноважень, а також - принципом реалістичності.

Важливою складовою бюджетної системи країни є певна сукупність функцій, яку реалізує вона через бюджетну політику в процесі свого функціонування. До таких функцій відносяться наступні: розподільча, контрольна, стимулююча, фіскальна, економічного розвитку (економічна), забезпечення соціального спрямування видатків бюджету (соціальна), державного управління (управлінська), оборонна, забезпечення виконання боргових зобов'язань державою перед своїми кредиторами (боргова).

Ефективність бюджетної політики має оцінюватися на основі двох критеріїв, по-перше, фіскальної ефективності бюджетної політики, по-друге, її соціально-економічної ефективності.

Бюджетна політика держави здійснюється через функціонування бюджетного механізму. До складу бюджетного механізму слід включати бюджетне планування і регулювання (програмно-цільовий метод, методологічні засади організації міжбюджетних відносин), фінансові показники, нормативи, ліміти, резерви, пріоритети, принципи і функції, методи, технологію (алгоритм) та інструменти державної бюджетної політики.

Під бюджетною політикою держави доцільно розуміти системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних задач країни.

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, відносяться: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, програма економічного і

соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2003 року – Основні напрями бюджетної політики), закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

Бюджетна політика держави має охоплювати таке коло завдань:

- визначення пріоритетів (національних інтересів) в бюджетній сфері на певний період;

- вибір або розробка наукових підходів до діяльності держави в царині управління бюджетним процесом і бюджетною системою;

- розробка конкретних заходів щодо поліпшення управління бюджетним процесом і бюджетною системою;

- встановлення оптимального співвідношення податкових і неподаткових доходів бюджетів;

- забезпечення складання і ухвалення реалістичних бюджетів;

- визначення структури і обсягів державних видатків відповідно до визначених пріоритетів бюджетної політики;

- регулювання дефіциту (профіциту) бюджету, фінансування бюджетного дефіциту;

- управління міжбюджетними відносинами.

\* \* \*

*Основні результати розділу опубліковано в науковій монографії автора "Засади формування бюджетної політики держави". – К.: Національна академія управління. 2003 (у співавторстві).*

## РОЗДІЛ II. ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДІВ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ І ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

### 2.1. Зарубіжний досвід формування державної бюджетної політики

В більшості розвинутих країн формування та здійснення бюджетної політики відбувається на основі таких законодавчих документів як: 1) конституція; 2) закон про бюджетне управління; 3) закон про щорічний бюджет; 4) закони про спеціальні асигнування; 5) постанови та інструкції щодо бюджету. Зокрема, конституцією країни закладається фундамент всім іншим нормативним актам, тому в ній висвітлюються лише загальні принципові питання, а саме:

- а) розмежування повноважень між законодавчою і виконавчою владами щодо державних фінансів;
- б) визначення фінансових взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади;
- а) вимога щодо витрачання бюджетних коштів тільки у відповідності із законодавством.

Закон про бюджетне управління (часто називають органічним законом) включає загальні принципи складання, виконання, звітування та контролю бюджету, чіткі повноваження та відповідальність всіх учасників бюджетного процесу, певні умови дотримання збалансованості бюджетних показників (наприклад, у Польщі - щорічний рівень державного боргу та бюджетного дефіциту не може перевищувати відповідно 60 % ВВП та 3 % ВВП), єдині стандарти та норми щодо бюджетних процедур на центральному та місцевих рівнях управління. Всі ці положення не обов'язково можуть консолідуватися в єдиному законі, але вони визначають рамки та вимоги до закону про щорічний бюджет. Такий статус має відповідний закон (ордонанс) у Франції.

Закон про річний бюджет обов'язково базується на конституції та законі про бюджетне управління, дозволяє витратити бюджетні кошти на визначені бюджетні заходи у відповідному році та специфічні норми, які не врегульовані базовим законодавством і характерні тільки для відповідного року.

Для багатьох країн поряд з законом про щорічний бюджет характерною є

наявність інших законів про спеціальні ("постійні") асигнування, якими щороку встановлюється один і той же обсяг видатків (зокрема, виплати по соціальному забезпеченню, обслуговування державних заповичень тощо). Крім того, існують більш детальні нормативи та правила, які затверджуються урядом чи міністерством фінансів і визначають поточну практику і процедури щодо формування основних напрямків бюджетної політики.

Особливостями бюджетного законодавства розвинутих країн та окремих країн з перехідною економікою в сучасних умовах, які набули значної ваги в процесі реформування управління державними видатками і формування бюджетної політики, є наступні:

- значні фінансові повноваження виконавчої влади і обмеження повноважень парламенту щодо формування проекту бюджету з одночасним збереженням дієвого законодавчого нагляду за бюджетним процесом в цілому. Насамперед йдеться про те, що тільки виконавча влада може пропонувати проект бюджету. Парламент може знизувати видатки, але не збільшувати їх.

- розширення зобов'язань і повноважень міністерства фінансів в управлінні економікою, зокрема, основними його функціями є: бюджетна політика, податкова політика, макроекономічна політика, складання, аналіз та контроль за виконанням бюджету, управління державними фінансами, аудиторські перевірки тощо;

- зменшення детального контролю за виконанням окремих статей видатків з боку центральних органів влади і стосовно надання більшої свободи розпорядникам бюджетних коштів і підвищення їх відповідальності за використання бюджетних коштів. Тому сучасний фінансовий аудит надає більшого значення перевірці отриманих результатів, а не обмежується лише контролем за дотриманням всіх належних вимог до формування бюджету.

Як показує досвід зарубіжних країн, така система бюджетного законодавства забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетної системи цих країн насамперед, належне формування і реалізацію бюджетної політики через державний бюджет.

Виходячи з світового досвіду в бюджетній політиці відпрацьовані різні підходи в частині формування бюджету, серед яких можна умовно виділити такі:

1) "традиційне" або "постатейне" складання бюджету, яке характеризується такими особливостями:

- велика кількість статей, по кожній з яких встановлюється верхня межа;
- в центрі уваги знаходяться ресурси: кадри, товари і послуги тощо без акценту на ефективність і результативність;
- ключову роль у формуванні бюджету відіграють центральні міністерства;
- детально відпрацьовані процедури прийняття і реалізації бюджетних рішень;
- в короткостроковому плані основна увага приділяється дотриманню норм і фінансовому контролю;
- важливою ланкою бюджетного процесу залишається система контролю за видатками;

2) досягнення визначених бюджетною політикою основних бюджетних показників та пріоритетів:

- вибір показників здійснюється з урахуванням ефективності управління на макроекономічному рівні і управління бюджетною системою;
- бюджетні видатки затверджуються по видах діяльності;
- оцінка бюджетних витрат здійснюється по різних видах діяльності;
- забезпечується зв'язок між кінцевим продуктом і ресурсами;
- показники затверджуються переважно на рівні регіонів;
- цей підхід є короткостроковим за своєю спрямованістю;

3) програмне складання бюджету, за якого:

- в основу покладено максимізацію ефективності бюджетних витрат;
- основна увага приділяється такому варіанту бюджету, котрий забезпечує найбільш раціональний розподіл фінансових ресурсів;
- проводиться системне планування, програмування і формування бюджету;
- бюджетна стратегія, завдання та бюджетні розрахунки здійснюються на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди;
- постійно здійснюється оцінка ефективності бюджетних програм;
- необхідними передумовами є: наявність потужної інформаційної бази, встановлення зв'язку між фінансуванням бюджетних програм у річному бюджеті та їх довгостроковими результатами, наявність кваліфікованих кадрів, причетних до

бюджетного планування, ефективно довгострокове планування, реформування бухгалтерського обліку і бюджетної класифікації, перегляд функцій міністерства фінансів та інших міністерств;

4) формування бюджету з нуля, яке ґрунтується на таких засадах:

- всі бюджетні програми розглядаються щорічно з "нульового базового рівня";
- робиться спроба уникнути складання бюджету на зростаючій основі;
- велика увага приділяється альтернативним варіантам вибору (відміна старих програм, введення нових);
- визначення пріоритетності цільових бюджетних програм на наступний бюджетний рік.

Особлива увага в розвинених країнах приділяється прозорості податкової та бюджетної політики, яка забезпечується шляхом широкого обговорення громадськістю проектів і результатів їх реалізації через бюджет, будується на основі високої інформованості, робить органи державного управління більш відповідальними за проведення податкової і бюджетної політики і, таким чином, сприяє більшій довірі і розумінню суспільством макроекономічної політики і прийняттю ефективних бюджетних рішень. Прозорість бюджетної і податкової політики - лише один з елементів якісного управління податковою і бюджетною сферами, за якого велике значення приділяється підвищенню ефективності функціонування органів державного управління.

Спеціалісти МВФ розробили декларацію принципів забезпечення прозорості податкової та бюджетної політики і комплекс практичних рекомендацій для досягнення цієї прозорості. Серед них основними є такі:

1) повинні бути зрозуміло визначені роль і розподіл повноважень державних органів:

- державний сектор має бути чітко відокремлений від іншої частини економіки. Слід забезпечувати чіткий розподіл функцій державних органів в проведенні бюджетної політики і в управлінні виконавчою діяльністю (чіткий розподіл відповідальності між органами влади різних рівнів та між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади);

- необхідно забезпечити чітку правову і адміністративну базу податкового та

бюджетного управління. Мається на увазі чіткість, доступність і зрозумілість податкового законодавства, всі доходи і видатки держави повинні мати законну базу; етичні норми поведінки державних службовців повинні бути чітко визначені і загальновідомі;

2) інформація про діяльність державних органів має бути гласною і включати:

- повну інформацію про минулу, поточну і планову діяльність у податковій та бюджетній сферах, котра повинна широко висвітлюватися серед громадськості (інформація щодо бюджету, державного боргу і фінансових активів держави);

- зобов'язання щодо регулярної публікації податкової та бюджетної звітності в засобах масової інформації;

3) підготовка, виконання бюджету і фінансова звітність повинні вестися відкрито:

- в матеріалах, пов'язаних з розробкою бюджету, визначати цілі податкової та бюджетної політики, загальнодержавні умови її проведення, політичні основи бюджету, а також основні чинники ризику в податковій і бюджетній сферах;

- сукупність бюджетних показників і вид їх представлення повинні сприяти проведенню аналізу бюджетної політики і підвищувати рівень підзвітності державних органів;

- чітко визначати процедури виконання бюджету і оперативного контролю за бюджетними коштами;

- податкова і бюджетна звітність повинна бути своєчасною, повною і виявляти відхилення від норм, передбачених бюджетом;

4) достовірність податкової та бюджетної інформації має підтверджуватися незалежними сторонами (незалежний ревізійний орган - Рахункова палата або незалежний статус статистичного відомства країни).

Прискорення інтеграційних процесів в Європі обумовило розповсюдження загальних принципів проведення бюджетної політики, в першу чергу, відносно розмірів бюджетного дефіциту та державного боргу. У той же час в бюджетних системах, які зормувалися відповідно до національних особливостей та традицій, зберігаються суттєві розбіжності за структурою державних витрат, рівнем бюджетних надходжень, діючими системами оподаткування.



За останнє десятиріччя бюджетним системам розвинених країн притаманне неухильне зростання державних витрат. Специфіка європейських країн полягає в тому, що рівень національного доходу, який розподіляється та перерозподіляється через державний бюджет, залишається максимальним протягом тривалого часу. Зокрема, в європейських країнах частка державних видатків у ВВП у середньому збільшилась з 34,5% у сімдесятих роках до 46,6% - у дев'яностих, що значно перевищує аналогічні показники таких країн, як США і Японія - 34% і 35% відповідно.

В той же час, треба відмітити досить суттєве коливання частки бюджетних витрат у ВВП у різних європейських країнах. Так, максимальний рівень державних витрат і, відповідно доходів, є типовим для скандинавських країн, в першу чергу, Швеції, де державний бюджет акумулює більш, ніж 60% ВВП, і Данії - біля 55%. Порівняно низький рівень державних витрат у Великій Британії - 41% ВВП. Бюджетні витрати в Німеччині і Франції становлять відповідно 48% і 54% ВВП.

В європейських країн на соціальне забезпечення спрямовується біля третини державних видатків, а в США - четверта частина. У Великій Британії, Ірландії та Ісландії частка соціальних витрат бюджету найнижча серед розвинених країн і складає відповідно -13,4%, 11,9%, 11,1% .

Основним джерелом формування доходних статей бюджетів розвинених країн є податки на доходи (особистий податок на доходи та податок на корпорації), внески на соціальне страхування та споживчі податки (ПДВ і акцизи). У більшості європейських країн максимальні надходження до бюджету забезпечують прибуткові податки з громадян. При цьому в Данії за рахунок цього податку формується майже половина всіх податкових надходжень. Податки на прибуток корпорацій становлять значно меншу, в порівнянні з прибутковими податками з громадян, частку державних доходів.

Частка надходжень від внесків на соціальне страхування є основним джерелом доходів бюджету Франції, Німеччині, Іспанії та Австрії, а в Данії та Ісландії вони займають незначне місце. Таке становище в Данії компенсується надходженнями від податків на прибуток, а в Ісландії - споживчими податками. Значну частину державних доходів формують в усіх країнах – ПДВ та акцизи.

Таким чином, формування і здійснення бюджетної політики в більшості зарубіжних країн є важливим інструментом економічного регулювання національного

господарства і соціального роззвитку. Якщо розглядати особливості бюджетної політики окремих країн, то необхідно враховувати формування бюджетів на різних рівнях бюджетної системи.

Зокрема, бюджетна система **Канади** відповідає федеративній системі органів державної влади, оскільки уряд кожного рівня має свій власний бюджет [215]. Доходна база федерального бюджету складається з надходжень федеральних податків, зборів та інших платежів, а до доходів бюджетів провінцій залучаються податкові платежі та міжбюджетні трансферти, отримані з федерального бюджету.

Починаючи з 1962 р. в Канаді діють угоди про збирання податків, які були складені з усіма суб'єктами федерації, за виключенням Квебеку. Відповідно до цих угод кожна провінція отримала право на частку від надходжень федерального податку на її території. Провінції мають право підвищувати ставку федерального податку на своїй території для перерахування додаткових податкових надходжень до доходів своїх бюджетів. Це стосується прибуткового податку з фізичних осіб та податку на прибуток корпорацій, податку на товари і послуги (подібний податку на додану вартість). До доходів бюджетів провінцій залучаються податки на природні ресурси та податок на майно.

Витратні повноваження органів влади різного рівня визначені Конституцією Канади. Так, федеральний уряд повинен фінансувати: оборону, міжнародні стосунки, промислову політику, наукові дослідження та соціальне забезпечення. Бюджети провінцій фінансують державну освіту, охорону здоров'я і муніципальні органи. У той же час обидва рівні бюджетної системи мають витратні обов'язки в галузях спільних інтересів, таких як, наприклад, розвиток сільського та лісового господарства.

Фінансова допомога бюджетам провінцій з федерального бюджету спрямовується у вигляді цільових і нецільових трансфертів. При цьому до 1997 року існувало три програми, за якими здійснювалася федеральна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня: нецільові трансферти для вирівнювання бюджетних доходів, цільові трансферти в межах фінансування затверджених програм і фінансова допомога в межах національної програми фінансової підтримки. Нецільові трансферти виділяються бюджетам провінцій для вирівнювання їх доходів, що закріплено Конституцією. Федеральні кошти розподіляються між сьома провінціями, доходний

потенціал яких нижче середнього рівня. Доходний потенціал бюджету розраховується як різниця між середнім рівнем надходжень кожного з податків в цілому по п'яти провінціях, затвердженим як федеральний стандарт, і середнім рівнем податкових надходжень на території провінції.

Цільові трансферти для фінансування затверджених програм надаються бюджетам провінцій для витрат на охорону здоров'я та середню освіту. Фінансові ресурси надходять до бюджетів провінцій у вигляді прямих перерахувань з федерального бюджету, а також шляхом передачі до доходів регіональних бюджетів частки податкових надходжень федерального бюджету.

Кошти в межах фінансування національної програми фінансової підтримки виділяються за принципом часткового фінансування, а їх сума заздалегідь не визначається. Фінансова допомога виділяється на утримання дитячих будинків, будинків інвалідів, організацій соціальної та медичної допомоги, а також безпосередньо інвалідам, людям похилого віку та безробітним. При цьому кошти цільового трансферту не перераховуються на покриття капітальних витрат.

Бюджети різних рівнів мають право залучати позичкові кошти для фінансування дефіциту. Для федерального уряду не існує конституційних обмежень обсягу залучених коштів на фінансування як поточних, так і капітальних витрат. В Канаді існує декілька джерел позичкових коштів для фінансування дефіциту бюджету. Для федеральних органів влади це внутрішній та зовнішній ринки боргових акцій, а також кредити, отримані від Канадської пенсійної програми. Органи влади провінцій залучають кошти на внутрішньому ринку боргових зобов'язань і у вигляді кредитів від Канадської пенсійної програми. При цьому остання має право купувати федеральні державні облігації і облігації органів влади провінцій тільки у випадку перевищення доходів над витратами на виплату пенсій.

Регіональні нормативні акти вимагають від муніципальних органів влади збалансованості по поточних витратах і доходах їх бюджетів. Місцеві органи влади мають право залучати позичкові кошти тільки на фінансування бюджетного дефіциту по капітальних витратах. При цьому органи влади провінцій сприяють місцевим органам влади в отриманні позик шляхом створення державних посередницьких інститутів або надання позичкових коштів за умовою часткового фінансування.

У Сполучених Штатах Америки в процесі формування бюджетної політики на федеральному рівні беруть участь структурні підрозділи різних державних установ. Основними суб'єктами бюджетного процесу США є фінансові органи штатів.

Президент США координує роботу по складанню проекту федерального бюджету і подає підготовлений проект Конгресу, направляє Конгресу додаткові бюджетні запити, поправки, зміни. Підписує схвалені Конгресом законодавчі акти щодо видатків і надходжень федерального бюджету (або накладає вето). Повідомляє Конгрес про відстрочення чи скасування окремих бюджетних видатків. Видає розпорядження про скорочення окремих статей бюджету тощо.

У вигляді виконавчого органу Президента США створено Офіс менеджменту і бюджету (ОМБ), який виробляє бюджетну політику Президента США, організовує діяльність виконавчої влади в бюджетній галузі, займається підготовкою проекту бюджету. Співпрацює з іншими федеральними агентствами щодо показників проекту бюджету, готує варіанти президентського проекту бюджету і подає їх на розгляд Президентіві США. Здійснює адміністративні заходи з метою підвищення ефективності федеральних витрат (наприклад, проводить ревізію програм). Тісно співпрацює з міністерством фінансів у частині розподілу коштів і нагляду за виконанням бюджету тощо.

Міністерство фінансів США є головною фінансовою установою уряду та важливим радником Президента США з економічної політики. Розробляє внутрішню і зовнішню фінансово-кредитну, податкову політику, стратегію управління державним боргом. Головним завданням цього міністерства є управління фінансами федерального бюджету. У своєму складі міністерство фінансів має головне податкове управління з відповідними підрозділами. Ця структура займається збиранням доходів, виданням інструкцій щодо податкових законів, здійсненням аналізу за повнотою надходження податків, прогнозуванням надходжень, аналізом впливу змін у податковому законодавстві на економіку тощо. Центральне місце у міністерстві фінансів посідає служба фінансового менеджменту, яка виступає «державною бухгалтерією» всіх операцій з коштами федерального бюджету.

Функцію забезпечення Конгресу США ключовою інформацією, яка стосується

економіки США, федерального бюджету та федеральних програм, надання допомоги щодо оцінки фінансових і бюджетних наслідків законодавчих дій, виконує Бюджетний офіс конгресу як допоміжний незалежний орган з питань бюджету. Він також:

здійснює аналіз президентського проекту федерального бюджету, готує відповідні звіти Конгресу;

розробляє прогнози з бюджетних і економічних питань на наступні роки;

допомагає у роботі двом бюджетним та іншим комітетам Конгресу при розгляді фінансових і бюджетних питань;

розробляє бюджетну резолюцію, готує положення про узгодження чинного законодавства із бюджетною резолюцією, слідкує за розглядом бюджету у Конгресі тощо. Як видно з наведених задач, цей орган складає конкуренцію ОМБ при опрацюванні проекту президентського бюджету і викладає Конгресу свої міркування щодо проекту бюджету.

Здійсненням ревізій по використанню коштів федерального бюджету федеральними агентствами, виявленні порушень та відхилень, підготовкою рекомендацій виконавчій гілці влади з їх усунення займається Генеральне бухгалтерське управління (ГБУ), яке є підзвітним Конгресу. Воно видає інструкції щодо обліку й контролю за бюджетом, слідкує за їхнім виконанням федеральними агентствами, готує офіційні висновки щодо правильного чи неправильного використання бюджетних коштів. Вивчає державні програми і розробляє методи оцінки їхньої ефективності. При цьому близько 80% завдань управління складають оцінки та ревізії федеральних програм і лише 20% - питання бухгалтерського обліку.

Бюджетний рік на федеральному рівні триває з 1 жовтня до 31 вересня. Бюджетний процес (на федеральному рівні) умовно можна поділити на три фази:

- 1) складання президентського проекту бюджетного документу;
- 2) його представлення, опрацювання та затвердження у Конгресі;
- 3) виконання бюджету.

Щороку Президент США подає свій проект федерального бюджету на початку лютого, тобто за 8 місяців до початку нового бюджетного року. Президентський бюджетний документ супроводжується детальною викладкою програм, аналізом

ефективності їх запровадження та іншими обґрунтуваннями, пропозиціями щодо зміни податкових законів тощо.

У конгресі ревізію президентського документу насамперед здійснює Бюджетний офіс конгресу, який надає обом бюджетним комітетам конгресу (сенату і палати представників) свої висновки і пропозиції. Головним завданням цих комітетів у цей період є підготовка проекту бюджетної резолюції.

Виходячи з аналізу президентського проекту бюджету та іншої бюджетної інформації кожний бюджетний комітет подає відповідній палаті конгресу проект бюджетної резолюції. Ці резолюції потім обговорюються Палатою представників і Сенатом із тим, щоб досягти на 15 квітня погодженого варіанту.

Бюджетна резолюція на новий бюджетний рік складається з двох частин і зображає бюджетну політику США. Перша частина включає питання фіскальної політики та рівнів федерального оподаткування, загальний обсяг доходів, видатків, державного боргу та відповідно - максимальний обсяг дефіциту бюджету. Друга частина бюджетної резолюції висвітлює питання бюджетних пріоритетів. Тут загальні обсяги видатків розподіляються між функціональними категоріями (програмами), серед яких сільське господарство, охорона здоров'я, транспорт тощо. Якщо будь-який конгресмен пропонує підняти рівень бюджетних асигнувань для якоїсь програми, він зобов'язаний надати пропозиції щодо компенсації такої різниці за рахунок зменшення обсягу асигнувань для іншої програми чи збільшення доходних джерел або - максимального рівня дефіциту. В кінцевому підсумку схвалена обома палатами бюджетна резолюція є внутрішнім документом Конгресу, які містять директиви і загальні вимоги обом бюджетним комітетам про внесення змін до законів щодо асигнувань, котрі перебувають у їх юрисдикції.

Оскільки у США штати мають великі повноваження (своя Конституція, закони тощо), це суттєво впливає на формування їх бюджетів. Бюджетні процеси у штатах мають значні відмінності як між собою, так і з бюджетним процесом на федеральному рівні.

Так, в 46 штатах бюджетний рік починається 1 липня, і тільки у декількох штатах він співпадає з федеральним (з 1 жовтня по 30 вересня). У 28 штатах затверджуються річні бюджети, а у 22 - дворічні. У законодавстві одних штатів допускається

наявність бюджетного дефіциту, в інших - вимоги щодо обов'язкового збалансування доходів і видатків. На відміну від федерального бюджету у 42 штатах складовою частиною бюджетного документу є бюджет на капітальні видатки.

Структуру доходних джерел бюджетів штатів можна визначити таким чином: 23% - податок на торгівлю, 20% - гранти з федерального бюджету, 15% - прибутковий податок, 42% - інші доходи. Серед доходних джерел місцевих бюджетів 33% складають федеральні та штатні гранти, 27% - податок на нерухомість, 5% - податок на торгівлю, 35% - інші.

Подальшій аналіз бюджетної системи США надає можливість зробити такі висновки:

- важливим чинником у бюджетному процесі США є якісний, а не кількісний підхід до аналізу бюджетних програм. Так, при складанні проекту бюджету здійснюється ревізія кожної програми на ефективність, федеральні агентства обов'язково додають до заявок оцінку результатів виконання програми. Тобто, спочатку за основу визначається мета програми, а потім заходи щодо її реалізації. Суттєву роль в цьому відіграє складання проекту бюджету за допомогою програмно-цільового методу;

- суттєвою перевагою слід вважати поділ видатків у федеральному бюджеті США на постійні (обов'язкові) та дискреційні (тобто такі, по котрих державний орган має право приймати рішення на власний розсуд). З одного боку, набагато спрощується опрацювання проекту бюджету в Конгресі, зокрема відсутні зайві дебати щодо постійних видатків, які не перезатверджуються щорічно. Крім того, виникає конкурентне середовище за якісніші, ефективніші програми, котрі потребують дискреційних видатків бюджету. Якщо виконання програми не призвело до очікуваних результатів у поточному році, така програма може бути виключена з проекту бюджету на наступний рік;

- у міжбюджетних взаємовідносинах можна виділити такі важливі аспекти. По-перше, існує чіткий розподіл доходних джерел між федеральним бюджетом, бюджетами штатів та місцевими бюджетами. По-друге, дотації бюджетам штатів та місцевим бюджетам з федерального бюджету є цільовими, а саме надаються для фінансування загальнодержавних програм (освітні програми, соціальний захист

населення, дорожні роботи тощо) і з боку федерального уряду забезпечується контроль за їх виконанням;

- наявність у Конгресі США Бюджетного офісу Конгресу, який є незалежною структурою з питань бюджету та економічного аналізу, має з кваліфікований персонал і в кінцевому підсумку створює всі умови для прийняття більш досконалого бюджетного документу;

- окремо слід відмітити практику США щодо розповсюдження інформації про бюджет серед громадськості. Так, щорічно Офісом менеджменту і бюджету випускається брошура про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік. Президентський проект бюджету є відкритим документом;

- належне місце у бюджетному процесі США відіграють приватні фірми, котрі здійснюють аналіз бюджетних програм, грантів для місцевих бюджетів і надають свої рекомендації з цього приводу. Окремі приватні фірми займаються здійсненням макроекономічного прогнозу, яким потім користуються в роботі відповідні державні відомства;

- вагомим внеском у поліпшення формування федерального бюджету стало прийняття Конгресом Акту Грамма-Радмена-Голлінгза, яким встановлюються максимальні обсяги дефіциту федерального бюджету на кожен фінансовий рік. Завдяки цьому створено умови для цілеспрямованого управління боргом і бюджетним дефіцитом;

- усі спеціальні фонди коштів бюджетних установ включаються до складу бюджету.

Одним з основних етапів складання проекту державного бюджету у Франції є проведення бюджетних конференцій у вигляді переговорів працівників бюджетного департаменту міністерства фінансів зі співробітниками галузевих міністерств - головних розпорядників коштів. При цьому, в таких переговорах приймає участь фінансовий контролер міністерства фінансів, який працює при відповідному міністерстві.

Зазначені конференції проводяться у два етапи. Перший етап проходить у травні передбюджетного року. Зазначеному процесу передують розробка Міністерством



фінансів проекту листа головним розпорядникам коштів з відповідними інструкціями (циркуляром) щодо прогнозу основних макропоказників, вказівок та роз'яснень бюджетної політики на наступний рік, підписання їх прем'єр-міністром та доведення до головних розпорядників коштів.

Слід відмітити, що до цих переговорів готуються обидві сторони. Бюджетний департамент міністерства фінансів під час переговорів посилається на вищезазначені документи (для кожної зустрічі готуються матеріали щодо конкретного головного розпорядника). Крім того, щонайменше за день до зустрічі головний розпорядник зобов'язаний надати свої пропозиції міністерству фінансів для попереднього ознайомлення. З боку бюджетного департаменту міністерства у переговорах приймають участь бюро, які ведуть у міністерстві фінансів справи відповідного головного розпорядника. Вони врешті решт і подають прийняті рішення до бюро зведених показників. Звертає на себе увагу той факт, що розбіжності під час конференцій стосуються лише 5-7% витрат, тоді як переважна їх решта лишається стабільною протягом 5-6 років.

Результатом переговорів стає узгодження основних показників видатків відповідних міністерств. По спірних та неузгоджених питаннях відбуваються окремі зустрічі безпосередньо міністра фінансів з галузевими міністрами. Лише найбільш стратегічно важливі спірні питання виносяться на розгляд прем'єр-міністру. Остаточним результатом проведення таких переговорів є визначення кінцевих меж видатків для головних розпорядників на наступний рік.

Другий етап переговорів відбувається у серпні-вересні і він пов'язаний практично лише з технічними уточненнями вже узгоджених показників (пропозиції щодо перерозподілу коштів тощо). В результаті цих переговорів головні розпорядники корегують "блакитні книжки" (містять проект державного бюджету, який подається на розгляд парламенту, основні показники видатків відповідного головного розпорядника на наступний рік, детальні розрахунки та необхідні пояснення. Вони відповідають встановленим міністерством фінансів стандартам і складаються відповідними головними розпорядниками коштів).

На початковій стадії складання проекту бюджету головний розпорядник отримує та вивчає бюджетний циркуляр від управління бюджету та лист прем'єр-міністра

(щодо підготовки проекту бюджету) і розсилає ці документи з чіткими інструкціями щодо підготовки заявок всім управлінням відповідного міністерства.

В управліннях кожного з міністерств-головних розпорядників є бюджетні бюро, які займаються розробкою заявок щодо бюджетних програм. Бюджетний відділ такого міністерства, керуючись вимогами, викладеними в зазначених документах, координує їх роботу щодо складання проекту бюджету, аналізує подані ними бюджетні заявки, узгоджує всі бюджетні питання на рівні міністерства. У підсумку бюджетний відділ зводить бюджетний запит в цілому по міністерству і під час бюджетних переговорів представляє своє міністерство.

На останній стадії формування проекту бюджету перед його поданням до парламенту бюджетний відділ міністерства-головного розпорядника за участю бюджетних бюро готує так званий "синій зошит" у вигляді стандартизованого проекту бюджету по галузевих міністерствах з необхідними показниками і відповідними поясненнями. В процесі розгляду проекту державного бюджету в парламенті кожен галузевий міністр сам представляє свій "синій зошит" як складову проекту державного бюджету.

Варто відмітити, що в процесі формування проекту бюджету кожне міністерство-головний розпорядник взаємодіє з другорядними розпорядниками: доводить до них необхідні інструкції та вимоги, аналізує їх заявки, визначає орієнтовні обсяги асигнувань кожному з них. В ході виконання бюджету бюджетний відділ міністерства-головного розпорядника відслідковує видатки по своєму міністерству, готує щомісячні аналітичні звіти.

Головною відмінністю (порівняно з Україною) є наявність у Франції окремо класифікації державного бюджету та класифікації місцевих бюджетів, які згруповані за різними ознаками і практично не можуть бути зіставлені між собою.

Основними угрупованнями бюджетної класифікації є сім розділів, серед яких:

- 1) борг і державні гарантії;
- 2) видатки на утримання парламенту, служб президента та прем'єр-міністра країни;
- 3) видатки на оплату праці та інші поточні видатки;
- 4) поточні трансферти;

- 5) капітальні видатки бюджетних установ;
- 6) субвенції на капітальні видатки.

Варто також відмітити, що бюджетній системі Франції притаманні такі важливі складові, які сприяють стабільності та ефективності її функціонування:

- підвищений статус міністерства фінансів і економіки порівняно з іншими міністерствами (міністр фінансів та економіки є віце-прем'єр-міністром Франції), а також наявність у його складі макроекономічного департаменту, податкових органів, значейства, структури фінансових контролерів дозволяють впроваджувати єдину бюджетну та податкову політику;
- значна роль і відповідальність галузевих міністерств у бюджетному процесі, яка сприяє, насамперед, прийняттю узгоджених рішень щодо бюджету та підвищенню ефективності бюджетних програм;
- наявність жорсткої системи внутрішнього попереднього фінансового контролю, яка надає можливість контролювати видаткову частину бюджету на стадії взяття зобов'язань та відповідно запобігати будь-якому неправильному і нераціональному використанню бюджетних коштів.

**Італія** є унітарною державою з чотирма рівнями державної влади: державні, регіональні органи влади, органи влади провінцій і муніципалітетів. Відповідно до цього, будується й бюджетна система.

Витратні зобов'язання різних рівнів бюджетної системи Італії розподіляються наступним чином. З бюджетів регіонів фінансуються медичні заклади, містобудівництво, водопостачання, а також шляхове будівництво і регіональний пасажирський транспорт. При цьому законодавством передбачено можливість передачі частини витратних повноважень органами влади регіонів на нижчий рівень бюджетної системи. З бюджетів провінцій фінансуються: будівництво і утримання державних автомобільних шляхів регіонального значення, водний транспорт, заходи щодо охорони навколишнього середовища, закладів освіти і культури регіонального значення (місцеві університети, музеї, театри і т. п.) [217].

Основними статтями витрат бюджетів муніципалітетів є утримання місцевих підрозділів поліції, системи соціального забезпечення, органів юстиції і освітніх

закладів, будівництво, ремонт і прибирання муніципальних шляхів, забезпечення населення газом та електроенергією. Деякі з цих витратних повноважень в більшості муніципальних утворень були передані з вищих рівнів бюджетної системи. Передача витратних повноважень супроводжується виділенням цільових грантів з бюджетів відповідного рівня на здійснення витрат.

Основними джерелами доходів регіональних і місцевих бюджетів являються податкові надходження і нецільові гранти бюджетів вищого рівня і позичкові кошти. Найбільшою фінансовою самостійністю користуються муніципалітети, у котрих близько 50% всіх доходів бюджетів становлять власні податкові і неподаткові прибуткові джерела.

Основну частину доходів бюджетів субнаціонального рівня становлять кошти грантів бюджетів вищого рівня. Гранти підрозділяються на цільові і нецільові, при чому останні становлять всього близько 3% всіх доходів регіональних бюджетів. Джерелами нецільових грантів є два національних бюджетних фонди – загальний фонд і фонд розвитку національних бюджетів. Кошти цих фондів розподіляються між регіонами пропорційно чисельності населення, площі регіону і рівню безробіття в регіоні, і спрямовуються в найменш розвинуті в економічному відношенні регіони країни.

Федеративному устрою **Федеративної Республіки Німеччини** стосовно відносин між різними рівнями державної влади, притаманні ознаки унітарних держав: широкі повноваження федерального уряду, спільні із землями законодавства з важливих питань, а також спільність податкової системи для всієї федерації. При наданні соціальних послуг, федеральні органи виходять не з мінімальних соціальних стандартів, а з принципу забезпечення однакового рівня життя всьому населенню країни.

Компетенція федеральних органів влади розповсюджується на оборону, міжнародні відносини, питання громадянства, еміграції і імміграції, валютну політику, фінансування і регулювання федерального транспорту, поштових і телекомунікаційних послуг. Повноваження органів влади земель включають питання культури, освіти, юстиції, охорони здоров'я, а також регіональної економічної політики. Разом з тим обсяг компетенції органів влади різних рівнів не завжди співпадає з їх витратними

повноваженнями. Витрати на соціальну політику і будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, наприклад, здійснюється бюджетами всіх рівнів. Існує тенденція передачі витратних повноважень на нижчий рівень бюджетної системи: зараз з муніципальних бюджетів фінансується близько 75% всіх капітальних витрат, причому більша частина повноважень з їх фінансування належить бюджетам вищого рівня.

Конституцією ФРН закріплено право федеральних органів влади установлювати податки і розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи. Так, надходження прибуткового податку з фізичних осіб розподіляється рівними частками між федеральним і земельними бюджетами (по 42,5%), а залишок (15%) зараховується до доходів місцевих бюджетів. Надходження від податку на прибуток корпорацій розподіляється порівну між федеральним бюджетом і бюджетами земель, 30% надходжень податку з малого бізнесу зараховується до доходів муніципальних бюджетів, 15% - до бюджетів земель і 5% - до федерального бюджету. Надходження від податку на додану вартість розподіляються порівну між федеральним бюджетом і бюджетами земель. Вказані податки становлять біля 70% податкових надходжень консолідованого бюджету ФРН [216]. При перерозподілі витратних повноважень в першу чергу змінюються в загальних надходженнях ПДВ частки федерального і регіональних бюджетів, завдяки чому ПДВ відіграє роль регулюючого податку.

Для німецької бюджетної системи характерна трирівнева система міжбюджетного вирівнювання. За першого виду міжбюджетного вирівнювання, здійснюється вирівнювання через надходження ПДВ до бюджетів суб'єктів федерації: 25% від частки бюджетів земель в загальних надходженнях ПДВ розподіляються між всіма землями, при цьому 25% вказаної суми спрямовується на підтримку земель з низьким податковим потенціалом, а 75% розподіляються пропорційно чисельності населення.

Другий вид міжбюджетного вирівнювання передбачає перерозподіл бюджетних ресурсів між бюджетами земель без втручання федерального уряду. Критерієм для визначення одержувача трансферту є регіональний фіскальний потенціал, який являє собою суму податкових надходжень регіонального бюджету, скореговану на податкові пільги і обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів. Останні в свою чергу

корегуються на щільність населення, ступінь урбанізації тощо. Також визначається норматив вирівнювання для суб'єкта федерації, який розраховується як добуток середнього фіскального потенціалу для всіх земель в розрахунку на чисельність населення даної землі. Потім кожному реципієнту фінансової допомоги надається трансферт з таким розрахунком, щоб його фіскальний потенціал з врахуванням вирівнювання становив не менше 95% від середнього фіскального потенціалу. Фінансова підтримка здійснюється за рахунок регіональних бюджетів земель-донорів. Сума трансфертів становить, зазвичай дві третини від суми перевищення середнього фіскального потенціалу регіону-донора.

Прямі федеральні гранти деяким територіям є третім видом фінансової підтримки регіонів в ФРН. При цьому розрізняють: трансферти територіям з низьким рівнем бюджетних доходів, територіям з високим рівнем бюджетних доходів, трансферти на особливі потреби деяким землям, трансферти на погашення заборгованості регіональних бюджетів, трансферти бюджетам східних земель для стимулювання інвестицій і економічного зростання.

В Російській Федерації бюджетним і податковим законодавством досить детально регулюються питання бюджетної і податкової політики. Обов'язковому розгляду у Раді Федерації підлягають прийняті Державною Думою федеральні закони з питань федерального бюджету, федеральних законів і зборів, фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання, грошової емісії [50]. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцеві бюджети, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

Особлива увага приділяється ролі податків у реалізації завдань бюджетної політики. Система податків, котрі стягуються у федеральний бюджет, і загальні принципи оподаткування в Росії встановлюються федеральним законом. Законопроекти про введення чи скасування податків, звільнення від їх сплати, про випуск державних позик, про заміну фінансових зобов'язань держави, інші законопроекти, які передбачають видатки, котрі покриваються за рахунок

федерального бюджету, можуть бути внесені тільки за наявності висновку уряду Російської Федерації. Закони, які запроваджують нові податки чи погіршують стан платників податків, зворотної сили не мають.

Уряд Російської Федерації розробляє і подає Державній Думі федеральний бюджет і забезпечує його виконання, надає звіт про виконання федерального бюджету. Він забезпечує проведення в Росії єдиної фінансової, кредитної і грошової політики, а також єдиної державної політики в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології.

Реформування податкової та бюджетної системи в **Польщі** проводилося в декілька етапів. Спочатку визначили первинну, тобто "низову" адміністративну бюджетну одиницю – гміну, яка має бути цілком самодостатньою. Власне цей крок ще 1990 року став своєрідним відродженням системи місцевих фінансів, яка існувала в Польщі до 1950 року. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10-15 тис. мешканців. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст - кілька сотень тисяч мешканців. Гміни покликані задовольняти потреби місцевої громади в суспільних послугах. Місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок з навколишніми селищами чи великого міста. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання своєї території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією і газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на: власність, сільськогосподарську діяльність, використання лісових ресурсів, підприємницьку діяльність та ін. Також гміна розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцевих зборів. Окрім цього вона має в своєму бюджетному "арсеналі" фіксований відсоток загальнодержавних податків (27,6% прибуткового податку з громадян, 5% податку на прибуток підприємств). Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію втрат і цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження.

Цікаво, що польська модель "отримала" середню ланку самоврядування – повіт, вже після того, як певний час проіснували гміни. Тоді, з набутого досвіду, стало зрозумілим, що гміна не впорається з безліччю завдань, які стояли перед нею. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Якщо порівнювати з Україною, то польському повітові відповідає районний бюджет з тією різницею, що в Польщі бюджет нижчого рівня, тобто гміни, зовсім не залежить від диктату бюджету вищого рівня, а саме, повіту. Вивести базові бюджети в Україні з-під диктату районних та обласних бюджетів допоможе заснована на формульному підході система трансфертів з державного бюджету відповідно до Бюджетного кодексу. Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контролюється завдяки системі регіональних відділень Рахункової палати, покликаних здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення Рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки він не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законності, економічності та ефективності.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування в Польщі є воєводство, котре можна умовно порівняти з українською областю. Щоправда головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктування умов розподілу коштів та видатків між районами та містами. Взаємостосунки між державною адміністрацією та органами самоврядування на рівні воєводств, за визнанням польських експертів, скоріше нагадують відносини суперників, а не партнерів, тоді як саме від партнерства цих органів залежить успіх реформи: наочним прикладом тому є процес передачі власності на регіональний рівень. Слід врахувати можливість такого роду конфліктів і в Україні з огляду на невизначеність поняття "комунальна власність" по відношенню до місцевих, районних та обласних рівнів влади. Показово, що навіть через кілька років після старту польської реформи органи державної адміністрації різних рівнів



дуже неохоче розлучалися зі своїми попередніми повноваженнями. В Польщі не до кінця усвідомили свої ролі більшість воєвод; вони проводять власну регіональну політику, що не узгоджується з політичним курсом держави [219].

Отже, досвід формування і реалізації бюджетної політики в розглянутих країнах з розвинутою та перехідною економікою свідчить про те, що основні засади такої політики закріплені конституціями і трансформуються в систему бюджетного законодавства, яке охоплює усі напрямки складання та прийняття бюджету як головного фінансового документу держави. Для розробки цього документу застосовуються основні положення щодо формування податкової системи держави, які в більшості країн визначаються основним законом і потім знаходять свою деталізацію в податковому законодавстві.

При загальних підходах бюджетної політики, які базуються на системі вимог до її формування, в кожній країні є свої особливості, пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП через доходи і видатки бюджету, котрі визначаються економічною політикою та адміністративно-територіальними устроями країни. З огляду на це, варто більш глибоко вивчати наведені вище і загальноприйняті у світі засади розробки бюджетної політики і використовувати їх в українській бюджетній системі з врахуванням вітчизняних особливостей.

## 2.2. Дослідження бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні

У першому розділі було висвітлено основні засади побудови бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні. Далі доцільно поглибити їх дослідження з метою виявлення недоліків.

Проаналізувавши складові бюджетної системи України та міжбюджетні відносини, розглянемо сильні та слабкі сторони бюджетного процесу в Україні.

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.

Бюджетний процес має такі стадії:

– складання проектів бюджетів;

- розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- виконання бюджету, в тому числі в разі необхідності - внесення змін до закону про Державний бюджет України і рішень про місцеві бюджети;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, якими визначаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Проект Закону України про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України. Відповідає за складання проекту державного бюджету – Міністр фінансів України. Затверджується Державний бюджет України Верховною Радою України.

Підготовка і виконання обласних і районних (в областях і містах Києві та Севастополі), Київського і Севастопольського міських бюджетів, а також звіти про їх виконання забезпечуються місцевими державними адміністраціями на відповідній території (ст. 119 Конституції України). Сільські, селищні, районні у містах і міські бюджети, згідно зі ст. 61 Закону про місцеве самоврядування, розробляються і виконуються відповідними органами місцевого самоврядування самостійно. Відповідно до ст. 143 Конституції України місцеві бюджети затверджуються органами місцевого самоврядування - сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Порядок розробки та розгляду проекту Закону про Державний бюджет України відповідно до вимог Бюджетного кодексу представлений на схемі бюджетного процесу (рис. 2.1).

Аналіз статей Бюджетного кодексу, які регламентують бюджетний процес, та його фактична організація дозволяють виділити такі основні недоліки даного процесу.

Бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки державного бюджету у бік збільшення. Такі обмеження передбачені статтею 40, згідно з якою пропозиції народних депутатів до проекту закону про Державний бюджет України стосовно збільшення видатків бюджету мають

визначати джерела покриття таких видатків, а пропозиції стосовно зменшення доходів – мають визначати джерела компенсації втрат доходів державного бюджету або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у проекті Закону про Державний бюджет України.

При всій важливості цієї норми, вона не створює достатніх правових обмежень дискреційної фіскальної політики. Як показує практика розгляду у Верховній Раді

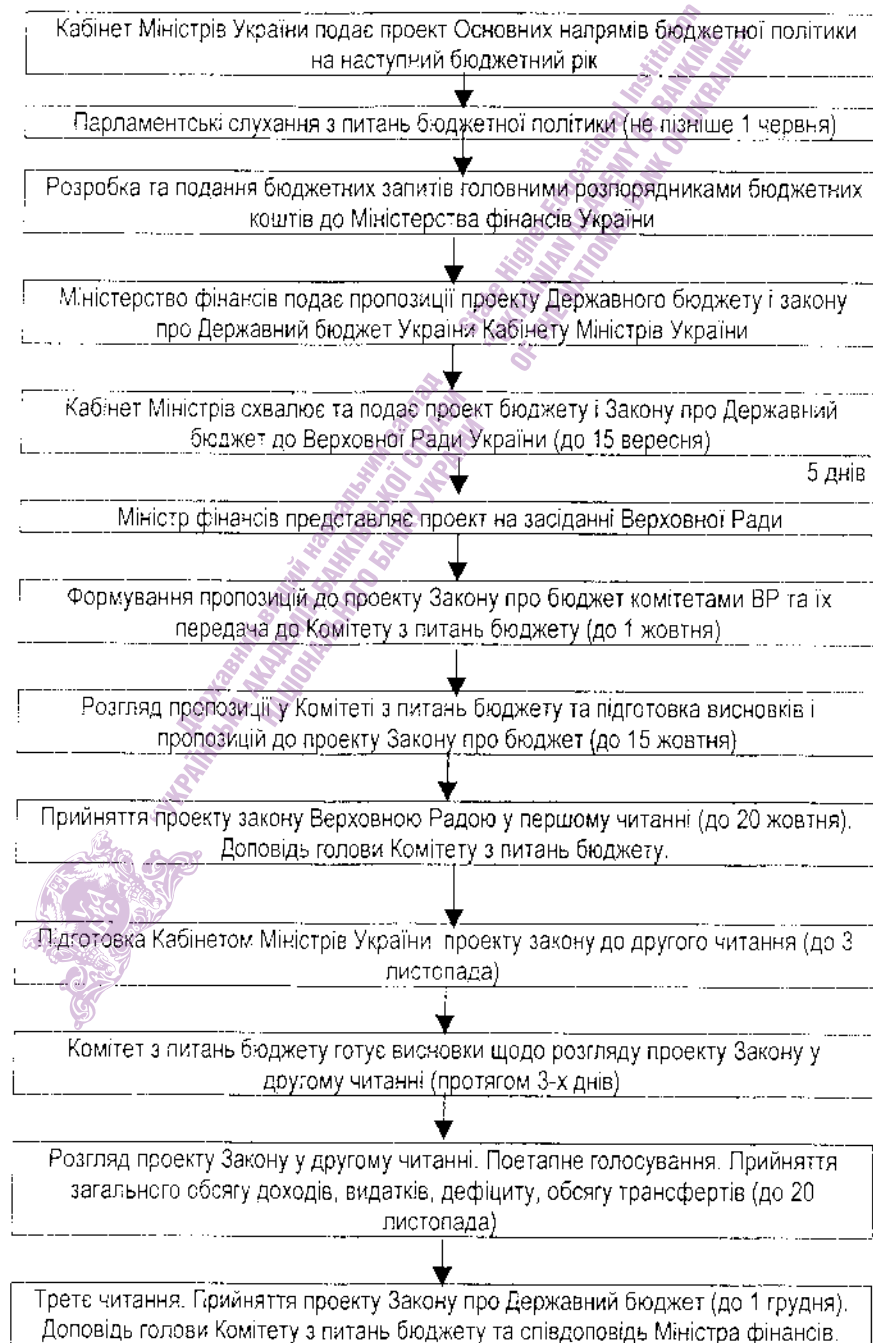


Рис. 2.1. Схема бюджетного процесу (за Бюджетним кодексом України)

України проектів законів про Державний бюджет України, народні депутати знаходять можливості підвищити заплановані показники доходів бюджету і, відповідно, видатків, обґрунтовуючи ці пропозиції помилками у прогнозних розрахунках обсягу податкових надходжень до бюджету, або не включенням чи неточним визначенням обсягу неподаткових доходів, тим більше, що Бюджетний кодекс таку можливість надає. Зокрема, згідно зі статтею 40 не допускається внесення пропозицій щодо змін до прогнозу податкових надходжень за винятком, якщо за висновками Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Міністерства фінансів України та Рахункової палати України виявлені неточності в їх розрахунку.

В результаті народні депутати звинувачують міністерство фінансів у свідомому заниженні планових показників з метою полегшення виконання бюджету, а міністерство фінансів, в свою чергу, говорить про необґрунтованість пропозицій народних депутатів, метою яких є підвищення видатків. Відсутність незалежного і незацікавленого арбітра обмежує можливості правильного вирішення цієї суперечності. Підтвердженням цього є ухвалення нереалістичних бюджетів і в кінцевому підсумку – їх невиконання як по доходах, так і по видатках.

Розробці більш реалістичних бюджетів може сприяти створення спеціалізованої робочої групи з розробки плану бюджетних доходів, як це має місце, наприклад, у ОРН. До складу цієї групи доцільно включити представників Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Національного банку України, Держкомстату України, Державної податкової адміністрації України, експертів провідних науково-дослідних інститутів.

Ухваленню більш реалістичного бюджету може сприяти і внесення до Бюджетного кодексу положення, яке б забороняло Верховній Раді України приймати рішення про збільшення доходів і дефіциту Державного бюджету України без згоди з Урядом.

Суттєвим недоліком правової регламентації бюджетного процесу в Бюджетному кодексі є відсутність чіткого визначення предмету першого читання проекту закону про Державний бюджет України. Стаття 41 свідчить, що фактично під час першого читання обговорюються не основні параметри державного бюджету, а висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України,

підготовлені Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Прийняття рішення щодо Висновків та пропозиції до проекту закону про державний бюджет вважається прийняттям проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні. І лише друге читання передбачає в першу чергу затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків державного бюджету з подальшим постатейним голосуванням проекту Закону, поданого на друге читання.

На наш погляд, більш виваженою є процедура першого читання, передбачена Бюджетним кодексом Російської Федерації (статті 199-201). Зокрема, гідним для використання, є чітке визначення предмету першого читання проекту закону, передусім обговорення прогнозу соціально-економічного розвитку на черговий фінансовий рік, проекту програми державних зовнішніх запозичень в частині джерел зовнішнього фінансування дефіциту бюджету, а також основних характеристик бюджету - доходів бюджету за групами, підгрупами і статтями бюджетної класифікації; дефіциту бюджету в абсолютних цифрах та у відсотках до витрат бюджету, а також джерел його покриття; загального обсягу видатків бюджету. Наслідком першого читання має бути затвердження основних характеристик бюджету. Лише після цього під час другого читання затверджуються видатки бюджету за розділами функціональної класифікації в межах загального обсягу видатків, затвердженого в першому читанні.

Такий порядок є більш ефективним засобом як обмеження прагнень народних депутатів збільшувати доходи і видатки державного бюджету під час постатейного голосування, так і дискусій довкола окремих статей.

Невідповідність проекту закону про Державний бюджет України пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної резолюції). Така невідповідність часто є наслідком нереалістичності Бюджетної резолюції, в якій ставляться завищені завдання, котрі не можуть бути виконані на даному етапі. Яскравим прикладом щодо цього є Бюджетна резолюція на 1999 р., яка визначила основним завданням бюджетної політики уряду - гарантувати в повному обсязі видатки на соціальні програми, сформовані на основі чинного законодавства, в тому числі за рахунок відповідного збільшення бюджетного дефіциту. Між тим розрахунки показали, що кошти, необхідні для фінансування

зазначених видатків, не відповідають можливостям не лише бюджету, а й національної економіки, перевищуючи на 45% прогнозний обсяг ВВП.

Не повною мірою відповідає вимогам Бюджетної резолюції і закон про Державний бюджет на 2002 рік. Зокрема, його затверджено з дефіцитом, що перевищує 4 млрд. грн., тоді як Бюджетною резолюцією передбачалося забезпечення збалансованості (бездефіцитності) бюджету.

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.

Подальший аналіз структури бюджетної системи, яка визначена Бюджетним кодексом України, свідчить про те, що обласні та районні бюджети Бюджетним кодексом не віднесені до бюджетів місцевого самоврядування, між тим як згідно зі ст. 140 Конституції України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, котрі представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Отже, їх бюджети є також бюджетами місцевого самоврядування.

Крім бюджетів, що є складовими бюджетної системи України, Кодекс виділяє систему зведених бюджетів, які розглядаються як інструменти аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Серед них: зведений бюджет України, зведений бюджет Автономної Республіки Крим, зведений бюджет області, зведений бюджет району та зведений бюджет міста з районним поділом.

Вище розглядалася сутність принципів побудови і функціонування бюджетної системи в Україні. У той же час сутність деяких принципів характеризується певними недоліками. Йдеться передусім про принцип публічності і прозорості, реалізація якого згідно з Кодексом забезпечується лише затвердженням бюджетів та рішень щодо їх виконання виключно Верховною Радою України та представницькими органами місцевого самоврядування. Однак термін "публічний" означає "відкритий, гласний, суспільний". Тоді забезпечення публічності та прозорості, окрім зазначеного в Кодексі, має передбачати:

– обов'язкову публікацію затверджених бюджетів і звітів про їх виконання, повноту інформації про хід виконання бюджетів;

- обов'язкову публікацію показників макроекономічних прогнозів, які лежать в основі проектів бюджетів;
- відкритість для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду і ухвалення рішень щодо проектів бюджетів;
- обов'язкове оприлюднення фактів нецільового і неефективного використання бюджетних коштів, виявлених Державною контрольно-ревізійною службою України і Рахунковою палатою України в процесі контролю за їх витрачанням.

Незадовільним є, на наш погляд, і визначення принципу збалансованості бюджету. Цей принцип визначається на основі розмежування категорій "витрати" і "видатки" бюджету та "доходи" і "надходження" бюджету. Внаслідок того, що у загальноприйнятому вживанні ці категорії мають децю інший зміст, визначення принципу збалансованості ускладнюється і заплутується, у той час як мета кодифікації видатків – спрощення законодавства. Тому доречно було б не лише вилучити зі ст. 2 визначення витрат і надходжень бюджету, але й дати інше визначення принципу збалансованості: "принцип збалансованості – обсяг передбачених видатків бюджету повинен відповідати сумі обсягу його доходів та надходжень, призначених для фінансування його дефіциту. Органи державної влади мають виходити з необхідності мінімізації дефіциту бюджету".

В Кодексі закріплено розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди. Однак структуру доходів спеціального фонду не розписано, а відтак незадовільним є і визначення складу доходної частини загального фонду бюджету, оскільки, відповідно до Кодексу (ст. 13), цей фонд включає всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду. Окрім того, в Кодексі необхідно було визначити засади, на яких кошти цільових фондів включаються до складу спеціального фонду бюджету. На наш погляд, зазначені кошти мали б враховуватися у складі доходів спеціального фонду відокремлено.

В Кодексі визначено доходні джерела кожної ланки бюджетної системи. Однак на відміну від колишнього закону "Про бюджетну систему України", де було чітко розписано склад доходів Державного бюджету України, в Кодексі його визначено лише в загальних рисах. Не визначено навіть всі групи доходів, котрі передбачені

бюджетною класифікацією, а саме, податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти.

Проведений аналіз дозволяє також до недоліків визначеного Бюджетним кодексом розподілу доходів між ланками бюджетної системи віднести:

- не зарахування до доходів бюджетів місцевого самоврядування податку на майно, який логічно має належати до доходів територіальних громад;

- зарахування податку на прибуток підприємств повністю до державного бюджету. Це звужує власну і закріплену дохідну базу місцевих бюджетів, котра має слугувати основою зміцнення місцевого самоврядування. На нашу думку, цей податок має стати податком, який розподіляється на основі стабільного нормативу між державним і місцевими бюджетами. Підставою для такої пропозиції є те, що всі підприємства користуються інфраструктурою, створеною на кошти територіальних громад і отже, відповідно до принципу еквівалентності оподаткування, мають платити за отримані послуги, приймаючи участь у формуванні доходів місцевих бюджетів.

В Бюджетному кодексі визначено критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами. Встановлено, що таке розмежування здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків розподілено на три групи. Аналізуючи цей розподіл, варто зазначити, що він є нечітким і незрозумілим. Зокрема, до першої групи віднесено "видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів", а до другої групи – "видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України". На наш погляд, такі визначення є неприйнятними для правового документу вищої юридичної форми, яким є закон.

Більш обґрунтованим з нашої точки зору уявляється розмежування трьох груп суспільних товарів і послуг і, відповідно, видатків на виробництво кожної з них. Критеріями поділу суспільних товарів і послуг на три групи можуть бути: 1) відповідність товару, послуги територіальному, регіональному чи національному рівню



інтересів і потреб; 2) виробництво і надання певного виду суспільного товару, послуги з мінімальними витратами [134].

Відповідно до вищенаведених критеріїв у Бюджетному кодексі проведено розмежування видатків між бюджетами різних рівнів. Зокрема, визначається перелік видатків, котрі здійснюються з Державного бюджету України; видатків, які здійснюються з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; видатків, котрі здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; видатків, що здійснюються з бюджету АПК та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; видатків місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Вищезазначене розмежування видатків надає можливість, *по-перше*, закріпити за місцевими бюджетами власних видаткових повноважень, в основному аналогічних тим, які виконують місцеві органи влади у країнах Центральної Європи, Балтії та Росії (див. табл. 2.1). Серед них – фінансування місцевих культурно-мистецьких програм, а також програм з розвитку фізкультури та спорту; утримання доріг місцевого значення; забезпечення пожежної охорони; фінансування місцевих програм благоустрою; програм розвитку житлово-комунального господарства; реалізація певних соціальних програм місцевого значення.

Водночас в Україні за місцевими бюджетами не закріплено видаткові повноваження в галузі забезпечення внутрішнього порядку, охорони здоров'я. В країнах Центральної Європи це, як правило, базові послуги. В Україні ці послуги мають фінансуватися з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського і обласного значення, інші види базових послуг, наприклад, з надання первинної медичної допомоги (дільничні лікарні, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти) мають здійснюватися з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та враховуватися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, отже, здійснюватися не за рахунок власних коштів.

Видаткові повноваження місцевих бюджетів на фінансування освіти в Україні обмежені позашкільною освітою. Видатки на дошкільну та загальну середню освіту

здійснюються з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань, а також бюджетів міст республіканського та обласного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у той час як у країнах Центральної Європи вони є власними видатковими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Це свідчить про незавершеність в Україні процесу передачі видаткових повноважень у сфері надання базових послуг з охорони здоров'я та освіти до органів місцевого самоврядування, а також про відсутність чіткого розмежування власних та делегованих видаткових повноважень.

Не деталізовано також повноваження щодо забезпечення благоустрою населених пунктів, тому не зрозуміло, які з них закріплені за місцевими органами влади. Більш прийнятним уявляється шлях конкретизації послуг на комунальні, забезпечення санітарного стану населених пунктів, каналізації. Цей шлях виключає можливість їх неоднозначного тлумачення місцевими органами влади. Сумнівним є й обмеження трансфертних послуг регулюванням цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування, у той час як в країнах Центральної Європи за місцевими бюджетами закріплено видаткові повноваження на здійснення місцевих пасажирських перевезень.

По-друге, розмежування видатків між бюджетами різних рівнів не набуло завершеного вигляду, про що свідчить порівняльний аналіз статей 87, 89 і 90 Бюджетного кодексу України (див. табл. 2.2). Зокрема, спеціалізовані школи, лікарні широкого профілю та поліклініки, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян можуть фінансуватися як з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення, так і з державного бюджету. Заклади професійно-технічної освіти, вищі навчальні заклади, післядипломна освіта, спеціалізовані лікарні, санаторії для хворих на туберкульоз та для дітей і підлітків – з бюджету АРК, обласних бюджетів і державного бюджету. Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки, притулки для неповнолітніх, міські та районні центри здоров'я і заходи санітарної освіти, державні програми розвитку фізичної культури і спорту (дитячо-юнацькі спортивні школи, заходи з фізичної культури і спорту) – з бюджету АРК, обласних бюджетів, а також з

Табл. 2.1. Власні видаткові повноваження органів місцевого самоврядування у країнах Центральної Європи, Балтії, Росії та Україні

	Угорщина	Польща	Естонія	Латвія	Литва	Росія	Україна
Освіта	Початкова та середня школа	Дошкільна, початкова, неповна середня, повна середня освіта	Дошкільна, початкова та середня освіта	Початкова та середня (окрім викладачів)	Початкова та середня школи (окрім викладачів)	Організація, утримання і розвиток закладів освіти, що знаходяться у муніципальній власності або віданні органів місцевого самоврядування	Позашкільна освіта
Культура і спорт	Підтримка заходів у сфері культури	Утримання центрів дозвілля, місцевих бібліотек	Утримання будинків культури, центрів дозвілля, місцевих бібліотек, культурних центрів і музеїв	...	...	Організація, утримання і розвиток закладів культури, фізкультури і спорту, засобів масової інформації, що знаходяться у муніципальній власності або віданні органів місцевого самоврядування	Культурно-мистецькі програми місцевого значення, програми підтримки ЗМІ місцевого значення, місцеві програми з розвитку фізкультури і спорту
Охорона здоров'я	Базові послуги	Утримання лікарень	Витрати на поліклініки, муніципальні лікарні, надання первинної медичної допомоги	Спеціалізована допомога, поліклініки, забезпечення ліками, первинна медична допомога	Первинна медична допомога, амбулаторії	Організація, утримання і розвиток закладів охорони здоров'я, що знаходяться у муніципальній власності або віданні органів місцевого самоврядування	-
Дорожнє господарство	Утримання доріг місцевого значення	Утримання будівництво доріг місцевого значення, районного значення, магістральних шляхів*	Утримання доріг місцевого значення, міських вулиць	Утримання будівництво доріг місцевого значення	Утримання доріг у сільській місцевості та містах	Муніципальне будівництво і утримання доріг місцевого значення	Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення; експлуатація доріг місцевого значення
Транспорт	Місцеві пасажирські перевезення	Місцеві пасажирські перевезення	Місцеві пасажирські перевезення	Місцеві пасажирські перевезення	Місцеві пасажирські перевезення	Організація транспортного обслуговування населення та установ, що знаходяться у муніципальній власності	Регулювання цін на послуги метрополітену за рішенням органів місцевого самоврядування

	Угорщина	Польща	Естонія	Латвія	Литва	Росія	Україна
Пожежна охорона	Місцева пожежна охорона	-	Пожежна охорона, служба допомоги	-	Муніципальна пожежна охорона	Забезпечення протипожежної безпеки	Місцева пожежна охорона
Охорона внутрішнього порядку	-	-	-	Муніципальна поліція	Муніципальна поліція	Утримання органів охорони громадського порядку	-
Санітарія	Вивезення сміття	Вивезення сміття та прибирання вулиць	Вивезення сміття та прибирання вулиць	Вивезення сміття та прибирання вулиць	Вивезення сміття та прибирання вулиць і парків	Організація утилізації та переробки побутових відходів; благоустрій і озеленення території муніципальних територій	Місцеві програми благоустрою
Каналізація	Так	Так	Так	Так	Так	Не виділяється	Не виділяється
Комунальні послуги (газ, електрика, вода, опалення і т.п.)	Водопостачання, опалення	Водопостачання та водовідведення, газ, опалення, вуличне освітлення	Водопостачання, опалення	Водопостачання, опалення	Водопостачання, опалення	Кладовища, інші виділяються	Не виділяються
Житлове господарство	Управління житловим господарством	Надання житлових комунальних послуг	Утримання житлового фонду, надання комунальних послуг	Утримання житлового фонду, фінансування будівництва житла, житлові субсидії	Оренда та продаж муніципального житла	Організація, утримання та розвиток муніципального житлово-комунального господарства	Місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства
Соціальна допомога	Будинки для престарілих та інвалідів	Забезпечення престарілих та інвалідів, безпритульних	Будинки для престарілих та інші види соціальної допомоги	Притулки для бездомних, інвалідів та сиріт	Тимчасова соціальна допомога, догляд за старими, бездомними та інвалідами	Цільове дотування населення	Програми місцевого значення з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві соціальні програми захисту окремих категорій населення

Примітки щодо Польщі: "повноваження громади", "повноваження повіту", "повноваження воєводства".  
 Спрацьовано за даними [2, 50, 182].

районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення. А заклади освіти для громадян, які потребують соціальної реабілітації, можуть фінансуватися як з державного бюджету, бюджету АРК, обласних бюджетів, так і з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення.

**Табл. 2.2. Розподіл видатків між бюджетами різних рівнів в Україні  
(за Бюджетним кодексом)**

Державний бюджет (ст. 87)	Бюджети АРК, обласні (ст. 90)	Районні бюджети, бюджети міст республіканського (АРК) та обласного значення (ст. 89)
1	2	3
Спеціалізовані школи, засновані на державній формі власності		Спеціалізовані школи
Загальноосвітні школи соціальної реабілітації	Загальна середня освіта для громадян, що потребують соціальної допомоги та реабілітації	Заклади освіти для громадян, що потребують соціальної допомоги та реабілітації
Заклади професійно-технічної освіти, що знаходяться у державній формі власності	Заклади професійно-технічної освіти, що знаходяться у державній формі власності АРК і виконують держзамовлення	
Інші навчальні заклади, засновані на державній формі власності	Вищі заклади, що перебувають у власності АРК та спільній власності територіальних громад	
	Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки (крім визначених у ст. 89)	Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки (якщо не менше 70% кількості учнів формується на території міста чи району), дитячі будинки сімейного типу
Післядипломна освіта (крім закладів освіти, визначених у ст. 90)	Післядипломна освіта (інститути, центри, курси, що знаходяться у комунальній власності)	
	Притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у ст. 89)	Притулки для неповнолітніх (якщо не менше 70% кількості дітей формується на території відповідного міста чи району)
Багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують спеціальні загальнодержавні функції, за переліком Кабінету Міністрів України		Лікарні широкого профілю, поліклініки
Спеціалізовані лікарні	Спеціалізовані лікарні	
Загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз та для дітей та підлітків	Санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків	
	Міські та районні центри здоров'я і заходи санітарної освіти	Центри здоров'я і заходи санітарної освіти
Державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян		Державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян
	Державні програми розвитку фізичної культури і спорту (дитячо-юнацькі школи місцевого значення; заходи з фізичної культури і спорту, крім визначених у ст. 90)	Державні програми розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл республіканського та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту)

По-третє, випадають із загального контексту Бюджетного кодексу статті 92-93, присвячені передачі видатків на виконання власних повноважень і делегованих до

регіонів державних повноважень. У кодексі не дається ані визначення власних і делегованих повноважень, ані їх чітке розмежування, оскільки з назв статей 88-91 в процесі доопрацювання проекту Бюджетного кодексу, ухваленого в другому читанні, були вилучені терміни "власні" та "делеговані" повноваження.

Важливою складовою бюджетної системи України є міжбюджетні трансферти, за допомогою яких здійснюється рух фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи. Міжбюджетні трансферти дозволяють забезпечити фінансове вирівнювання, фінансувати виконання делегованих повноважень, надавати органами місцевої влади суспільні послуги на рівні державних соціальних стандартів.

В Україні міжбюджетні трансферти надавалися у формі дотацій, нецільових і цільових субвенцій (наприклад, субвенція на освіту, передбачена Законом "Про Державний бюджет України на 1999 рік", яка невдовзі була скасована; субвенція на здійснення розрахунків за енергоресурси), внесків до державного бюджету. Відсутність об'єктивних критеріїв надання цих трансфертів призводила до переважання суб'єктивних підходів, непрозорості міжбюджетних відносин.

Бюджетний кодекс впорядкував систему міжбюджетних трансфертів, наблизив її до західноєвропейських стандартів. Кодексом передбачені такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Розподіл міжбюджетних трансфертів, відповідно до Бюджетного кодексу, має здійснюватися з використанням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів. Розраховується цей норматив шляхом ділення обсягу фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

Визначення фінансових нормативів в межах наявних бюджетних ресурсів означає, що на практиці вони розраховуються на основі планових показників обсягу видатків на той чи інший вид суспільних послуг. Наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" [46], фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету

Автономної Республіки Крим та обласного бюджету розраховується за такою формулою:

$$H_{zob(ark1)} = \frac{(v_{zu} - v_{zgu}) \times k_{zob(ark1)} \times K_{zob(ark)4}}{N_u}, \quad (1)$$

де  $H_{zob(ark)}$  – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету АРК та обласного бюджету;

$V_{zu}$  – загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я для усіх місцевих бюджетів на плановий бюджетний період;

$V_{zgu}$  – загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", визначений за окремим розрахунком;

$K_{zob(ark1)}$  – частка видатків бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів. Цей коефіцієнт становить 0,35 і відповідає показнику, визначеному як відношення сумарних витрат на охорону здоров'я бюджету АРК та обласних бюджетів до загального обсягу видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів;

$K_{zob(ark)4}$  – коефіцієнт коригування частки видатків бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення витратів на заробітну плату у загальній сумі витратів цих бюджетів;

$N_u$  – чисельність наявного населення України на 1 січня року, що передусє плановому бюджетному періоду.

Розрахунок нормативів бюджетної забезпеченості на основі планового обсягу видатків означає, що насправді їх не можна назвати "нормативами". Дійсні нормативи бюджетної забезпеченості мали б розраховуватися шляхом визначення норм бюджетних витрат на надання суспільних товарів та послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів (мінімальних соціальних нормативів) щодо забезпеченості населення школами, лікарнями, житлом, дитсадками тощо. Узгодити зазначені нормативи з реальними можливостями фінансування відповідних витрат можна було б, на наш погляд, за допомогою коригуючих коефіцієнтів.

Одним з нововведень Бюджетного кодексу є запровадження формульного методу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (надання дотацій вирівнювання).

Формульний метод визначення обсягів фінансового вирівнювання дозволяє вирівнювати можливості фінансування видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих державних повноважень. При цьому мова йде про можливості фінансування не фактичних, а розрахункових видатків, визначених на основі нормативів бюджетної забезпеченості, чисельності населення і коригуючих коефіцієнтів.

Переваги зазначеного методу фінансового вирівнювання полягають у застосуванні замість суб'єктивних підходів об'єктивних критеріїв надання дотацій вирівнювання – чисельності населення, показників податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяє сподіватися на підвищення ступеня об'єктивності розподілу трансфертів.

До недоліків цього методу можна віднести застосування достатньо складної формули вирівнювання, складові якої в свою чергу також розраховуються на підставі формул. Сукупність цих формул не дозволяє зробити однозначного висновку щодо того, якою мірою вони дозволяють вирішити проблему фінансового вирівнювання. Для прикладу можна навести лише формулу розрахунку кошика доходів, закріплених за місцевими бюджетами, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України [46]:

$$D_{zak} = \frac{K_i x (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3}) x D_{u4}}{(N_{u1} + N_{u2} + N_{u3})}, \quad (2)$$

де

$$K_i = \{((D_{u1} + L_{u1}) / (D_{u1} + L_{u1})) x N_{u1} + ((D_{u2} + L_{u2}) / (D_{u2} + L_{u2})) x N_{u2} + ((D_{u3} + L_{u3}) / (D_{u3} + L_{u3})) x N_{u3} / (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3})\} \quad (3)$$

$D_{zak}$  – прогнозний показник обсягу доходів (кошика доходів) закріплених за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

$K_i$  – індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;

$D_{u1}$ ,  $D_{u2}$ ,  $D_{u3}$ ,  $D_{s1}$ ,  $D_{s2}$ ,  $D_{s3}$ , – обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці за звітними даними про їх фактичні надходження за відповідні роки базового періоду;



$L_{u1}$ ,  $L_{u2}$ ,  $L_{u3}$ ,  $L_{s1}$ ,  $L_{s2}$ ,  $L_{s3}$ , – сума пільг, наданих місцевими органами влади з податків і зборів, що включені до обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці за відповідні роки базового періоду;

$N_{u1}$ ,  $N_{u2}$ ,  $N_{u3}$ ,  $N_{s1}$ ,  $N_{s2}$ ,  $N_{s3}$ , – чисельність наявного населення України та адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня відповідного року базового періоду;

$D_{u4}$  – прогнозний обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами на плановий бюджетний період.

### 2.3. Аналіз реалізації пріоритетів бюджетної політики, визначених у бюджетних резолюціях Верховної Ради України

Аналіз реалізації пріоритетів бюджетної політики, визначених у Бюджетних резолюціях Верховної Ради України, проведено за 1996-2002 роки, оскільки протягом 1992-1995 рр. бюджетні резолюції не приймалися і пріоритети бюджетної політики не визначалися. Відносно цього періоду такими пріоритетами можна умовно вважати фактичні видатки бюджету по тих чи інших напрямках фінансування (див. табл. 2.3 і 2.6).

Головними напрямками бюджетної політики на **1996 рік** бюджетною резолюцією Верховної Ради України визначено:

- посилення соціальної орієнтації бюджету;
- створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові;
- послаблення інфляційних процесів;
- сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності;
- вишукування додаткових джерел доходів бюджету;
- забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

З метою забезпечення соціальної орієнтації бюджету Бюджетною резолюцією передбачено спрямувати на здійснення заходів щодо соціального захисту населення та утримання соціально-культурних закладів не менше як 35% від загального обсягу

видатків зведеного бюджету. Фактично на зазначені цілі було спрямовано 35,4% видатків зведеного бюджету, у тому числі: на соціальний захист населення – 12,0%, на освіту – 11,9%, на охорону здоров'я – 10,7% видатків зведеного бюджету.

З метою створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові Бюджетною резолюцією передбачалося сконцентрувати видатки, які спрямовуються на народне господарство і структурну перебудову, на розвиток агропромислового і паливно-енергетичного комплексів, транспорту, науки та наукоємних галузей, передбачивши видатки на дані цілі не менше 25% загального обсягу видатків зведеного бюджету. Фактично частка видатків на народне господарство і науку в загальній сумі видатків зведеного бюджету у 1996 р. склала 9,8%. Структура цих видатків у статистичному збірнику Міністерства фінансів України "Бюджет України. 1996-1997" не наводиться, тому визначити, на які цілі фактично були витрачені кошти, що проходять одним рядком як витрати на народне господарство, не представляється можливим.

Для послаблення інфляційних процесів передбачалося скоротити загальний розмір бюджетного дефіциту до 6% ВВП. Його фактичний розмір становив 4,9% ВВП.

Головним пріоритетом бюджетної політики на **1997 рік** Бюджетною резолюцією визначено забезпечення фінансовими ресурсами соціального захисту населення і функціонування соціально-культурної сфери, виходячи з необхідності надання гарантованого державою рівня соціальних послуг та соціального захисту з урахуванням затвердженої вартості межі малозабезпеченості та першочергового фінансування виплат пенсій та допомоги найменш захищеним верствам населення.

З метою реалізації цього пріоритету при затвердженні Державного бюджету України на 1997 р. передбачалося спрямувати зі зведеного бюджету на соціальний захист населення 5668,5 млн. грн. (15,7% загального обсягу видатків). Фактично за даним напрямком використано 5607,7 млн. грн. (16,3% загального обсягу видатків), або 98,9% від запланованих коштів. На фінансування соціально-культурних закладів, установ та заходів намічалось спрямувати зі зведеного бюджету 8835,1 млн. грн. (24,4% загального обсягу видатків), у тому числі на освіту – 4217,8 млн. грн. (11,7%), охорону здоров'я – 3851,0 млн. грн. (10,6%). Фактично на фінансування соціально-культурних закладів, установ та заходів спрямовано 9758,6 млн. грн. (28,4%

загального обсягу видатків зведеного бюджету) або 110,5% запланованих коштів, у тому числі на освіту – 5033,7 млн. грн. (14,8% видатків), або 119,3% запланованих коштів, охорону здоров'я – 3955,9 млн. грн. (11,6%) або 102,7% запланованих коштів. В цілому фінансові ресурси, спрямовані на соціальний захист населення та функціонування соціально-культурної сфери склали у 1977 р. 44,7% загальної суми видатків зведеного бюджету і 16,7% від ВВП (тоді як сукупна величина видатків зведеного бюджету від ВВП становила 37,1%).

Законом України "Про введення в дію Закону України "Про Державний бюджет України на 1997 рік" з метою реалізації соціальних пріоритетів бюджетної політики передбачалося:

– вжити заходів до поетапного запровадження у 1997 р. прийнятої Верховною Радою України вартісної межі малозабезпеченості;

– при фінансуванні видатків Державного фонду сприяння зайнятості населення визначити першочерговість та безумовність фінансування таких статей витрат, як виплата допомоги по безробіттю, професійна підготовка та перепідготовка незайнятого населення і безробітних, утримання державної служби зайнятості;

– розробити механізм погашення заборгованості по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадного банку згідно з Законом "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" та з 1 вересня 1997 р. розпочати виплату компенсації по знецінених грошових заощадженнях;

– установити, що видатки на виплату заробітної плати по розділах "Освіта", "Охорона здоров'я" та "Культура" фінансуються в повному обсязі, передбаченому у відповідних бюджетах, незалежно від стану виконання доходів цих бюджетів.

Серед інших напрямів фінансової політики на 1997 р. найбільш важливими були: встановлення граничного рівня перерозподілу ВВП через доходну частину бюджету в розмірі не більше як 46% з урахуванням фондів цільового призначення (фактично рівень такого перерозподілу склав 40,3% від ВВП) та скорочення загального розміру дефіциту бюджету до 5% ВВП (фактично він склав 6,7% ВВП).

Одним з головних напрямів бюджетної політики на **1998 рік** Бюджетною резолюцією було визначено пріоритетне спрямування бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва. Зокрема, ставилося за мету сконцентрувати

кошти, виділені на підтримку народного господарства, на фінансуванні структурної перебудови пріоритетних галузей економіки, насамперед, науки, агропромислового та паливно-енергетичного комплексів. Для реалізації цієї мети в проекті бюджету на 1998 р. передбачалося спрямувати на підтримку народного господарства 2921,6 млн. грн. або 11,9% загального обсягу видатків державного бюджету, у тому числі на розвиток і підтримку промисловості та енергетики – 1854,6 млн. грн. (7,6% загального обсягу видатків); на сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство – 498,3 млн. грн. (2,0%), на будівництво – 284,8 млн. грн. (1,2%).

Фактично на розвиток народного господарства було спрямовано 3199,9 млн. грн. (19,8% фактичного обсягу видатків державного бюджету), у т.ч. на підтримку промисловості та енергетики – 1602,3 млн. грн. (9,9%) або 86% запланованого обсягу видатків; на сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство – 364,3 млн. грн. (2,3%) або 73,1% запланованого обсягу видатків на будівництво – 1008,8 млн. грн. (6,2%) або 354% від запланованого обсягу видатків на такі цілі. Для порівняння: у 1996 і 1997 рр. на розвиток народного господарства було спрямовано відповідно 17,0 і 18,0% загального обсягу видатків державного бюджету.

Пріоритетному спрямуванню бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва суперечить завдання скорочення бюджетних витрат на потреби, не пов'язані із соціальним захистом населення, соціально-культурними програмами, утриманням інститутів державної влади, погашенням державної заборгованості по державних позиках.

До головних напрямів бюджетної політики на 1998 р. віднесено забезпечення граничного рівня перерозподілу ВВП через бюджет в розмірі не більше 31% з урахуванням державних цільових фондів (без коштів Пенсійного фонду). Відповідно до проекту бюджету на 1998 р. такий перерозподіл мав скласти 26,9%, фактично він склав 28,2% від ВВП.

Важливим завданням бюджетної політики на 1998 р. було визначення граничного розміру дефіциту бюджету, який не мав перевищувати розмір видатків бюджету розвитку і 5% до прогнозного ВВП України. Проектом бюджету на 1998 р. граничний розмір дефіциту бюджету визначено у сумі 5299,2 млн. грн., що становить 5,2% до ВВП. Що стосується видатків бюджету на розвиток народного господарства,

то вони були розраховані у сумі 3864,9 млн. грн., тобто меншими, ніж граничний розмір дефіциту бюджету. Фактичний дефіцит зведеного бюджету у 1998 р. склав 2280 млн. грн., або 2,2% до ВВП.

До соціальних пріоритетів бюджетної політики на 1998 р. віднесено: а) забезпечення своєчасної виплати у повному обсязі заробітної плати працівникам установ і організацій, що фінансуються з бюджету, і соціальних виплат населенню та впровадження нормативних заходів для недопущення виникнення заборгованості по заробітній платі та соціальних виплатах у майбутньому; б) забезпечення гарантованого Конституцією України безоплатного медичного обслуговування населення, включаючи розвиток страхових засад його фінансування; в) сприяння зайнятості молоді, забезпечення першим робочим місцем; г) створення умов для будівництва житла за рахунок залучення коштів населення і довгострокового кредитування; д) часткового погашення заборгованості держави по знецінених грошових заощадженнях громадян, а також майнових облігацій колишнього СРСР.

Навіть зі змісту видно, що частина з цих завдань носила декларативний характер. Зокрема, майже 80% видатків на фінансування охорони здоров'я становили видатки на оплату праці, нарахування на заробітну плату, оплата комунальних послуг і енергоносіїв. Видатки на придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів та продуктів харчування склали всього 415,55 млн. грн., або 8,23 грн. на душу населення на рік (загальна сума видатків на охорону здоров'я становила 71,9 грн. на душу населення на рік). За такого обсягу видатків на душу населення говорити про забезпечення безоплатного медичного обслуговування не приходиться.

Щодо завдань створення умов для будівництва житла та часткового погашення заборгованості держави по знецінених грошових заощадженнях громадян, то для їх реалізації кошти в проекті Державного бюджету на 1998 р. взагалі не передбачалися.

Головним напрямом бюджетної політики на **1999 рік** було визначено збільшення частки соціальних витрат у загальних видатках зведеного бюджету України до рівня розподілу, достатнього для повного фінансування всіх соціальних програм поточного бюджетного року, передбачених законами України.

Однак виконання цього завдання виявилось неможливим, оскільки загальні потреби у фінансуванні соціальних видатків у 1999 р. становили близько 180 млрд.

грн., тобто на 45% перевищували обсяг прогнозного ВВП. Потреба тільки у видатках на фінансування охорони здоров'я та виплату пільг і компенсацій, передбачених чинним законодавством, становила майже 25 млрд. грн., що становило 73% запланованих доходів зведеного бюджету.

У проекті зведеного бюджету України на 1999 р. на соціальний захист та соціальне забезпечення було передбачено 4243,1 млн. грн., що складало 13,1% загальної суми видатків проти 12%, затверджених на 1998 рік. Фактично спрямовано на дані цілі 4147,1 млн. грн. (11,9% загальної суми видатків) або 97,7% від запланованих коштів.

Бюджетною резолюцією було визначено такі конкретні завдання по реалізації соціальної спрямованості бюджетної політики:

– забезпечити повне погашення заборгованості по виплаті заробітної плати працівникам установ та організації, що фінансуються з бюджету, та по соціальних виплатах населенню, у тому числі по пенсіях.

В проекті бюджету на 1999 р. кошти для реалізації цього завдання в повному обсязі не були передбачені. Так, заборгованість по виплаті заробітної плати працівникам установ та організації, що фінансуються з державного бюджету, та соціальних виплатах населенню станом на 1.10.1998 р. складала 3,2 млрд. грн. Видатки на погашення цієї заборгованості, передбачені у проекті бюджету, становили 1132 млн. грн. Окрім того, статтею 36 закону про бюджет передбачалося, що на погашення заборгованості із соціальних виплат спрямовуються надходження до державного бюджету коштів від реалізації повернутих до державного матеріального резерву матеріальних цінностей, відпущених і неоплачених у минулих роках, у сумі 700 млн. грн. Фактичні видатки на покриття заборгованості, що виникла у попередні роки по заробітній платі працівників бюджетних установ, грошовому забезпеченню та інших виплатах, склали у 1999 р. зі зведеного бюджету – 1769 млн. грн., з державного бюджету – 846 млн. грн., що отже, не дозволило забезпечити повне погашення такої заборгованості;

– забезпечення гарантованого державою безоплатного медичного обслуговування населення.

Неможливість реалізації цього завдання обумовлена незначним обсягом коштів, які передбачалося спрямувати на розвиток охорони здоров'я у 1999 р. Ці кошти становили: 581 млн. грн. – з державного бюджету і 3927 млн. грн. – зі зведеного бюджету. Фактично зі зведеного бюджету на дані цілі було спрямовано 3809 млн. грн. або 97% від запланованих коштів, а з державного бюджету – 359 млн. грн. або 69% від запланованих коштів. Фактичні видатки зі зведеного бюджету на охорону здоров'я в розрахунку на душу населення на рік становили всього 76 грн., тобто усього на 5 грн. перевищили рівень 1998 р.;

– впровадження та бюджетне забезпечення ефективної демографічної політики.

У бюджеті на 1999 р. видатки, які стосуються надання державної допомоги сім'ям з дітьми, враховані на рівні потреби в цих коштах відповідно до чинного законодавства щодо надання такої допомоги. Свідченням абсолютної недостатності цих коштів для проведення ефективної демографічної політики є середній розмір того чи іншого виду допомоги в розрахунку на одного отримувача. Зокрема, одноразова допомога при народженні дитини становить 86,5 грн., допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трьохрічного віку – 17,4 грн., грошові виплати матерям (батькам), які зайняті доглядом за трьома і більше дітьми віком до 16 років, – 22,9 грн.

Отже, завдання щодо соціальної спрямованості бюджетної політики на 1999 р. були визначені нереалістично, без врахування фінансових можливостей держави, а тому є простою декларацією добрих намірів.

Поряд з соціальними пріоритетами бюджетної політики в Бюджетній резолюції на 1999 р. були визначені її економічні пріоритети. Серед них: а) формування ефективної структури промислового, сільськогосподарського виробництва на основі раціональної бюджетної політики, державного протекціонізму, ефективних організаційних та економічних механізмів його практичної реалізації; б) сприяння розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності.

Для реалізації першого завдання у проекті Державного бюджету України на 1999 рік передбачалося 2105,6 млн. грн., в тому числі на фінансування паливно-енергетичного комплексу - 1596 млн. грн., відтворення мінерально-сировинної бази - 383,7 млн. грн. Фактично на розвиток промисловості та енергетики було спрямовано

1879,5 млн. грн. або 89,3% запланованих коштів, в тому числі на розвиток паливно-енергетичного комплексу – 1660,4 млн. грн. (104,0% запланованих коштів), відтворення мінерально-сировинної бази – 143,9 млн. грн. (37,5% запланованих коштів). Ані планові, ані фактичні видатки, однак, не свідчать про спрямованість бюджетної політики держави на формування ефективної структури промислового і сільськогосподарського виробництва, як і взагалі про проведення певної структурної політики.

Для реалізації другого завдання в проекті Державного бюджету на 1999 р. намічалися капітальні вкладення в сумі 1130 млн. грн. за рахунок 20% амортизаційних відрахувань державних підприємств, які централізуються в державному бюджеті, а також видатки Державного інноваційного фонду на суму 289,9 млн. грн. для фінансування на зворотній основі інноваційних проектів у сфері матеріального виробництва. Фактичний обсяг капітальних вкладень становив 1155,7 млн. грн. (102,3% запланованих коштів).

Бюджетною резолюцією перед Кабінетом Міністрів України ставилося завдання визначити в проекті Державного бюджету України на 1999 рік обґрунтований граничний розмір дефіциту бюджету, виходячи з макроекономічних показників та основних напрямів бюджетної політики на 1999 рік. Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" встановлено граничний розмір дефіциту державного бюджету у сумі 680 млн. грн., а Законом України "Про Державний бюджет України на 1999 рік", ухваленим Верховною Радою України, - у сумі 1240 млн. грн. Фактичний рівень дефіциту Державного бюджету становив 1965 млн. грн. або 1,55% від ВВП. Він склав 182% до рівня дефіциту бюджету, визначеного проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік".

Бюджетною резолюцією на **2000 рік** проголошувалася пріоритетність асигнувань на соціальні видатки, зокрема, видатки на освіту, охорону здоров'я, науку, фізичне виховання, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, в тому числі витрати на підтримання мінімального рівня доходів населення.

Видатки на освіту намічалось забезпечити на рівні, не нижче 15,6% від загального обсягу видатків зведеного бюджету. При цьому Верховною Радою України проголошувалася пріоритетність видатків на загальну середню освіту. При



затвердженні державного бюджету на 2000 р. передбачалося спрямувати зі зведеного бюджету на освіту 5976,9 млн. грн. (14,3% загального обсягу видатків). Фактично на дані цілі було спрямовано 7085,5 млн. грн. (14,7% загальної суми видатків), що становить 118,6% від запланованого обсягу видатків. Частка видатків на освіту є найбільшою в структурі видатків зведеного бюджету (див. табл. 2.3). Вони становлять і найбільший (порівняно з іншими видатками) відсоток від ВВП – 4,1%, хоча протягом 1994-1997 рр. на освіту витрачалося більше 5% від ВВП (див. табл. 2.4).

Видатки на охорону здоров'я відповідно до Бюджетної резолюції передбачалися в обсязі не нижче 16,1% від загального обсягу видатків зведеного бюджету. При затвердженні державного бюджету на 2000 р. намічалось зі зведеного бюджету на охорону здоров'я виділити 4578,7 млн. грн. (11,0% загального обсягу видатків). Фактично на дані цілі використано 4888,2 млн. грн. (10,2% загального обсягу видатків), що становить 106,8% від запланованого обсягу видатків. Видатки на охорону здоров'я у 2000 р. становили 2,8% від ВВП, що менше, ніж в усі попередні роки, за винятком 1992 р.

Видатки зі зведеного бюджету на охорону здоров'я в розрахунку на душу населення становили 98 грн., з місцевих бюджетів - 77,7 грн., у той час як Бюджетною резолюцією встановлювався для місцевих бюджетів орієнтований норматив видатків на фінансування охорони здоров'я виходячи з розрахунку 92,7 грн. на душу населення.

Бюджетною резолюцією ставилося завдання забезпечити фінансування медичного обслуговування населення у розмірі, який би забезпечував виконання вимоги Конституції України стосовно прав громадян на безоплатне медичне обслуговування. Наявний обсяг фінансових ресурсів, котрий спрямовувався в дану галузь, не дозволяв забезпечити реалізацію цього завдання. Згідно з розрахунками Міністерства охорони здоров'я України для фінансування гарантованого державою рівня медичної допомоги громадянам необхідно близько 6 млрд. грн. на рік.

На фінансування іншого бюджетного пріоритету – науки – при затвердженні державного бюджету на 2000 р. передбачалося зі зведеного бюджету 534,1 млн. грн. (1,3% загального обсягу видатків). Фактично на її розвиток спрямовано 713,3 млн. грн. (1,5% загального обсягу видатків) або 133,6% від запланованого обсягу видатків.

Кошти, спрямовані на фінансування науки у 2000 р., становлять 0,4% від ВВП. Це менше, ніж у 1994, 1996 і 1997 рр., що навряд чи дозволяє говорити про перетворення асигнувань на розвиток науки на бюджетний пріоритет.

Бюджетна резолюція передбачала забезпечити видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які були проголошені ще одним бюджетним пріоритетом, на рівні не нижче 16% від загальної суми видатків зведеного бюджету. При затвердженні державного бюджету на 2000 р. спрямовувалося зі зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення 6157,8 млн. грн. (14,8% загального обсягу видатків). Фактично кошти, спрямовані на зазначені цілі, склали 5985,2 млн. грн. (12,4% загального обсягу видатків) або 97,2% від запланованого обсягу видатків. Частка ВВП, використана на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2000 р., перевищує рівень лише 1992 і 1999 рр. і є значно меншою, ніж протягом 1993-1997 років.

Окрім асигнувань на соціальні цілі, пріоритетним напрямом бюджетної політики на 2000 р. визнано також нарощування інвестицій у державний сектор економіки для сприяння загальному економічному зростанню та забезпечення фінансування паливно-енергетичного комплексу, експортоспроможних та високоліквідних галузей промисловості. З цією метою перед Кабінетом Міністрів України при розробці проекту Закону "Про Державний бюджет України на 2000 рік" були поставлені завдання:

-забезпечити концентрацію бюджетних коштів, виділених на підтримку народного господарства, на фінансування пріоритетних програм структурної перебудови економіки, передбачити кошти на продовження структурної перебудови вугільної галузі;

-запровадити державне замовлення на закупівлю на конкурсній основі енергетичного вугілля з виділенням цих видатків окремим рядком;

-забезпечити в повному обсязі фінансування оплати енергоносіїв, спожитих бюджетними установами та організаціями, та оплати компенсації підприємствам паливно-енергетичного комплексу пільг і субсидій, наданих населенню відповідно до законів України.

Табл. 2.3. Структура видатків зведеного бюджету України  
(у % до загальної суми видатків)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Всього видатків	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Народне господарство	37,2	19,2	13,1	9,0	8,4	11,8	18,2	17,2	12,8	13,2	12,0
Соціальний захист населення	18,7	31,5	11,2	13,7	12,0	16,3	13,6	11,9	12,4	15,1	20,7
Освіта	12,6	11,7	10,2	12,5	11,9	14,8	14,6	13,6	14,7	17,2	20,3
Охорона здоров'я	9,8	10,4	9,1	10,8	10,7	11,6	11,6	10,9	10,2	11,2	12,4
Наука	2,1	0,9	0,9	1,0	1,4	1,7	1,0	0,8	1,5	1,4	...
Правоохоронні органи, органи законодавчої, судової і виконавчої влади, місцевого регіонального самоврядування та прокуратури	3,4	4,9	4,4	5,4	6,3	7,7	9,5	9,4	13,2	14,3	17,7
Оборона	5,7	4,8	3,7	4,2	3,6	5,1	4,6	4,5	4,8	5,5	5,9
Обслуговування державного боргу	0,1	0,1	0,9	9,5 +1,0 10,5	6,0 +1,3 7,3	8,8	7,7	8,9	9,5	7,5	4,9

• - дані за січень-листопад 2002 р.

Табл.2.4. Структура видатків зведеного бюджету України (у % до ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Всього видатків	20,2	38,6	52,4	44,6	41,9	37,1	30,4	27,4	27,8	26,5	22,9
в т.ч.											
Народне господарство	7,5	7,4	6,9	4,0	3,5	4,4	5,5	4,7	3,6	3,5	2,8
Соціальний захист населення	3,4	12,2	5,8	6,1	5,0	6,1	4,1	3,3	3,5	4,0	4,8
Освіта	2,5	4,5	5,3	5,6	5,0	5,5	4,4	3,7	4,1	4,6	4,7
Охорона здоров'я	2,0	4,0	4,8	4,8	3,9	4,3	3,5	3,0	2,8	3,0	2,9
Наука	0,4	0,3	0,5	0,4	0,6	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4	...
Правоохоронні органи, органи законодавчої, судової і виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування та прокуратури	0,7	1,9	2,3	2,4	2,7	2,9	2,9	2,6	3,7	3,8	4,0
Оборона	1,1	1,9	1,9	1,9	1,5	1,9	1,4	1,2	1,3	1,5	1,3
Обслуговування державного боргу	0,016	0,021	0,5	4,6	3,0	3,3	2,3	2,4	2,6	2,0	1,1

\* - дані за січень-листопад 2002 р.

Табл. 2.5. Основні показники, що визначалися Бюджетними резолюціями при підготовці проектів зведеного бюджету України на 1996-2002 рр.

Показники	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. ВВП, млн.грн.	81519,0	92484,0	102446,2	124100,0	150800,0	210000,0	252941,0
2. Доходи зведеного бюджету, млн.грн.	34390,8	30429,3	29761,6	34252,0	42323,0	52913,6	59258,6
3. Видатки зведеного бюджету, млн.грн., з них:	39008,2	36180,5	33142,2	35492,0	42323,0	52913,6	63441,6
3.1. всього на соціальну сферу, млн.грн., у тому числі:	13629,2	14503,5	12507,4	13379,7	17259,7	23357,5	30128,5
на соціальний захист та соціальне забезпечення	5706,6	5668,5	3960,9	4304,3	6157,8	8714,4	11872,7
на освіту	3711,6	4217,8	4225,8	4661,8	5976,0	8355,8	10459,8
на охорону здоров'я	3326,0	3851,0	3862,5	3927,2	4578,7	5609,1	6978,9
на культуру, мистецтво, фізкультуру і спорт	885,0	766,3	458,2	486,4	547,2	678,1	817,1
3.2. на науку	722,4	737,0	541,1	511,2	544,4	833,5	807,8
3.3. на оборону	1379,6	1472,2	1680,7	1702,8	2408,1	2774,4	3856,2
3.4. на державне управління	734,0	951,3	1165,6	1159,0	2242,2	2977,6	6304,6
4. Дефіцит бюджету, млн.грн.	4617,5	5751,2	3380,6	1240,0	0,0	0,0	4183,0
5. Питома вага дефіциту бюджету, у % до ВВП	5,7	6,2	3,3	1,0	0,0	0,0	1,7
6. Питома вага доходів зведеного бюджету у % до ВВП	42,2	32,9	29,1	27,6	28,1	25,2	23,4
7. Питома вага видатків зведеного бюджету у % до ВВП	47,9	39,1	32,4	28,6	28,1	25,2	25,1
8. Видатки на науку, у % до ВВП	0,9	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
9. Питома вага у видатках зведеного бюджету, %:							
видатків на соціальну сферу	34,9	40,1	37,7	37,7	40,8	44,1	47,5
на соціальний захист та соціальне забезпечення	14,6	15,7	12,0	12,1	14,5	16,5	18,7
на освіту	9,5	11,7	12,8	13,1	14,1	15,8	16,5
на охорону здоров'я	8,5	10,6	11,7	11,1	10,8	10,6	11,0
на культуру, мистецтво, фізкультуру і спорт	2,3	2,1	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
видатків на оборону	3,5	4,1	5,1	4,8	5,7	5,2	6,1
видатків на державне управління	1,9	2,6	3,5	3,3	5,3	5,6	9,9

Щодо реалізації першого завдання, то Кабінет Міністрів України не мав можливості врахувати це положення, оскільки в поточному році Верховною Радою України прийнято рішення про відміну централізації у державному бюджету 10% амортизаційних відрахувань підприємств і введення замість цього понижуючого коефіцієнту (0,8) до норм амортизації, який мав діяти до 1 січня 2000 року. Оскільки, інших джерел для фінансування капітальних вкладень не визначено, не було й законодавчих підстав для їх врахування у проекті бюджету.

В цілому в розрахунках при затвердженні державного бюджету на 2000 р. на розвиток промисловості та енергетики передбачалося зі зведеного бюджету 1867 млн. грн. (4,5% загального обсягу видатків), з них: на розвиток паливно-енергетичного комплексу – 1603 млн. грн. (85,9% видатків на промисловість і енергетику), у тому числі на реструктуризацію вугільної промисловості – 900 млн. грн. (48% видатків на промисловість і енергетику); на конверсію та розвиток підприємств оборонного та машинобудівного комплексу – 455 млн. грн. (2,4% видатків на промисловість та енергетику); на відтворення мінерально-сировинної бази – 201 млн. грн. (10,8% видатків на промисловість та енергетику).

Фактично на розвиток промисловості та енергетики спрямовано 2270 млн. грн. (4,7% загального обсягу видатків) або 121,6% від запланованого обсягу видатків. З них на розвиток паливно-енергетичного комплексу використано 1913,4 млн. грн. (84,3% видатків на промисловість та енергетику) або 119,4% від обсягу запланованих коштів, у тому числі на реструктуризацію вугільної промисловості – 897,9 млн. грн. або 99,8% запланованих коштів (39,6% видатків на промисловість та енергетику).

Отже, переважна частка коштів, призначених на розвиток промисловості та енергетики була спрямована у паливно-енергетичний комплекс, у тому числі значна їх частина – на реструктуризацію вугільної промисловості. Що ж стосується фінансування структурної перебудови в інших галузях промисловості, то воно не було забезпечене навіть на більш-менш прийнятному рівні.

Пріоритетним напрямком бюджетної політики в Бюджетній резолюції проголошувалося також забезпечення розвитку транспорту і зв'язку. З цією метою перед Кабінетом Міністрів України при розробці проекту закону про Державний бюджет України на 2000 рік постановлені наступні завдання:

визначити, що видатки на транспорт і зв'язок мають забезпечувати зростаючі державні потреби, особливо у зовнішньоекономічних перевезеннях;

забезпечити фінансування придбання та оновлення рухомого складу залізничного транспорту;

забезпечити в повному обсязі відшкодування підприємствам транспорту і зв'язку витрат на оплату пільг, наданих населенню відповідно до законів України.

Однак при складанні проекту державного бюджету на 2000 рік Кабінет Міністрів України не погодився з віднесенням до пріоритетних напрямів бюджетної політики розвитку транспорту і зв'язку. При цьому наголошувалося, що зазначені галузі повинні бути одним з основних платників податків, а не споживачами бюджетних коштів.

При затвердженні Державного бюджету України на 2000 рік на розвиток транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики передбачено зі зведеного бюджету 1409,4 млн. грн. (3,4% загального обсягу витрат), в т.ч. на розвиток транспорту – 36,5% загальної суми витрат по даній статті бюджетної класифікації; на дорожнє господарство – 61,0% витрат; на зв'язок – 1,1% і на інформатику – 0,4% витрат. Фактично на розвиток транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики витрачено 1891,2 млн. грн. (3,9% загального обсягу витрат), або 134% запланованих коштів. У 2000 р. ці видатки виявилися на 135,1 млн. грн. меншими, ніж у 1999 р.

Щодо відшкодування підприємствам транспорту і зв'язку витрат на оплату наданих населенню пільг, то, за розрахунками міністерства транспорту, потреби у коштах на 2000 р. для такого відшкодування складали 690,6 млн. грн. У розрахункових показниках місцевих бюджетів на цю мету враховано 233,9 млн. грн. (33,9% від потреби) та на установку телефонів учасникам Великої Вітчизняної війни – 8,1 млн. грн.

Про дійсні пріоритети бюджетної політики у 2000 р. свідчить порівняльний аналіз динаміки частки ВВП, спрямованої на розвиток промисловості та енергетики, транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики, державного управління протягом 1999-2000 рр.

	(% від ВВП)	
	1999 р.	2000 р.
промисловість та енергетика	1,5	1,3
транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатика	1,6	1,1
державне управління	1,2	2,0

Як свідчать вищенаведені дані, лише зростала частка видатків на державне управління у ВВП протягом 1999-2000 рр. Ще більш динамічно змінилася частка видатків на державне управління в загальній сумі видатків зведеного бюджету – з 4,3 до 7,0%. І це при тому, що Бюджетною резолюцією передбачалося суттєве скорочення, не менш як на 40%, витрат на державне управління.

Бюджетною резолюцією на **2001 рік** визначалося, що політика у сфері державних фінансів має бути спрямована на створення соціально орієнтованої ринкової економіки, стабілізацію економічного середовища як передумову розвитку бізнесу, досягнення довготривалого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення.

У поданому до Кабінету Міністрів України проекті Державного бюджету України на 2001 р. міжбюджетні взаємовідносини були побудовані на удосконаленій основі, на єдиних засадах та принципах, застосованих при визначенні трансфертів. Запропоновано чітке розмежування видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами з урахуванням положень проекту Бюджетного Кодексу. Згідно з проектом бюджету були збільшені фінансові ресурси місцевих бюджетів у порівнянні з попередніми розрахунками на 2000 рік у порівнянних умовах на 3,9 млрд. грн., або на 32,2%, це дало можливість місцевим органам влади суттєво поліпшити соціально-економічний стан територій, створити умови для ефективного використання економічного потенціалу регіонів та піднесення життєвого рівня населення. В основі усіх розрахунків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць застосовано формули, що враховують певну специфіку галузей соціально-культурної сфери, виходячи із загальних ресурсів держави на 2001 рік.

Бюджетною резолюцією встановлювалося, що перерозподіл валового внутрішнього продукту через зведений бюджет не повинен перевищувати 30% (без урахування Пенсійного фонду України і Фонду соціального страхування України) до ВВП 2001 року. Приріст доходів бюджетів усіх рівнів повинен здійснюватися шляхом реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів в Україні "Реформи заради добробуту". Проектом Державного бюджету на 2001 р. обсяг доходів зведеного бюджету прогнозувався на рівні 52 млрд. грн., що становить 28% прогнозованого ВВП.

Бюджетною резолюцією, оцінюючи сучасний соціально-економічний стан країни та прогнозні макроекономічні показники її розвитку, було запропоновано сформулювати проект Державного бюджету України на 2001 рік бездефіцитним. Статтею 2 проекту передбачалось, що Державний бюджет України на 2001 рік є бездефіцитним з профіцитом загального фонду Державного бюджету України у сумі 675,3 млн. грн. та дефіцитом спеціального фонду Державного бюджету України - 675,3 млн. грн.

Положення Бюджетної резолюції стосовно принципу упередження подальшого зростання державного боргу України та забезпечення поетапного його зниження було повністю враховано при розробці проекту Державного бюджету на 2001 рік. Загальний обсяг державного боргу України, що погашався та обслуговувався за рахунок коштів державного бюджету, протягом 2001 р. (визначений у доларах США) планувалося залишити незмінним, оскільки розрахунки до проекту бюджету здійснювались виходячи з принципу бездефіцитності бюджету. Таким чином, у 2001 р. обсяги залучення нових позик дорівнювали обсягу погашення державного боргу, що не призводило до зростання тієї частини державного боргу, обслуговування та погашення якої здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету. У 2001 р. очікувалося зростання лише тієї частини державного боргу, що була обумовлена перевищенням залучення запозичень над погашенням по кредитах, обслуговування та погашення яких не здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету (кредити МВФ та кредити під раніш видані державні гарантії до вступу їх в дію).

Окремим положенням Бюджетної резолюції передбачалося в державному бюджеті на 2001 р. встановити перелік захищених статей бюджету та видатки на погашення заборгованості по цих статтях. Однак, в умовах планування реальних показників надходжень до бюджету, що передбачалися в проекті бюджету на 2001 р.,



відпала необхідність планування захищених статей. Крім того, практика затвердження захищених статей у державному бюджеті за останні роки при великій їх питомій вазі у загальному обсязі видатків (на 2000 р. близько 77%) зводила нанівець саму ідею "захисту" фінансування в умовах значного недовиконання бюджету.

У відповідності з бюджетною резолюцією Верховна Рада України зобов'язувала всі органи виконавчої влади вжити широкомасштабних заходів для формування на 2001 р. реально збалансованого бюджету України. Кабінет Міністрів України при цьому повинен був нести повну відповідальність за вчасне і повне фінансування всіх запланованих соціальних видатків, недопущення зростання заборгованості держави та за погашення заборгованості по заробітній платі в бюджетній сфері. Кабінету Міністрів України разом з проектом Закону України про Державний бюджет України на 2001 р. доручалось подати до Верховної Ради України пропозиції щодо повного погашення заборгованостей бюджету та Пенсійного фонду України з визначенням джерел фінансування, а також передбачити в бюджеті кошти на погашення заборгованості по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадного банку України, надаючи перевагу погашенню такої заборгованості громадянам похилого віку.

Проте у проекті бюджету на 2001 р. не були передбачені централізовані асигнування на погашення заборгованості із соціальних виплат з виділенням окремою статтею видатків. Це пояснюється тим, що, по-перше, планування за 4 місяці до кінця поточного року видатків на погашення заборгованості за станом на 1 січня 2001 року, по суті, є признанням заздалегідь, що така заборгованість залишиться не нижче запланованого розміру, тобто не сприятиме вжиттю необхідних заходів ще до кінця 2000 р. для її погашення або суттєвого зниження; по-друге, передбачення централізованих видатків на ці цілі реально знижуватиме відповідальність розпорядників бюджетних коштів за виконання взятих зобов'язань щодо соціальних виплат і не сприятиме проведенню ними необхідних структурних змін (упорядкування мережі установ, оптимізація чисельності працюючих) для утримання своїх установ в межах бюджетних затверджених асигнувань як в поточному році, так і в майбутньому. Крім того, одночасне врахування видатків на погашення заборгованості із соціальних виплат і підвищення оплати праці працівникам бюджетної сфери (що планувалося

здійснити) неможливо було забезпечити виходячи з обмеженості бюджетних ресурсів, оскільки при завищенні бюджетних ресурсів необхідність погашення заборгованості по заробітній платі за минулі періоди обмежувала можливості своєчасних виплат підвищеної поточної заробітної плати і в кінцевому підсумку призвело до утворення нової заборгованості вже по поточній зарплаті і ще в більшому розмірі.

Положенням Бюджетної резолюції передбачалися в Державному бюджеті України поточні видатки та видатки на розвиток. Надходження від приватизації мали пріоритетне спрямування на фінансування видатків на розвиток та фінансування фундаментальних наукових досліджень. Крім цього було визнано за необхідне започаткувати заходи щодо введення системи розрахунку економічної ефективності для підприємств і проектів державного сектора, включаючи інвестиційну діяльність.

Стосовно надходжень від приватизації державного майна, то варто відмітити, що було передбачене спрямування 25% з них на інноваційне інвестування підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. Відносно запровадження механізмів визначення економічної ефективності бюджетних видатків, то всі видатки, які умовно можливо віднести до бюджету розвитку, формувалися на підставі затверджених програм.

Положенням Бюджетної резолюції у Державному бюджеті України на 2001 рік передбачався обсяг державних централізованих капітальних вкладень на рівні не менше 1% доходів Державного бюджету України на 2001 рік та їх застосування у відповідності з пріоритетними напрямками. Проектом бюджету передбачалося 500 млн. грн. державних централізованих капітальних вкладень, або 1,3% доходів Державного бюджету України на 2001 рік.

Положення Бюджетної резолюції щодо реформування міжбюджетних відносин у напрямі децентралізації фінансових ресурсів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування та забезпечення у 2001 р. спрямування з Державного бюджету України дотацій обласним та Севастопольському міському бюджетам, бюджетам районів та міст обласного значення, та оплату комунальних послуг та енергоносіїв в повному обсязі було частково враховано при розробці проекту Державного бюджету. Обсяг загального фонду видаткової частини місцевих бюджетів на 2001 р. обраховано у сумі 15208,1 млн. грн., що відповідало 35,6% загального

фонду зведеного бюджету при 30,9% у бюджеті на 2000 р. та 36% у бюджеті на 1999 рік.

Передбачалося зокрема, що Державний бюджет України як головний фінансовий план країни на 2001 рік мав стати основою розвитку економічних реформ та фінансування соціальної сфери і бути направленим на поліпшення життєвого рівня та добробуту населення. Для реалізації цього пріоритету в розрахунках при затвердженні державного бюджету на 2001 р. спрямовувалося зі зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення 9146,4 млн. грн. (17,3% загального обсягу видатків), на освіту – 8230,7 млн. грн. (15,6%), на охорону здоров'я – 5598,7 млн. грн. (10,6%).

Бюджетною резолюцією на **2002 рік** встановлювалося, що політика у сфері державних фінансів та Державний бюджет України як головний фінансовий план країни мають стати основою розвитку економічних реформ, створення соціально орієнтованої ринкової економіки, закріплення досягнутих темпів економічного зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення.

Пріоритетним напрямом бюджетної політики на 2002 рік визначалося подальше посилення соціальної спрямованості бюджету, на що намічалось витратити не менше 50% видатків зведеного бюджету України. Визначалися такі першочергові завдання бюджетної політики у соціальній сфері:

- суттєве підвищення реальної заробітної плати громадян;
- поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- розмежування пенсійних виплат з Державного бюджету України і Пенсійного фонду України;
- індексація грошових доходів працівників бюджетної сфери відповідно до чинного законодавства України;
- запровадження надання адресних пілы і субсидій населенню виключно у грошовій формі;
- забезпечення у повному обсязі фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, повне погашення заборгованості із соціальних виплат;

- погашення заборгованості із соціальних виплат громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери та стипендій студентам;

- визначення додаткових заходів погашення знецінених грошових заощаджень громадян в установах Ощадного банку і страхових внесків до колишнього Укрдержстраху;

- забезпечення належних умов для функціонування судів відповідно до Конституції України шляхом збільшення обсягів фінансування та удосконалення системи фінансування судів.

В проекті бюджету на 2002 р. на реалізацію програм соціальної спрямованості, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток (по загальному фонду), передбачалося спрямувати 52,1% зведеного бюджету проти 51,3% у 2000 р. Посилення соціальної спрямованості бюджету порівняно з поточним роком намічалось здійснити за рахунок:

- остаточного розмежування пенсійних виплат з бюджету та Пенсійного фонду (заплановано у 2002 р. продовжити спрямування додаткових зборів на виплату пенсій на зазначені цілі); в проекті Державного бюджету на 2002 р. на цю мету було передбачено загалом 2084,0 млн. грн.;

- призначення виплати допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, виходячи із встановленого на 2002 р. рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму) у сумі 80 грн. у розрахунку на одну особу, що на 15 грн. більше відповідного показника в 2001 р.;

- часткового (а не повного, як передбачено Бюджетною резолюцією) погашення заборгованості із соціальних виплат громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у сумі 100 млн. грн.;

- підвищення оплати праці працівникам бюджетної сфери в середньому на 15%; підвищення стипендій студентам та учням професійно-технічних і вищих навчальних закладів у 2 рази;

- збільшення видатків на поступову компенсацію громадянам втрат від знецінених грошових заощаджень на 300 млн. грн., або в 2,5 рази порівняно з 2001

роком. Це надавало б можливість розширити категорії одержувачів компенсацій та збільшити розміри цих компенсацій;

– наближення мінімальної заробітної плати до 140 грн., що більше діючого показника на 18,6%. Щодо завдання поетапного наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму, то воно не могло бути вирішеним протягом 2002 р. Його можна розглядати як завдання бюджетної політики не на 2002 р., а на перспективу.

Стосовно передбачених Бюджетною резолюцією таких завдань бюджетної політики у соціальній сфері, як суттєве підвищення реальної заробітної плати громадян та забезпечення належних умов для функціонування судів, необхідно зазначити таке. Завданням бюджетної політики в умовах плюралізму форм власності може бути підвищення заробітної плати працівників бюджетної сфери, а не громадян взагалі. Що ж до підвищення реальної заробітної плати, то воно залежить не лише від обсягу виділених для цього бюджетних коштів, а й від темпів інфляції. Завдання забезпечення належних умов для функціонування судів взагалі не належить до розряду завдань бюджетної політики у соціальній сфері.

В узагальненому вигляді основні показники, які визначалися Бюджетними резолюціями при підготовці проектів зведеного бюджету України на 1996-2002 рр., приведено у табл. 2.5.

Узагальнені дані щодо стану реалізації пріоритетів бюджетної політики за 1992-2003 рр., які були визначені в Бюджетних резолюціях Верховної Ради України, наведені у табл. 2.6.

**Табл. 2. 6. Стан реалізації пріоритетів бюджетної політики, визначених у Бюджетних резолюціях Верховної Ради України за 1992-2003 роки**

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
1992 рік 1) фінансування народного господарства	-	37,2 % видатків зведеного бюджету (7,5% ВВП)

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
2)соціальний захист населення	-	18,7 % видатків зведеного бюджету (3,4% ВВП)
3)освіта і охорона здоров'я	-	22,4 % видатків зведеного бюджету (4,5% ВВП)
<b>1993 рік</b>		
1)соціальний захист населення	-	31,5 % видатків зведеного бюджету (12,2% ВВП)
2)освіта і охорона здоров'я	-	22,1% видатків зведеного бюджету (8,5% ВВП)
3)фінансування народного господарства	-	19,7% видатків зведеного бюджету (7,4% ВВП)
<b>1994 рік</b>		
1)освіта і охорона здоров'я	-	20,1% видатків зведеного бюджету (10,1% ВВП)
2)фінансування народного господарства	-	13,1% видатків зведеного бюджету (6,9% ВВП)
3)соціальний захист населення	-	11,2% видатків зведеного бюджету (5,8% ВВП)
<b>1995 рік</b>		
1)освіта і охорона здоров'я	-	23,3% видатків зведеного бюджету (11,7% ВВП)
2)соціальний захист населення	-	13,7% видатків зведеного бюджету (6,1% ВВП)
3)фінансування народного господарства	-	9,0% видатків зведеного бюджету (4,0% ВВП)
<b>1996 рік</b>		
1)посилення соціальної орієнтації бюджету	не менше 35% видатків зведеного бюджету	35,4% видатків зведеного бюджету
2)створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові	не менш як 25% видатків зведеного бюджету	9,8% видатків зведеного бюджету
3)послаблення інфляційних процесів	Скорочення бюджетного дефіциту до 6% ВВП	бюджетний дефіцит – 4,9% ВВП
4)сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності	-	-
5)вишукування додаткових джерел доходів бюджету	-	-
6)забезпечення ефективного використання бюджетних коштів	-	-
<b>1997 рік</b>		
1)соціальний захист населення	15,7% видатків зведеного бюджету	16,3% видатків зведеного бюджету
2)фінансування функціонування соціально-культурної сфери	24,4% % видатків зведеного бюджету	28,4% видатків зведеного бюджету

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістове і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
3)реалізація заходів щодо поетапного запровадження у 1997 році прийнятої Верховною Радою України вартісної межі малозабезпеченості *	-	-
4)визначення першочерговості та безумовного фінансування таких статей витрат як виплата допомоги по безробіттю, професійна підготовка та перепідготовка незайнятого населення та безробітних, утримання державної служби зайнятості *	відображено	визначено
5)розробка механізму погашення заборгованості по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадбанку та виплата певної частини компенсацій *	відображено	розроблено
6)встановлення вимоги, що видатки на заробітну плату по розділах "Освіта", "Охорона здоров'я" та "культура" фінансуються у повному запланованому обсязі, незалежно від рівня виконання доходів *	відображено	встановлено
7)встановлення граничного рівня перерозподілу ВВП через дохідну частину бюджету з урахуванням фондів цільового призначення *	не більше 46% ВВП	40,3% ВВП
8)скорочення загального розміру дефіциту бюджету *	не більше 5% ВВП	6,7% ВВП
<b>1998 рік</b>		
1)оздоровлення вітчизняного виробництва:	11,9% видатків державного бюджету	19,8% видатків державного бюджету
а)розвиток і підтримка промисловості та енергетики	7,6% видатків державного бюджету	9,9% видатків державного бюджету
Б)сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство	2,0% видатків державного бюджету	2,3% видатків державного бюджету
в)будівництво	1,2% видатків державного бюджету	6,2% видатків державного бюджету
2)забезпечення граничного рівня перерозподілу ВВП через бюджет з урахуванням державних цільових фондів (Без Пенсійного фонду) – не більше 31% ВВП	не більше 26,9% ВВП	28,2% ВВП
3)визначення граничного розміру дефіциту зведеного бюджету – не більше 5% ВВП	5,2% ВВП	2,2% ВВП
4)забезпечення своєчасної виплати у повному обсязі заробітної плати працівникам бюджетних установ і соціальних виплат населенню	-	-

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
5)забезпечення гарантованого Конституцією України безплатного медичного обслуговування населення	не відображено, тому що не реально	71.9 грн. на душу населення на рік
6)сприяння зайнятості молоді і забезпечення її першим робочим місцем	-	-
7)створення умов для будівництва житла за рахунок залучення коштів населення і довгострокового кредитування	-	-
8)часткове погашення заборгованості держави по знецінених грошових заощадженнях громадян, а також майнових облігацій колишнього СРСР	-	-
<b>1999 рік</b>		
1)збільшення частки соціальних виплат у зведеному бюджеті до розміру, достатнього для повного фінансування всіх соціальних програм поточного бюджетного року, у тому числі:		
а)соціальний захист і соціальне забезпечення	13,1% видатків зведеного бюджету	11,9% видатків зведеного бюджету (97,7% запланованих коштів)
а)погашення заборгованості по виплаті заробітної плати працівникам бюджетних установ та соціальних виплат населенню	1132 млн.грн. з бюджету за наявності заборгованості у сумі 3,2 млрд.грн.	1769 млн.грн., у тому числі 846 млн.грн. з бюджету. Заборгованість ліквідовано не було
в)забезпечення гарантованого державою безплатного медичного обслуговування населення	4508 млн.грн. зі зведеного бюджету	4168 млн.грн. зі зведеного бюджету
г)впровадження та бюджетне забезпечення ефективної бюджетної політики	-	-
2)формування ефективної структури промислового і сільськогосподарського виробництва на основі раціональної бюджетної політики, державного протекціонізму, ефективних організаційних та економічних механізмів його практичної реалізації	2105,6 млн.грн.	1879,5 млн.грн. (89,3% запланованих коштів)
3)сприяння розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності	1419,9 млн.грн.	1155,7 млн.грн.
4)встановлення граничного розміру дефіциту бюджету в сумі не більше 680 млн.грн.	1240 млн. грн.	1965 млн.грн. (1,55% ВВП)
<b>2000 рік</b>		
1)пріоритетність асигнувань на соціальні видатки, зокрема на:		



Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради-України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
а)освіту (15,6% видатків зведеного бюджету)	14,3% видатків зведеного бюджету	14,7% видатків зведеного бюджету
б)охорону здоров'я (16,1% видатків зведеного бюджету, 92,7 грн. з місцевих бюджетів)	77,7 грн. на душу населення з місцевих бюджетів	н.д.
в)науку	1,3% видатків державного бюджету	1,5% видатків державного бюджету
г)соціальний захист і соціальне забезпечення (16% видатків зведеного бюджету)	14,8% видатків зведеного бюджету	12,4% видатків зведеного бюджету
2)нароцзування інвестицій у державний сектор економіки для сприяння загальному економічному зростанню та забезпечення фінансування ПЕК, експортоспроможних та високоліквідних галузей промисловості. Для цього:		
а)забезпечити концентрацію бюджетних коштів, виділених на підтримку народного господарства, на фінансування пріоритетних програм структурної перебудови економіки, передбачити кошти на продовження структурної перебудови вугільної галузі	враховано частково (4,5% видатків державного бюджету)	4,7% видатків державного бюджету
б)запровадити державне замовлення на закупівлю на конкурсній основі енергетичного вугілля	не враховано	-
в)забезпечити у повному обсязі фінансування оплати енергоносіїв, складаних бюджетними установами та організаціями. Та оплату компенсації підприємствам ПЕК пільг та субсидій, наданих населенню відповідно до чинного законодавства	не враховано	-
3)забезпечення розвитку транспорту і зв'язку (на рівні не менш 3,4% витрат державного бюджету)	3,4% витрат державного бюджету	3,9% витрат державного бюджету
<b>2001 рік</b>		
1)створення соціально орієнтованої ринкової економіки	-	-
2)стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу	-	-
3)досягнення довготривалого економічного зростання	-	-
4)підвищення життєвого рівня населення:		
а)соціальний захист і соціальне забезпечення	17,3% видатків зведеного бюджету	15,1% видатків зведеного бюджету

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
б) освіта	15,6% видатків зведеного бюджету	17,2% видатків зведеного бюджету
в) охорона здоров'я	10,6% видатків зведеного бюджету	11,2% видатків зведеного бюджету
<b>2002 рік</b>		
1) розвиток економічних реформ	-	-
2) створення соціально орієнтованої ринкової економіки	-	-
3) закріплення досягнутих темпів економічного зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення		
4) посилення соціальної спрямованості бюджету (не менше 50% видатків зведеного бюджету):	52,1% видатків зведеного бюджету	52,7% видатків зведеного бюджету
а) суттєве підвищення реальної заробітної плати		
б) поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму	наближення мінімальної зарплати до 140 грн.	
в) розмежування пенсійних виплат з Державного бюджету України і Пенсійного фонду України	2084 млн.грн з державного бюджету	
г) індексація грошових доходів працівників бюджетної сфери відповідно до чинного законодавства України		
е) забезпечення у повному обсязі фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, повне погашення заборгованості з соціальних виплат	80 грн. на одну особу	
є) погашення заборгованості з соціальних виплат громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	враховано неповно – 100 млн.грн.	
ж) підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери та стипендій студентам	підвищення зарплати на 15%, стипендій у 2 рази	
з) визначення додаткових заходів погашення знецінених грошових заощаджень громадян в установах Ощадбанку і страхових внесків до колишнього Укрдержстраху	300 млн.грн.	-
и) забезпечення належних умов для функціонування судів відповідно до Конституції України шляхом збільшення обсягів фінансування	не враховано	-

Зміст пріоритетів бюджетної політики (за Бюджетними резолюціями Верховної Ради України)	Змістовне і числове відображення пріоритету бюджетної політики у законі про - Державний бюджет Україні	Фактичне числове значення реалізації пріоритету бюджетної політики
<b>2003 рік **</b>		
1)забезпечення безумовної збалансованості бюджету	дефіцит державного бюджету – 2035 млн.грн.	-
2)забезпечення соціального спрямування державного бюджету		-
3)послаблення боргового навантаження на державні фінанси		-
4)підвищення рівня реальних доходів населення та купівельної спроможності громадян		-
5)забезпечення соціальних гарантій, соціального захисту населення та безоплатної медичної допомоги, а також соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці		-
6)погашення заборгованості із заробітною платою у бюджетній сфері та соціальних виплат і недопущення виникнення такої заборгованості у наступних періодах		-
7)забезпечення пропорційного фінансування державних програм, затверджених Верховною Радою України		-
8)стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактор економічного зростання		-
9)розробка та впровадження податкової реформи		-

\* - відсутні у бюджетній резолюції, але наявні в законі про державний бюджет

\*\* - ухвалений Верховною Радою України закон України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" не дає можливості отримати уявлення про врахування в ньому пріоритетів бюджетної політики, визначених Бюджетною резолюцією Верховної Ради України на 2003 рік

Таким чином аналіз бюджетних резолюцій, що розроблялись і затверджувались Верховною Радою України з метою обґрунтування основних положень щодо бюджетної політики на кожний бюджетний період, показав, що ці документи в значній мірі конкретизували (через критерії та показники щодо формування та розподілу бюджетних коштів між окремими сферами або статтями) систему заходів в проведенні бюджетної реформи України, яка розпочалась на початку 90-х років.

Бюджетні резолюції стали необхідною правовою базою, яка забезпечувала вихідні умови і правила реалізації поступово запроваджуваних перетворень у

бюджетній політиці України в напрямку удосконалення формування, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему.

Узагальнені показники бюджетних резолюцій включають суму всіх доходів, сукупність нових бюджетних повноважень, суму всіх видатків, позитивне або негативне сальдо бюджету, межі заборгованості, суму нових зобов'язань щодо прямих позик і нових первісних зобов'язань стосовно гарантованих позик. Нові бюджетні повноваження, видатки, прямі і гарантовані позики розносяться по різних функціональних напрямках, таких, наприклад, як соціальна сфера, державне управління, національна оборона, окремі галузі економіки тощо.

У резолюціях про бюджет не йдеться про конкретні програми або рахунки, однак, узагальнені показники, функціональний розподіл коштів та положення про узгодження ґрунтуються, як правило, на припущеннях стосовно окремих програм. Іноді ці припущення є викладеними у звітах Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, що супроводжують Бюджетну резолюцію, однак вони не є зобов'язуючими для Верховної Ради України.

Бюджетні резолюції вказували на основні акценти щодо джерел формування доходів в частині розширення окремих податкових надходжень в кожному конкретному періоді. Стосовно видатків обґрунтовувались як пріоритети у їх політиці, так і окремі заходи щодо реалізації. В бюджетних резолюціях крок за кроком визначались напрямки та окремі заходи щодо удосконалення бюджетного процесу, зокрема значна увага приділялась поступовому переходу на казначейську систему виконання бюджету.

Отже, бюджетні резолюції як законодавче підґрунтя в окресленні засад бюджетної політики України на кожний бюджетний період, в цілому створюють позитивні умови для розвитку бюджетного процесу і дозволяють на достатньо високому рівні здійснювати розробку проекту Державного бюджету на кожний наступний рік.

Позитивно, що практика розробки бюджетних резолюцій в Україні буде продовжуватися згідно з Бюджетним кодексом, але вона набиратиме нових підходів і в наповненні змісту бюджетної резолюції, і в порядку та термінах надання до Верховної Ради України. Тому, на нашу думку, доцільно і в подальшому проводити дослідження

моніторингу врахування основних положень Бюджетних резолюцій в проектах Державного бюджету України.

Однак проведений аналіз змісту Бюджетних резолюцій [29-36] і Основних напрямів бюджетної політики [37], сутності і числових значень пріоритетів бюджетної політики, наведених у табл. 2.6 за 1992-2003 рр., свідчить про наявність суттєвих основних недоліків щодо механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично неможливо;
- у багатьох випадках об'єктивна неможливість виконання пріоритету через бюджет (наприклад, "підвищення купівельної спроможності громадян" – у бюджеті-2003);
- 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 за рахунок бюджету;
- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів – від бюджетної резолюції до їхньої реалізації у складі державного і місцевих бюджетів;
- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни (наприклад, "забезпечення безплатної медичної допомоги населенню" – у більшості бюджетів);
- наявність значного числа пріоритетів, які носять характер гасла (наприклад, "створення соціально орієнтованої ринкової економіки" і "стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу" – в бюджетах останніх років);
- значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відносити до пріоритетів і котрі були профінансовані у 2002 р. на рівні приблизно 70 %;
- 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.

Подолати вищенаведені недоліки в процесі визначення пріоритетів бюджетної політики можна лише шляхом зміни наукового і методологічного підходу до їх визначення.

## Висновки по розділу II

Проведений аналіз свідчить про те, що в більшості розвинутих країн формування та здійснення бюджетної політики відбувається на основі таких законодавчих документів як: 1) конституція; 2) закон про бюджетне управління; 3) закон про щорічний бюджет; 4) закони про спеціальні асигнування; 5) постанови та інструкції щодо бюджету.

Особливостями бюджетного законодавства розвинутих країн та окремих країн з перехідною економікою в сучасних умовах, які набули значної ваги в процесі реформування управління державними видатками і формування бюджетної політики, є наступні:

- значні фінансові повноваження виконавчої влади і обмеження повноважень законодавчої влади щодо формування проекту бюджету з одночасним збереженням дієвого законодавчого нагляду за бюджетним процесом в цілому. Насамперед мається на увазі, що тільки виконавча влада може пропонувати проект бюджету. Парламент може знижувати видатки, але не збільшувати їх;

- розширення зобов'язань і повноважень міністерства фінансів в управлінні економікою, зокрема, основними його функціями є: бюджетна політика, податкова політика, макроекономічна політика, складання, аналіз та контроль за виконанням бюджету, управління державними фінансами, аудиторські перевірки тощо. Це надає можливість узгоджувати між собою всі наведені види політики;

- зменшення детального контролю за виконанням окремих статей видатків з боку центральних органів влади і стосовно надання більшої свободи розпорядникам

бюджетних коштів і підвищення їх відповідальності за використання коштів.

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

Аналіз змісту Бюджетного кодексу України, Бюджетних резолюцій Верховної Ради України, які регламентують бюджетний процес і бюджетну систему, та їхня фактична організація в Україні дозволяють виділити такі основні недоліки чинного механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- недосконалість правової регламентації бюджетного процесу, у тому числі: а) бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки державного бюджету у бік збільшення і б) відсутність чіткого визначення предмету першого читання проекту закону про Державний бюджет України;
- невідповідність проекту закону про Державний бюджет України пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної резолюції);
- 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;
- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично неможливо;
- у багатьох випадках об'єктивна неможливість виконання пріоритету через бюджет;
- визначення пріоритетів бюджетної політики лише на бюджетний період, тобто на рік;
- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів;
- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни;
- наявність значного числа пріоритетів, які носять характер гасла;

- значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відносити до пріоритетів і котрі хронічно недофінансуються;
- відсутність обрахування потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики;
- невідповідність напрямків використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам;
- незгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями Програми соціально-економічного розвитку України.

\* \* \*

*Основні результати розділу опубліковано в науковій монографії автора "Засади формування бюджетної політики держави". – К.: Національна академія управління, 2003 (у співавторстві).*



Державний вищий навчальний заклад  
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution  
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"



### РОЗДІЛ III. ОСНОВИ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Методика визначення пріоритетів державної бюджетної політики України у перехідний період

Як видно з визначення сутності бюджетної політики, її найважливішою складовою є сукупність пріоритетів або національних інтересів у цій сфері діяльності держави.

Для того, щоб проаналізувати теперішній стан із визначенням пріоритетів бюджетної політики, слід спочатку визначитися із критерієм віднесення тих чи інших цілей бюджетної політики до пріоритетних. Таким критерієм віднесення цілей бюджетної політики до пріоритетів може бути такий підхід: пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий акцент на кількісного характеру. Виходячи з цього, не слід плутати поміж собою дві категорії "пріоритет бюджетної політики" і "пріоритет соціально-економічного розвитку країни" [44]. Якщо перший має здійснюватися за рахунок лише бюджетних коштів, то другий -- за рахунок усієї сукупності коштів, які є в країні, включаючи іноземні кредити.

Бюджетний кодекс України не містить поняття "пріоритет бюджетної політики", а використовується категорія "основний напрям бюджетної політики" [2]. Немає такого терміну й у Посланні Президента України Верховній Раді України "Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік" [28]. Тому слід чітко визначитися щодо співвідношення між категоріями "основний напрям бюджетної політики" і "пріоритет бюджетної політики". На наш погляд, напрямів бюджетної політики може бути багато, про що якраз і свідчить аналіз Бюджетних резолюцій Верховної Ради України [29-36] і Основних напрямів бюджетної політики [37] (які відповідно до Бюджетного кодексу України розробляє з 2003 року Кабінет Міністрів України), тоді як пріоритетів -- лише декілька. Так, в Основних напрямках бюджетної політики на 2002 рік, представлених Президентом України Верховній Раді України, "основних завдань бюджетної політики" -- 8 [35]. В Основних напрямках бюджетної політики на 2003 рік, представлених Урядом Верховній Раді України, таких напрямів визначено: в розділі "Доходи бюджету" -- 8, "Фінансування бюджету" -- 3, "Видатки бюджету та міжбюджетні відносини" -- 4

напрями, а всього 15 [37]. До того ж ці напрями викладено нечітко: в одному місці – це напрями, в іншому – цілі, хоча це не одне й те ж. Приблизно ж такий підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики; наведений у Постанові Верховної Ради України від 4 липня 2002 року, де пріоритетними напрямами бюджетної політики встановлено наступні:

- забезпечення безумовної збалансованості бюджету,
- забезпечення соціального спрямування бюджету,
- послаблення боргового навантаження на державні фінанси,
- підвищення рівня реальних доходів населення та купівельної спроможності громадян,
- забезпечення соціальних гарантій, соціального захисту населення та безплатної медичної допомоги, а також соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та осіб з інвалідністю,
- погашення заборгованості із заробітної плати у бюджетній сфері та соціальних виплат і недопущення виникнення такої заборгованості у наступних періодах,
- забезпечення пропорційного фінансування державних програм, затверджених Верховною Радою України,
- стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактора економічного зростання,
- розробка та впровадження податкової реформи [36].

У цьому документі 9 напрямів бюджетної політики, але вже пріоритетних. Як видно із змісту наведених напрямів їхня сутність носить лише якісний характер і не містить кількісного визначення. Крім того, навіть не потрібно рахувати, щоб зробити висновок, що всіх коштів зведеного бюджету країни не вистачить для їх фінансування. Тому їх не можна вважати за пріоритетні напрями бюджетної політики.

Про чисельність напрямів бюджетної політики свідчать і результати аналізу Бюджетних резолюцій Верховної Ради України за 1992-2002 роки (див. табл. 2.6).

Проведений аналіз також підтверджує, що Основні напрями бюджетної політики включають як напрями реформування бюджетної і податкової систем, так і конкретні заходи щодо поліпшення існуючих відносин в економічній сфері країни, а також основні параметри бюджетної політики, тобто вони значно ширші за сукупність

пріоритетів бюджетної політики [29-37]. Тут ширший об'єкт "докладання зусиль". Тому серед Основних напрямів бюджетної політики слід визначати пріоритетні. Пріоритети бюджетної політики мають вужчий об'єкт "докладання зусиль", а саме, вирішення складних проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів і до того ж повинні бути кількісно визначені. Тривалість дії пріоритету бюджетної політики має бути декілька років: до повної його реалізації. Крім того, по кожному пріоритету бюджетної політики доцільно розробляти і реалізовувати цільову державну бюджетну програму, розраховану на період дії пріоритету. Пріоритети бюджетної політики мають входити до складу пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Доцільно також визначитися із співвідношенням між захищеними статтями видатків Державного бюджету України та пріоритетами бюджетної політики. Категорію "захищені статті видатків Державного бюджету" започатковано вперше у Державному бюджеті України на 1998 рік. У цьому бюджеті було встановлено, що фінансування витрат по захищених статтях Державного бюджету України проводиться в першочерговому порядку. Такими статтями в ньому було визначено наступні:

- оплата праці працівників бюджетних установ,
- нарахування на заробітну плату,
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,
- забезпечення продуктами харчування,
- виплата відсотків за державним боргом,
- трансферти органам державного управління інших рівнів,
- трансферти населенню (пенсії, допомоги, стипендії, повернення заощаджень громадян).

Як видно з даних табл. 3.1 з певними несуттєвими змінами і редакцією зміст захищених статей у складі державних бюджетів на 1999-2003 рр. зберігався майже таким. Статус захищених статей у законах про державний бюджет, тобто на законодавчому рівні, не визначено, якщо не вважати за статус "першочерговий порядок фінансування захищених статей" і "пропорційність їх фінансування по

Табл.3.1. Переліки захищених статей, визначених у Державних бюджетах України у 1998-2003 роках

1998	1999	2000	2001	2002	2003
<p>-оплата праці працівників бюджетних установ, (в т.ч. погашення заборгованості за минулі роки),</p> <p>-нарахування на заробітну плату,</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти органам державного управління інших рівнів,</p> <p>-трансферти населенню (пенсії, допомоги, повернення заощаджень громадян).</p>	<p>-оплата праці працівників бюджетних установ (в т.ч. погашення заборгованості за минулі роки),</p> <p>-нарахування на заробітну плату(в т.ч. погашення заборгованості за минулі роки),</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти населенню, пов'язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням (в т.ч. пенсії, повернення заощаджень громадян),</p> <p>-трансферти місцевим органам,</p> <p>-трансферти населенню, пов'язані з соціальним захистом (пенсії, допомоги, стипендії, повернення заощаджень громадян).</p>	<p>-оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату,</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти населенню, пов'язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням (в т.ч. пенсії, повернення заощаджень громадян),</p> <p>-трансферти місцевим органам.</p>	<p>-оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату,</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти населенню,</p> <p>-трансферти місцевим органам.</p>	<p>-оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату,</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти населенню,</p> <p>-трансферти місцевим органам.</p>	<p>-оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату,</p> <p>-придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів,</p> <p>-забезпечення продукта харчування,</p> <p>-виплата процентів за державним боргом,</p> <p>-трансферти населенню,</p> <p>-трансферти місцевим органам.</p> <p>будівництво (придбання) житла для військовослужбовців.</p> <p>-забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування та реабілітації.</p>
<p>Установити, що фінансування витрат по захищених статтях Державного бюджету України проводиться у першочерговому порядку</p>	<p>Установити, що фінансування витрат по захищених статтях Державного бюджету України проводиться у першочерговому порядку та місцевих бюджетів проводиться у першочерговому порядку та пропорційно по розподілах коштів відповідних бюджетів</p>	<p>Установити, що фінансування витрат Державного бюджету України по захищених статтях та по соціальному захисту інвалідів проводиться у першочерговому порядку</p>	<p>Установити, що фінансування витрат Державного бюджету України по захищених статтях та по соціальному захисту інвалідів проводиться у першочерговому порядку</p>	<p>Установити, що фінансування витрат Державного бюджету України по захищених статтях та по соціальному захисту інвалідів проводиться у першочерговому порядку</p>	<p>--</p>

розпорядниках коштів" (табл. 3.1). У той же час "першочерговий порядок фінансування захищених статей" і "пропорційність їх фінансування по розпорядниках коштів" не означає їх 100-відсоткового забезпечення. Та і самі результати їхнього фактичного фінансування у 1998-2002 рр. свідчать про інше.

Враховуючи це, а також, що категорія "захищені статті" відіграла певну роль і фактично втратила необхідність, доцільно відмовитися від неї. Тим більше, що в Основних напрямках бюджетної політики на 2003 рік Кабінет Міністрів України запропонував не затверджувати перелік захищених статей, хоча й з іншим обґрунтуванням, а саме "виходячи з того, що збалансований бюджет має бути виконаний за усіма видами видатків у повному обсязі" [37]. Але не зважаючи на це, у складі Державного бюджету на 2003 рік ці статті знов були введені [18]. Використання категорії "пріоритет бюджетної політики" повністю поглинить категорію "захищені статті" і дозволить виконувати значно ширше функції останньої.

Виходячи з обраного критерію віднесення цілей бюджетної політики до пріоритетних, визначені протягом 1992-2002 рр. пріоритети (до 2001 року – у Бюджетній резолюції Верховної Ради України, з 2003 р. – в Основних напрямках бюджетної політики, які подає на розгляд парламенту Кабінет Міністрів України), не відповідають цьому критерію, оскільки для їх реалізації потрібні всі фінанси країни, а також іноземні позики.

Виходячи з результатів проведеного аналізу до основних засад визначення пріоритетів бюджетної політики доцільно віднести наступні:

- інформаційно-аналітичне забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку країни і реалізації бюджетної політики,
- визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери, по яких здійснюватиметься аналіз стану бюджетної сфери і рівень реалізації наміченої бюджетної політики,
- аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, включаючи реалізацію бюджетної політики, за попередній період (з використанням системного і ситуаційного аналізу, SWOT-аналізу),

- по результатах аналізу - виявлення загроз стану бюджетної сфери і здійсненню бюджетної політики,

- 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, прогноуються дії чинників і заходів, які забезпечуватимуть реалізацію бюджетної політики і перспектив здійснення самої бюджетної політики через розробку і реалізацію бюджетних цільових програм по кожному пріоритету.

Розглянемо кожну з засад визначення пріоритетів бюджетної політики.

*1. Інформаційно-аналітичне забезпечення.* Процес визначення пріоритетів бюджетної політики, а тим більше їх прогнозування на довготривалий період, неможливий без відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення. Таке забезпечення має відбуватися по двох напрямках аналізу: 1) соціально-економічного розвитку країни і 2) бюджетної сфери. Більш детально ця засада розглядається в наступному підрозділі.

*2. Важливим завданням процесу визначення пріоритетів бюджетної політики є встановлення сукупності показників (індикаторів) бюджетної сфери.* Це має відбуватися з врахуванням Бюджетного кодексу України і додаткових потреб, пов'язаних із станом перехідної економіки країни. Перелік таких показників обґрунтовано в наступному підрозділі.

*3. Проведення аналізу соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери.* Основними методами аналізу, які найбільш придатні для цього є системний аналіз і розробка сценаріїв розвитку подій.

Визначимо засади застосування системного аналізу. В процесі визначення пріоритетів бюджетній сфері і в тому числі виявлення і оцінки загроз цій сфері системний аналіз може ґрунтуватися на таких передумовах:

1) ієрархічний характер бюджетної сфери країни потребує одночасного погодження пріоритетів бюджетної політики на всіх рівнях управління: держава, регіон, підприємство, особа;

2) необхідність врахування складності, взаємозв'язку та взаємозалежності між окремими складовими бюджетної сфери на всіх її рівнях;

3)багатоаспектність проблем функціонування бюджетної сфери свідчить про те, що жодна з них не може бути вирішена без врахування інших її аспектів;

4)обмеженість бюджетних ресурсів та їх недостатність для розвитку економіки країни і соціального забезпечення населення викликає необхідність пошуку багатьох варіантів вирішення пріоритетних проблем функціонування бюджетної сфери і вибору з їх числа оптимального;

5)варіантність використання і заміни бюджетних ресурсів на різних рівнях управління один одним пом'якшує попередню вимогу і це теж слід враховувати при проведенні системного аналізу соціально-економічного розвитку країни та стану бюджетної сфери.

У відношенні до проведення аналізу соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, а також визначення загроз бюджетній сфері та чинників, що призводять до них, системний аналіз може включати такі етапи.

*I етап* – визначення конкретної мети аналізу соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, яка в нашому випадку полягає в установленні числового значення індикаторів, що їх характеризують та виявленні загроз бюджетній сфері і чинників, котрі сприяють їх появленню чи існуванню. На цьому етапі проводиться попереднє вивчення соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, щоб отримати загальне уявлення про характер їх функціонування. Здійснюється структуризація бюджетної сфери на складові, встановлюються якісні критерії та кількісні параметри оптимального стану її функціонування.

*II етап* – структурний аналіз стану бюджетної сфери і розробка концепцій її розвитку. З'ясовуються взаємозалежності і взаємозв'язки між складовими бюджетної сфери, вивчається її організаційна структура, функції і відповідальність, властивості цих складових, виявляються загрози організаційного плану та чинники, які є джерелом їх існування. Виявляються економічні і правові умови її функціонування, чинники, що визначають той чи інший стан бюджетної сфери і тому її "поведінку". По результатах структурного аналізу розробляються заходи щодо поліпшення організаційної структури, економічних і правових умов функціонування бюджетної сфери.

*III етап* – функціональний аналіз. Він спрямовується на виявлення функціональних і кореляційних зв'язків між індикаторами та складовими бюджетної

сфери, між нею і оточуючим середовищем, між внутрішніми і зовнішніми чинниками, що забезпечують відповідний стан бюджетної сфери. Виявляються загрози бюджетній сфері економічного і правового характеру, та чинники їх появи. Моделюється безпечний стан бюджетної сфери, розробляються варіанти переходу до такого стану.

*IV етап* – синтезування результатів системного аналізу стану бюджетної сфери. Тому цьому поєднуються результати проведення структурного і функціонального аналізу, порівнюються варіанти виходу на безпечний стан бюджетної сфери, вибирається оптимальний, оцінюються фінансові, правові, економічні, технічні, інтелектуальні, інформаційні можливості досягнення безпечного стану, терміни виходу на параметри такого стану.

4. Виявлення загроз бюджетній сфері як негативних чинників, котрі впливають на темпи і повноту реалізації пріоритетів бюджетної політики і бюджетної політики в цілому. Загроза бюджетній сфері виникає, коли перевищено порогове значення того чи іншого індикатора, котрий характеризує цю сферу. Такі дані у порівнянні з фактичними значеннями індикаторів наведено у таблиці 3.2.

**Табл. 3.2. Порогові і фактичні значення індикаторів бюджетної сфери України**

Основні показники, які характеризують бюджетну сферу	Значення індикаторів		Співвідношення П/Ф, разів
	порогові (П)	фактичні (Ф) за 2002 рік	
Видатки Державного бюджету в цілому у % до ВВП	20	19,6	0,98
Дефіцит Державного бюджету у % до ВВП	3	- 0,5 (профіцит)	-
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет у %	40	54,4	1,36
Державний борг (внутрішній і зовнішній) у % до ВВП	60	46,0*	0,767
Темп зростання державного боргу відносно темпу зростання ВВП у од.	1	0,96*	0,96
Внутрішній борг у % до ВВП	30	15,3*	0,51
Зовнішній державний борг у % до обсягу експорту	70	79,3**	1,133
Зовнішній державний борг у % до ВВП	25	30,7*	1,228
Витрати на обслуговування і погашення зовнішнього державного боргу у % до обсягу експорту	18	12,5***	0,694

<sup>1</sup> – дані з монографії [108],

<sup>2</sup> – дані НБУ [80].

\* - станом на 1.9.2002 р.

\*\* - станом на 1.7.2002 р.

\*\*\* - станом на 1.10.200 р.



Виходячи з наведених у таблиці даних, а також проведеного аналізу стану бюджетної сфери, загрозами бюджетній сфері у теперішній час є наступні:

- ◆ майже хронічна наявність дефіциту Державного бюджету України;
- ◆ значний рівень державного (внутрішнього і зовнішнього) боргу, високі витрати на його обслуговування і погашення. Крім того, темп зростання державного боргу майже дорівнює темпу зростання ВВП;
- ◆ високий рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, що означає відповідний рівень втручання держави в соціально-економічний розвиток країни;
- ◆ нестача бюджетних коштів для прямого фінансування або кредитування розвитку пріоритетних галузей економіки;
- ◆ структурна недосконалість бюджетної системи, низький рівень бюджетної дисципліни;
- ◆ надмірний рівень і нераціональна структура державних витрат на підтримання збиткових галузей народного господарства.

Перелік наведених загроз є підґрунтям для альтернативного визначення пріоритетів бюджетної політики на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни.

*5. Стратегічне планування бюджетної політики.* Сутністю стратегічного планування бюджетної політики слід вважати процес вироблення державної політики щодо визначення цілей, пріоритетів, якісних, кількісних і часових характеристик, конкретних виконавців та необхідних ресурсів, а також розробки системної сукупності наукових підходів і рішень, спрямованих на довгострокове забезпечення національних інтересів (пріоритетів) у бюджетній сфері. Така характеристика включає і завдання стратегічного планування бюджетної політики, а саме: визначення цілей і серед них пріоритетних, якісних, кількісних і часових значень індикаторів бюджетної сфери, конкретних виконавців та необхідних ресурсів, розробку сукупності наукових підходів і рішень, спрямованих на довгострокове забезпечення національних інтересів (пріоритетів) у бюджетній сфері. Більш докладно сутність стратегічного планування бюджетної політики та її пріоритетів наведено у наступному підрозділі.

Таким чином, до вимог щодо формування пріоритетів бюджетної політики слід віднести наступні:

- пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів,
- пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,
- у процесі реалізації пріоритетів слід забезпечувати наступність і послідовність. В разі недосягнення пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з врахуванням нових економічних і соціальних умов на наступний рік,
- слід, щоб пріоритети бюджетної політики характеризували такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечувалися бюджетним фінансуванням першочергово,
- пріоритети бюджетної політики мають бути обрахованими у вигляді кошторису по кожній цільовій бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,
- пріоритети бюджетної політики повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України "Про Державний бюджет України на ... рік",
- пріоритети бюджетної політики мають бути не численними, щоб запобігати розпорощенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

Вищенаведена методика надає можливість визначати пріоритети державної бюджетної політики на перспективу. Такими пріоритетами на довгостроковий період мають бути наступні:

1. Підтримка підприємництва;
2. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
3. Державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку шляхом забезпечення якісно нового рівня середньої, професійно-технічної і вищої

освіти, розвитку науки, створення інфраструктури інноваційної діяльності і прогресивних змін структури суспільного виробництва;

4. Суттєве покращання охорони здоров'я.

Важливим пріоритетом бюджетної політики на дальшу перспективу є **державна підтримка підприємництва**, без якої неможливе становлення середнього класу суспільства. Аналіз становлення і розвитку малого і середнього підприємництва в нашій країні свідчить, що заходи, які впроваджуються державою щодо фінансової підтримки підприємництва, є неефективними і недостатніми. Вони поодинокі, некомплексні, розірвані по галузях і регіонах. Більше того, по суті з боку держави вже протягом тривалого часу фактично ігноруються проблеми розвитку підприємництва. Це підтверджується станом речей, а саме: відсутністю сталих тенденцій до економічного зростання, загрозою зникнення високотехнологічних галузей, суттєвим звуженням спеціалізації України в міжнародному розподілі праці, значною загрозою соціальному захисту населення. Про це також свідчать низькі темпи зростання чисельності підприємницьких структур, а також мала частка ВВП, яка створюється ними.

Проведений аналіз змістів Бюджетних резолюцій Верховної Ради України і Законів України "Про Державний бюджет України на ... рік" за 1996-2003 рр. показує, що пряма підтримка розвитку підприємництва як пріоритет державної політики в них не відображується. А якщо й закладено таку підтримку, то вона опосередкована, завуальована. Із змісту бюджетних резолюцій випливає, що підтримка підприємництва, на наш погляд, може бути у вигляді "створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові", "сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності" (бюджетна резолюція на 1996 рік), "оздоровлення вітчизняного виробництва" (бюджетна резолюція на 1998 рік), "формування ефективної структури промислового, сільськогосподарського виробництва на основі раціональної політики, державного протекціонізму, ефективних організаційних та економічних механізмів його практичної реалізації" (бюджетна резолюція на 1999 рік), "нарощування інвестицій у державний сектор економіки для сприяння загальному економічному зростанню та забезпечення фінансування паливно-енергетичного комплексу, експортноспроможних та

високоліквідних галузей промисловості" (бюджетна резолюція на 2000 рік), "створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, стабілізація економічного середовища як передумова розвитку бізнесу, досягнення довготривалого економічного зростання" (бюджетна резолюція на 2001 рік), "розвиток економічних реформ, створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, закріплення досягнутих темпів економічного зростання" (бюджетна резолюція на 2002 рік).

У той же час досвід розвинутих країн свідчить, що перспективним напрямком підтримки вітчизняного підприємництва мало б стати створення сприятливого економічного середовища у країні за рахунок вдосконалення і посилення державного регулювання економічних процесів (певне спрямування бюджетної системи на розвиток підприємництва, спрощення системи оподаткування малих і середніх підприємств, вдосконалення ціноутворення, стимулювання попиту тощо).

Як відомо, пряме державне економічне регулювання підприємництва може здійснюватись засобами і методами бюджетної політики. Державний бюджет завжди являє собою компроміс, який відображає співвідношення сил основних груп носіїв різних соціально-економічних інтересів (партій, спілок підприємців тощо). Витрати державного бюджету виконують функції економічного, соціального і політичного регулювання, які стосуються й підприємництва.

По відношенню до нашої країни підтримка підприємництва за рахунок бюджету може здійснюватися через бюджет розвитку, який в Бюджетному кодексі України носить назву "спеціальний фонд".

З практики зарубіжних країн відомо, що для державної підтримки підприємництва через формування і реалізацію бюджетної політики доцільно використовувати:

- прямі бюджетні дотації,
- бюджетні кредити,
- бюджетні інвестиції,
- державні замовлення,
- податкові пільги,
- програмно-цільовий метод підтримки підприємництва,
- закладення до складу спеціального фонду державного і місцевих бюджетів коштів на підтримку підприємництва.

Бюджетні кредити підприємству можна вважати більш ефективною формою у порівнянні з бюджетними дотаціями, а гарантії для одержання кредитів за рахунок бюджетів усіх рівнів – порівняно з бюджетними кредитами. До основних переваг бюджетних кредитів над дотаціями можна віднести практику їх надання на умовах платності і обов'язкового повернення, що примушує підприємців до ефективного використання тимчасово залучених коштів. Перевагою ж банківських кредитів підприємцям під бюджетні гарантії є надання державної підтримки без використання бюджетних коштів (вони потрібні тільки в разі неможливості повернення кредиту).

Однак світова практика доводить, що наведені переваги реалізуються лише за певних умов, а саме:

- а) наявності ефективної системи повернення кредитів та реалізації принципу платності за них,
- б) забезпечення реальної відповідальності підприємців-позичальників,
- в) проведення державою на всіх рівнях виконавчої влади політики жорстких обмежень, яка не припускає списання боргів,
- г) надання підприємцям кредитів під бюджетні гарантії лише тим підприємницьким структурам, які спроможні їх ефективно використати в ринкових умовах.

Бюджетні інвестиції в інвестиційні проекти підприємців можна вважати виправданими за: а) відсутності інших можливостей мобілізації коштів (грошових коштів, у вигляді акцій) або внаслідок тривалої окупності проектів; б) визначення державних пріоритетів соціально-економічного розвитку, до реалізації яких доцільно залучати підприємницькі структури і підприємців.

Державні замовлення підприємницьким структурам і окремим підприємцям широко використовуються в країнах з розвинутою економікою для державної підтримки підприємництва. Державні замовлення доцільні за умови: а) високого рівня конкуренції між потенційними постачальниками-підприємцями, б) проведення державних тендерів для відбору найбільш прийнятних контрагентів з числа підприємницьких структур, в) адекватного відображення інтересів споживачів в контрактах між державою і підприємницькими структурами, г) точного і своєчасного виконання державних замовлень.

Податкові пільги, оскільки вони суттєво впливають на податкові надходження до бюджетів усіх рівнів, слід надавати лише новоствореним підприємницьким структурам і не на тривалий час.

Програмно-цільовий метод, як ефективний інструмент використання фінансових коштів, доцільно застосовувати при розробці цільових бюджетних програм підтримки підприємництва усіх рівнів.

Суттєве значення щодо удосконалення державної бюджетної політики щодо розвитку підприємництва має:

-розробка та схвалення Верховною Радою України повномасштабної Концепції державної політики розвитку підприємництва, яка має ґрунтуватися на конституційному праві кожного громадянина України на здійснення підприємницької діяльності,

-розробка і прийняття Кодексу України про засади підприємницької діяльності, заснованого на приватному праві, який регулюватиме не тільки існуючі відносини щодо здійснення підприємницької діяльності, але й ті, які ще не врегульовані чинним законодавством,

-прискорення прийняття Закону України "Про державну підтримку малого підприємництва", який би визначав загальні правові, організаційні та економічні засади підтримки малого підприємництва.

У наведених документах доцільно ввести розділи щодо основних інструментів бюджетної підтримки підприємництва по визначених вище напрямках.

Враховуючи на те, що підприємницькі структури розташовані по конкретних регіонах і "прив'язані" до певних місцевостей, основний наголос бюджетної підтримки підприємства слід віднести на регіональний рівень. І лише для державних програм підтримки підприємництва доцільно використовувати кошти державного бюджету.

Підтримка з боку місцевих органів розвитку підприємництва має здійснюватися за рахунок коштів місцевого бюджету (спеціальний фонд бюджету, фонд розвитку підприємництва тощо) по таких напрямках:

1) інформаційно-методичне забезпечення підприємницьких структур, особливо новостворених, підготовка рекомендацій для них щодо напрямків діяльності підприємців у соціально-економічному розвитку регіону;

2) надання інформаційних і консалтингових послуг новоствореним підприємницьким структурам і окремим підприємцям, які б передували створенню підприємств. Доцільно також організувати юридичний захист і економічну просвіту підприємців. Для цього організувати відповідні державні служби і надавати послуги за розмірну (в окремих випадках – безкоштовно), а можливо й диференційовану ціну;

3) створення і забезпечення функціонування з боку місцевих органів влади бізнес-центрів і бізнес-інкубаторів, через які підприємницькі структури опікувалися до виведення їх на "вільні хліби";

4) налагодження системи кредитування підприємницьких структур по двох напрямках: а) за рахунок бюджету (державного – асоціаціям і спілкам підприємців, які діють в масштабі країни і місцевих – регіональним спілкам і окремим підприємствам і підприємцям), б) банківських кредитів з наданням гарантій з боку місцевих органів влади (через місцевий бюджет).

Бюджетна політика держави повинна включати **вирішення соціально-економічних проблем регіонів**, оскільки регіони, з огляду на можливості їх фінансового самозабезпечення, самотужки, без допомоги центрального уряду, неспроможні їх розв'язувати.

Зрозуміло, що вирішення таких регіональних проблем слід здійснювати через бюджети: державний і відповідний місцевий. Головним тут є визначення оптимальної частки держави у вигляді трансфертів з державного бюджету до регіонального, що б дозволило послідовно розв'язувати проблеми соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону. Тому пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів мають знаходити своє відображення у бюджетній політиці країни.

При визначенні державної бюджетної політики, яка б враховувала необхідність соціально-економічного розвитку регіонів, слід спиратися на поставлену у Посланні Президента України до Верховної Ради України (2000 рік) нову логіку побудови економічних пріоритетів країни: 1) економічне зростання і підвищення рівня життя; 2) макроекономічна стабілізація; 3) інституціональна реформа, яка прийшла на зміну зворотної послідовності пріоритетів минулих часів. Звідси на регіональному рівні мають здійснюватися відповідні кроки щодо проведення раціональної структурної,

— соціальної, промислової і аграрної політики, пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, що без підтримки держави неможливо.

Слід враховувати, що за роки незалежності в нашій країні суттєво поглибилася регіональна диференціація. Якщо у 1991 році максимальний розрив між регіонами за показником доходів на душу населення складав приблизно три рази, то станом на 2002 рік – вже перевищує 7 разів. По доходах бюджетів всіх рівнів на душу населення в 2002 р. м. Київ і Полтавська область перебільшували Тернопільську область відповідно у 12,1 і 4,5 разів. Більш того, навіть введено офіційне поняття “депресивні регіони”.

У той же час місцеві органи мають вирішувати більшу частку соціальних і побутових проблем населення. Для цього регіони повинні мати власний ресурс соціально-економічного розвитку і фінансово-кредитного маневру.

Місцеві органи влади мають достатні законодавчо закріплені повноваження. Відповідно до чинного законодавства до власних видаткових повноважень органів місцевого самоврядування відносяться:

- позашкільна освіта,
- культурно-мистецькі програми місцевого значення, програми підтримки ЗМІ місцевого значення, місцеві програми з розвитку фізкультури і спорту,
- будівництво, реконструкція, ремонт, експлуатація та утримання доріг місцевого значення,
- регулювання цін на послуги метрополітену за рішенням органів місцевого самоврядування,
- місцева пожежна охорона,
- місцеві програми благоустрою,
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства,
- програми місцевого значення з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї,
- місцеві програми захисту окремих категорій населення.

Слід враховувати, що відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу України бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів і формується за рахунок надходжень від відчуження комунального майна, дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, запозичень та субвенцій з державного



бюджету на виконання інвестиційних проектів тощо. Але цього замало для забезпечення необхідних темпів соціально-економічного розвитку регіонів.

Для забезпечення процесу вирівнювання регіонального розвитку доцільним є застосування програмно-цільового підходу. У цьому разі використання бюджетних коштів на рівні регіонів слід забезпечувати шляхом розробки і реалізації відповідних бюджетних програм по пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку регіонів. У такому випадку цільова бюджетна програма має бути системною сукупністю заходів, спрямованих на реалізацію загальної мети або завдання з визначенням відповідальних і обсягів бюджетних коштів, потрібних для цього.

Виходячи з цього, пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів, які слід відображати в бюджетній політиці держави, можуть бути наступними:

вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів,

підтримка і розвиток підприємництва. Для цього більш широко використовувати місцеві позики, які (цільовим призначенням через бюджет) спрямовувати на підтримку розвитку підприємства,

оздоровлення вітчизняного виробництва в регіональному розрізі,

отримання державних замовлень за участі регіону,

реальне забезпечення самостійності і збалансованості місцевих бюджетів, а також концентрації місцевих бюджетів (з врахуванням бюджетних трансфертів) на вирішенні пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку регіону,

забезпечення розробки регіонального зрізу Державної програми економічного і соціального розвитку України, яка щорічно формується для використання її макроекономічних показників в процесі розробки Державного бюджету,

прийняття законів "Про мінімальний бюджет", "Про мінімальні соціальні стандарти", "Про вирівнювання місцевих бюджетів",

надання місцевим органам влади право залучати позичкові кошти тільки на фінансування дефіциту капітальних витрат.

Державні видатки на освіту і науку, відповідно до теорії міжнародної конкуренції належать до інструментів створення і покращання конкурентоспроможних умов виробництва, які в свою чергу означають визрівання конкурентних переваг економіки цієї чи іншої країни. Запровадження **інноваційної моделі розвитку економічного**

зростання має розпочинатися з відповідної перебудови освіти і науки як передумови переведення економіки на таку модель розвитку. Водночас створення інфраструктури інноваційної діяльності (мережа технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-кубаторів, інноваційних бірж, центрів консалтингу та інжинірингу) є одним з серйозних чинників успішного впровадження інноваційної моделі розвитку економіки. Трансформація структури виробництва відповідно до інноваційної моделі зростання має відбуватися на всіх етапах переходу на іншу модель економічного розвитку. Враховуючи, що протягом 11 років незалежності і перехідної економіки структурної перебудови економіки України не відбулося, відкладати вирішення цієї проблеми на дальше більше неможливо.

Суттєве покращання охорони здоров'я є також фундаментальною передумовою соціально-економічного прогресу. Тому цей напрямок теж має відноситися до пріоритетів бюджетної політики держави. За рахунок бюджетних коштів мають фінансуватися державні мінімальні стандарти послуг у галузі охорони здоров'я, державні програми, спрямовані на боротьбу з найбільш небезпечними захворюваннями, соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці.

### **3.2. Формування системи довгострокового бюджетного планування і прогнозування**

Система довгострокового бюджетного планування і прогнозування включає стратегічне планування бюджетної політики та його інформаційно-аналітичне забезпечення.

Зрозуміло, що бюджетна політика держави має плануватися і більш того – прогнозуватися на певний період часу, щонайменше на 3 роки. Кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність пріоритетів, рішень і бюджетних показників у вигляді Державного бюджету України та зведеного бюджету України. Останні мають враховувати сукупну реакцію всіх гілок державної влади, суспільства, підприємств, окремих громадян, тобто суб'єктів бюджетної сфери, на зміни, які вже відбулися або очікуються, як всередині бюджетної сфери, так і зовні її, в тому числі за кордоном. Ефективні державні рішення в царині управління бюджетною системою мають базуватися на якісній і кількісній оцінках умов і чинників, які впливають або

діють у самій бюджетній сфері і поза нею. Тому без необхідної інформації неможливо правильно виявити і оцінити всю сукупність чинників, які визначають той чи інший стан бюджетної сфери, її роль і місце в економічній системі країни.

Процес бюджетного планування, а тим більше прогнозування, неможливий без відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення. Його сутність і основні завдання впливають з нижченаведеного пропонуємого алгоритму:

- визначення інформаційних потреб, достатніх для моніторингу на постійній основі стану соціально-економічного розвитку країни і бюджетної сфери в комплексі;
- організація системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку країни бюджетної сфери;
- встановлення першоджерел інформації щодо соціально-економічного розвитку країни (макропоказники економічного і соціального розвитку) і стану бюджетної сфери (дані бюджетної статистики) і установ, які мають її надавати;
- добір необхідної інформації (статистичних даних) щодо визначеної сукупності показників, які характеризують соціально-економічний розвиток країни (макропоказники економічного і соціального розвитку) і функціонування бюджетної сфери (дані бюджетної статистики) і чинники (процеси), які впливають на її стан;
- оцінка достовірності, повноти і своєчасності надання інформації з соціально-економічного розвитку країни і бюджетної статистики;
- попередня обробка отриманої інформації по всіх показниках, які характеризують соціально-економічний розвиток країни і функціонування бюджетної сфери і процеси (внутрішні і зовнішні), які впливають на їх стан;
- аналітична обробка інформації по статистичних показниках та індикаторах бюджетної статистики;
- збирання цільової інформації для поглибленого аналізу конкретних загроз соціально-економічному розвитку країни і бюджетній сфері з виявленням чинників і умов появи загроз.

Спочатку треба визначитися із сукупністю показників, які характеризують функціонування бюджетної сфери (дані бюджетної статистики) і процеси, які впливають на її стан. Відповідно до Бюджетного кодексу України Основні напрями

бюджетної політики на наступний період мають містити такі пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

- 1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу ВВП;
- 2) частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України;
- 3) граничного обсягу державного боргу та його структури;
- 4) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- 5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання;
- 6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;
- 7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- 8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;
- 9) захищених статей видатків бюджету;
- 10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди [2].

Але у перехідний період і враховуючи на затьяжну економічну та фінансову кризу в нашій країні, а також з метою прогнозування хоча б на декілька років розвитку подій у бюджетній сфері в її взаємопов'язаності із оточуючим середовищем, цього замало для раціонального управління бюджетним процесом і бюджетною системою, здійснення ефективної бюджетної політики. Поряд з суто бюджетними показниками, наведеними вище, потрібна певна сукупність макроекономічних показників, без яких неможливо скласти проект бюджету і прогнозувати його виконання по дохідній і витратній частинах, тому що саме процеси, які вони характеризують, впливають на формування бюджетних показників. До такої сукупності, яка має використовуватися в ході бюджетного планування і прогнозування, слід віднести такі макроекономічні показники розвитку країни на плановий рік: прибуток у народному господарстві, приріст грошової маси, баланс доходів і витрат населення, обсяг амортизаційних

в розрахунок, зведений баланс фінансових ресурсів, індекси оптових і споживчих цін, сальдо платіжного балансу, валютний курс.

- У зв'язку із фінансовою кризою, що негативно і суттєво впливає на формування і виконання бюджету, до цих показників, які доцільно прогнозувати, слід додати також заборгованість по заробітній платі, в тому числі по бюджетних організаціях, заборгованість по пенсіях та інших соціальних виплатах, обсяг дебіторської і кредиторської заборгованості, в тому числі по розрахунках з бюджетом, кредитні ресурси комерційних банків, валютні резерви НБУ, сальдо зовнішньоекономічної діяльності, обсяги капіталовкладень, обсяг залучених іноземних інвестицій, обсяг державних закупівель.

В ході бюджетного планування і прогнозування мають використовуватись і такі показники: доходи бюджетів на душу населення, витрати бюджетів на душу населення, сальдо доходів і витрат бюджетів на душу населення, державні витрати на утримання безробітних.

Інформаційно-аналітичне забезпечення має також включати *прогнозу складову*. По відношенню до бюджетної сфери метою прогнозу є передбачення розвитку будь-яких подій, явищ у ній в майбутньому. Основними задачами бюджетного прогнозування, які базуються на відповідному інформаційно-аналітичному забезпеченні, можуть бути наступні:

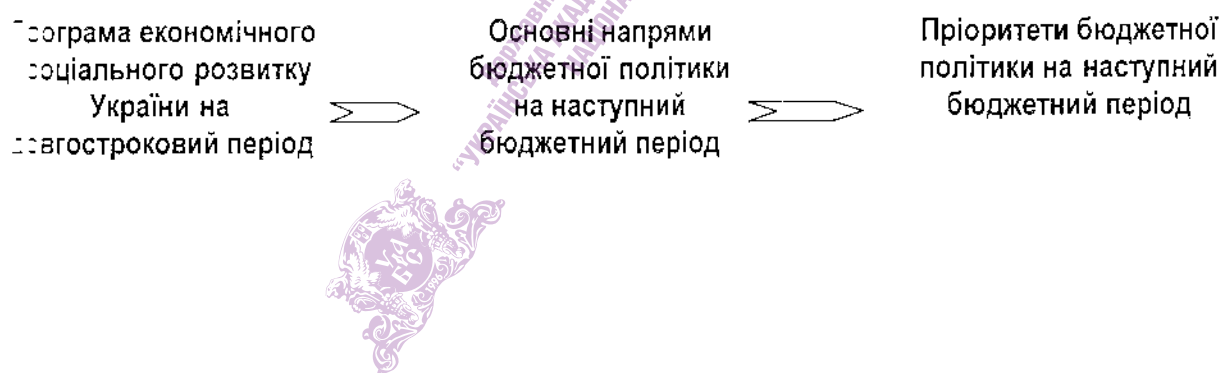
- визначення національних інтересів (пріоритетів) у бюджетній сфері, які мають включатися до складу бюджетної політики держави;
- оцінка згідно з визначеними національними інтересами держави у бюджетній сфері цілей її розвитку;
- оцінка загальної ситуації і шляхів розвитку бюджетної сфери;
- визначення можливого розвитку внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній сфері 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;

- розробка можливих комплексних варіантів розвитку подій в бюджетній сфері у зв'язку з впровадженням державної бюджетної політики та їх позитивних або негативних наслідків.

Функціонуючі в країні економічна і фінансова сфери, політична і правова системи то відношенню до бюджетної сфери є найбільш важливими складовими оточуючого її середовища. Тому крім розробки прогнозів щодо розвитку власно бюджетної сфери необхідні ще прогноз розвитку економічної і фінансової сфер країни в цілому, а також політичний і правовий прогнози, які нададуть можливість «заглядати» в майбутній розвиток бюджетної сфери з більш системних позицій.

Сутність, зміст і пріоритети бюджетної політики мають впливати з довгострокової програми економічного і соціального розвитку України, яка в свою чергу на сучасному етапі – з Послання Президента України Верховній Раді України «Європейський вибір» [25]. У свою чергу пріоритети бюджетної політики мають впливати з наведених документів.

Алгоритм визначення пріоритетів бюджетної політики наведено на рис. 3.1.



**Рис. 3.1. Схема визначення пріоритетів бюджетної політики на наступний бюджетний період**

Програма соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років, крім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. З врахуванням цих напрямів повинні формуватися Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх -

визначатися пріоритетні. Ця програма має щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а уточнення - враховуватися при розробці Основних напрямів бюджетної політики і визначенні пріоритетів бюджетної політики. На наш погляд, Програма соціально-економічного розвитку України має розроблятися в сучасні часи на основі Послання Президента України до Верховної Ради України "Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки "Європейський вибір" [25], котре є нічим іншим як Концепцією економічного і соціального розвитку України на довготривалий період.

Реалізація кожного пріоритету бюджетної політики має бути обрахованою: слід знати у що обійдеться його здійснення, скільки для цього потрібно фінансових коштів. Без цього він не може вважатися пріоритетом. По кожному пріоритету бюджетної політики слід розробляти кошторис, який має закладатися до цільової бюджетної програми з цього пріоритету. На реалізацію пріоритетних напрямів бюджетної політики слід спрямовувати кошти спеціального фонду бюджетів усіх рівнів.

У світовій практиці стратегічного планування найбільш поширеним є використання *методу розробки сценаріїв розвитку подій*, що уявляє собою комбінацію експертних методів і методів моделювання. Цей метод в разі його застосування для аналізу бюджетної політики виступає як інструмент чіткого визначення і розуміння про можливі альтернативи розвитку бюджетної сфери і розробки конкретних заходів, які потрібні для реалізації намічених пріоритетів. Розглянемо загальну технологію використання цього методу для аналізу стану бюджетної сфери.

1) на ґрунті проведеного аналізу узагальнюється сукупність уявлень про стан бюджетної сфери, включаючи пріоритетні цілі, наявні бюджетні ресурси, які закладені в зведеному бюджеті, рішення, які приймалися і приймаються на виконання бюджетної політики та всіх напрямів в їхньому взаємозв'язку і взаємозалежності. На цьому етапі завдяки визначеному уявленню про бюджетну сферу (внутрішню і оточуючу складові) виявляються її основні характеристики і характеристики всіх її складових в часі, з врахуванням національних інтересів країни, а також визначаються існуючі обмеження стосовно функціонування бюджетної сфери;

2) чітко визначається термін, з якого слід починати розробку сценарію та кінцевого терміну дії розробленого сценарію;

3) вибираються критерії ефективного стану бюджетної сфери та її основні характеристики, які стають складовими сценаріїв розвитку подій у бюджетній сфері. Визначаються основні чинники, що призвели до того чи іншого стану бюджетної сфери;

4) визначаються пріоритети бюджетної політики, які можна реалізувати в процесі здійснення альтернативних сценаріїв розвитку подій, закладених у бюджетну політику;

5) розробляється сукупність конкретних заходів, які потрібні для реалізації пріоритетів бюджетної політики в межах обраного сценарію розвитку подій у бюджетній сфері;

6) усі перелічені етапи зводяться в вигляді описів альтернативних сценаріїв розвитку подій у бюджетній сфері, з яких експертним шляхом обирається один у вигляді сукупності визначених пріоритетів бюджетної політики, котрий реалізується.

Процес стратегічного планування бюджетної політики має включати і програмно-цільове планування реалізації пріоритетів такої політики. Іншими словами доцільно по кожному пріоритету бюджетної політики розробляти цільову бюджетну програму. Методологія програмно-цільового методу планування полягає у переході від принципу утримання державою бюджетних установ до принципу отримання відповідною установою якнайбільших результатів від використання бюджетних коштів по визначеному пріоритету бюджетної політики. Щоб виміряти і оцінювати ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді цільової програми, яка має виконавця, конкретну мету (один з пріоритетів бюджетної політики) і критерії оцінки її виконання.

Програмно-цільовий підхід до реалізації пріоритетів бюджетної політики має передбачати наступні кроки:

- 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, потрібних для реалізації сукупності пріоритетів бюджетної політики,



-порівняння визначених обсягів коштів з можливостями зведеного бюджету країни. В разі необхідності - винайдення додаткових коштів (позики органів державної влади всіх рівнів, залучення коштів від приватизації тощо),

-визначення відповідального органу державної влади 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,

-виділення необхідних для реалізації бюджетних пріоритетів в рамках цільової бюджетної програми фінансових коштів,

-організація систематичного контролю виконання цільової бюджетної програми по визначених критеріях і показниках оцінки результативності,

-корегування програми (завдань, заходів, обсягів фінансових ресурсів) в разі відставання від програми.

Крім того, у межах цільових бюджетних програм, по яких виконання покладене на головного розпорядника, кожний розпорядник бюджетних коштів має розробити стратегію своєї діяльності щодо реалізації пріоритету бюджетної політики не лише на наступний рік, але й на середньострокову перспективу. Використання програмно-цільового підходу до реалізації бюджетних пріоритетів значно підвищує роль головних розпорядників бюджетних коштів у складанні своїх бюджетів. Зростає також відповідальність за використання бюджетних коштів по визначених пріоритетах бюджетної політики на всіх рівнях бюджетної системи.

Подальше удосконалення бюджетного планування має йти шляхом суттєвого підвищення рівня його адресності.

Адресне бюджетне планування як встановлення взаємозв'язків у формуванні бюджету на різних рівнях бюджетної системи та державного бюджету з головними розпорядниками бюджетних коштів полягає, на нашу думку, в наступному:

1. З метою забезпечення бюджетів різних рівнів відповідними даними для складання проектів бюджетів Кабінет Міністрів України, після затвердження у травні року, що передує бюджетному, Державної програми економічного і соціального розвитку, доводить до головних розпорядників бюджетних коштів та місцевих Рад

-ародних депутатів та їхніх виконавчих органів інструктивні листи про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. Такі інструкції щодо підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

У відповідності із Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ", міністерство фінансів, мінфін Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників інформацію про граничні обсяги видатків загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів [4].

2. Головні розпорядники бюджетних коштів у галузях економіки органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва та Севастополя в установленій їхніми радами народних депутатів строк, виходячи з необхідності затвердження бюджетів до початку нового бюджетного року, розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності їх розподілу за економічною класифікацією, повноти надходження доходів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів. Це означає, що всі головні розпорядники бюджетних коштів на основі проектів зведених кошторисів організують розроблення бюджетних запитів для подання міністерству фінансів у терміни та порядку, встановлених Міністерством фінансів України. При цьому вони несуть також відповідальність за зміст бюджетних запитів у тому обсязі, який необхідний для аналізу показників державного бюджету згідно з вимогами, що ставляться Міністерством фінансів України.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад народних депутатів, районні державні адміністрації в м. Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників

відповідних бюджетів з урахуванням вимог організаційних засад складання проекту Бюджету щодо бюджетного запиту.

Термін розгляду показників проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня встановлюється головними розпорядниками таким чином, щоб проекти зведених кошторисів могли бути своєчасно оформлені як бюджетні запити.

3. Міністерство фінансів України при плануванні проекту бюджету проводить аналіз бюджетних запитів, поданих всіма розпорядниками бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу міністр фінансів приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій щодо проекту Державного бюджету.

4. Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад зобов'язані надати необхідну інформацію для формування міжбюджетних відносин у наступному бюджетному році. Так, Міністерству фінансів надається інформація щодо обсягів міжбюджетних трансфертів, тобто дотацій вирівнювання, субвенцій різних видів тощо, а до Комітету Верховної Ради з питань бюджету - дані щодо розрахунків міжбюджетних трансфертів, за допомогою яких здійснюється перевірка достовірності обсягів міжбюджетних трансфертів, котрі розраховані на плановий період.

5. Після схвалення Кабінетом Міністрів України (до 15 вересня року, що передуює бюджетному) проекту Закону України "Про Державний бюджет", Міністерство фінансів України доводить Раді Міністрів Автономної республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет.

6. У тижневий термін після ухвалення у другому читанні проекту Закону України "Про Державний бюджет", тобто не пізніше 27 листопада року, що передуює бюджетному, Кабінет Міністрів України доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних трансфертів (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів, а також текстові статті, що визначають

особливості міжбюджетних відносин у наступному бюджетному періоді), тобто які були поголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту Закону України "Про Державний бюджет" у другому читанні.

7. Бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, міські міст Києва і Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради народних депутатів не пізніше, ніж у 2-тижневий термін після офіційного опублікування Закону України "Про Державний бюджет".

8. У тижневий термін після опублікування закону про Державний бюджет України, відповідного рішення Верховної Ради АРК, місцевих рад, міністерство фінансів, мінфін Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування. Розпорядники приводять свої витрати у відповідність з бюджетними асигнуваннями та іншими показниками, що доведені лімітними довідками. Для цього чисельність працівників установи, яка пропонується до затвердження за штатним розписом, повинна бути приведена у відповідність з визначеним фондом оплати праці, а інші витрати - у відповідність з іншими встановленими асигнуваннями таким чином, щоб забезпечити виконання покладених на установу функцій.

У такому разі, адресне бюджетне планування включатиме не тільки процедуру затвердження проектів бюджетів окремих регіонів, але і узгодження кошторисів головних розпорядників бюджетних коштів з затвердженими показниками державного та місцевих бюджетів у терміни, які встановлені Бюджетним кодексом України.

Як було визначено вище, основним недоліком бюджетної системи України є декларативний характер самостійності бюджетів, що входять до її складу, яка є одним з найважливіших принципів побудови бюджетної системи демократичної держави. Підґрунтям реальної самостійності усіх бюджетів є наявність у кожного з них достатньої доходної бази, сформованої на підставі власних та законодавчо закріплених на стабільній основі загальнодержавних доходів. Реформа бюджетної системи, яку розпочато ухваленням Бюджетного кодексу, не вирішила цієї проблеми. Про це свідчить той факт, що у 2002 р. із 686 суб'єктів міжбюджетних відносин, які

вступають у стосунки з центральними органами влади, 598 мали дотаційні бюджети, в тому числі з 173 міських бюджетів – дотаційні 95, з 4888 районних бюджетів – 4820, з 24 обласних – 21 [132].

Важливою причиною існуючих недоліків бюджетної реформи стало те, що її розпочато без створення необхідних передумов, серед яких – вирішення низки проблем, що виходять за її межі, а саме – реформування адміністративно-територіального устрою України та розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг. Саме ці заходи мають передувати розмежуванню видатків, що здійснюються з бюджетів різних рівнів. Окрім того, таке розмежування мало відбуватися поетапно. Достатньо аргументовані пропозиції щодо цього викладені в Концепції “Реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні”. Зокрема, в ній запропоновано на першому етапі визначити відповідальність територіальних громад у сфері надання суспільних послуг, тобто їхні повноваження, на другому етапі – відповідальність обласних і районних органів місцевого самоврядування, на третьому етапі – відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади [121].

Порушення послідовності розв'язання зазначених завдань, що проявилось у розмежуванні бюджетних видатків до законодавчого врегулювання питання розмежування функцій і повноважень центральних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, не могло не позначитися на ефективності розмежування доходів і видатків усіх бюджетів. Наслідком такої непослідовності стала, на наш погляд, незавершений процес розмежування видаткових повноважень, що проявилася у їх дублюванні, а також закріпленні видів видаткових повноважень, які в інших країнах, як правило, фінансуються з бюджетів базового рівня, за іншими рівнями бюджетної системи.

Враховуючи необхідність першочергового визначення відповідальності органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері надання суспільних послуг, а також досвід зарубіжних країн щодо цього, за територіальними громадами доцільно закріпити такі видаткові повноваження:

- освіта: дошкільна, початкова та середня, позашкільна освіта;

- культура: утримання будинків культури, центрів дозвілля, місцевих бібліотек, культурних центрів і музеїв, ЗМІ місцевого значення;
- спорт: утримання закладів фізкультури і спорту місцевого значення;
- охорона здоров'я: первинна медична допомога, амбулаторії і поліклініки, дільничі лікарні;
- дорожнє господарство: утримання доріг місцевого значення;
- транспорт: місцеві пасажирські перевезення;
- пожежна охорона: місцева пожежна охорона;
- санітарія: вивезення сміття, прибирання вулиць, благоустрій і озеленення територій;
- каналізація, водопровід.

Фінансування зазначених видатків можливе лише на основі закріплення за бюджетами територіальних громад достатніх дохідних джерел. До власних доходів цих бюджетів слід віднести:

- місцеві податки і збори;
- плату за землю;
- податок на нерухомість;
- податок на промисел;
- податок з власників транспортних засобів;
- фіксований сільськогосподарський податок;
- плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- єдиний податок на підприємницьку діяльність;
- плату за забруднення навколишнього природного середовища;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності.

За цими бюджетами необхідно закріпити на довготривалій основі також частину податку на доходи громадян і податку на прибуток підприємств, які мають стати спільними податками.

Щодо пропозиції надати органам місцевого самоврядування право на запровадження на своїй території власних податків і зборів, то, на наш погляд, це можливо лише за умов створення дієвих органів фінансового контролю за діяльністю



Державний вищий навчальний заклад  
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution  
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

Передусім в окремій статті необхідно чітко визначити предмет першого читання. Ним має бути прогноз соціально-економічного розвитку на черговий фінансовий рік, проект програми державних запозичень в частині джерел фінансування дефіциту бюджету, основні характеристики бюджету – його доходи за групами, підгрупами і статтями бюджетної класифікації; дефіцит бюджету в абсолютних цифрах та у відсотках до витрат бюджету, а також джерела його фінансування; загальний обсяг видатків бюджету.

При цьому в процесі підготовки Верховною Радою України проекту Закону про Державний бюджет України до першого читання народним депутатам, а також комітетам і фракціям Верховної Ради України надходить проект закону про Державний бюджет України лише в розріз тих його характеристик, які є предметом першого читання, тобто без розпису витрат по головних розпорядниках бюджетних коштів і в розрізі підрозділів функціональної класифікації. Відповідно Комітет Верховної Ради з питань бюджету готує висновки і пропозиції лише щодо предмету першого читання проекту Закону про Державний бюджет України, що вимагає внесення змін до статті 40 Бюджетного кодексу України.

Наслідком першого читання законопроекту має бути затвердження основних характеристик бюджету. Лише після цього під час другого читання затверджуються видатки бюджету за розділами функціональної класифікації в межах загального обсягу видатків, затвердженого в першому читанні.

При цьому до статті 41 Бюджетного кодексу варто, на наш погляд, знести доповнення, в якому передбачити, що при затвердженні у першому читанні основних характеристик державного бюджету Верховна Рада України не має права збільшувати доходи і дефіцит бюджету, якщо на ці зміни відсутня згода Кабінету Міністрів України.

Важливим обмежуючим чинником може бути також зміна правил голосування у Верховній Раді таких важливих питань, як загальний обсяг видатків бюджету, його дефіцит та внесення змін до податкового законодавства щодо надання податкових пільг. Це рішення варто було б приймати кваліфікованою більшістю голосів.

На нашу думку, потребує доповнення і процедура узгодження пропозицій стосовно дохідної та видаткової частин бюджету, передбачена статтею 40



Бюджетного кодексу України. Відповідно до чинної норми "пропозиції стосовно збільшення видатків Державного бюджету України мають визначати джерела покриття таких видатків; пропозиції стосовно зменшення доходів Державного бюджету України мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету України або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті Закону України "Про Державний бюджет України". Цей пункт варто доповнити таким обмеженням: "пропозиції щодо джерел покриття додаткових видатків не повинні передбачати внесення змін до чинного податкового законодавства, спрямованих на запровадження нових видів податків, зборів та інших обов'язкових платежів (у т.ч. і їхнє запровадження законом про Державний бюджет України), а також підвищення податкових ставок. Це обмеження спрямоване на те, щоб перетворити надходження від скорочення податкових преференцій і розширення на цій основі податкової бази на джерело фінансування додаткових видатків.

З метою підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, запобігання їх розпорошенню в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави передбачити в п.(3) статті 33 Бюджетного кодексу України, що "проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів України, щодо:

- 1) визначення пріоритетів бюджетної політики".

Відповідно у статті 43 Бюджетного кодексу має бути зазначено, що "друге читання проекту Закону про Державний бюджет України передбачає затвердження видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації в межах загального обсягу видатків, затвердженого в першому читанні. При цьому першочергово мають затверджуватися видатки по пріоритетних напрямках витрачання бюджетних коштів".

Більш детально пропозиції щодо удосконалення змісту Бюджетного кодексу України наведено у Додатках (див. Проект Закону України "Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики".

### 3.3. Засади узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави

Проблема узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави ще у період їх формування у перехідній економіці має суттєве значення, оскільки від цього багато в чому залежить і стан вирішення соціальних питань, і ефективний розвиток економіки.

Для вирішення цієї проблеми доцільно спочатку визначитися із сутністю обох економічних категорій: "бюджетна політика держави" і "грошово-кредитна політика держави". Це пов'язане з тим, що, як вже наводилося, стосовно бюджетної політики можна в науковій і навчальній літературі знайти різні тлумачення і до того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміну зовсім не визначено. Те ж саме відноситься і до визначення поняття "грошово-кредитна політика".

Як бюджетна, так і грошово-кредитна політика є складовою єдиної державної економічної політики. Вище вже визначалася сутність бюджетної політики держави як системної сукупності пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу, управління бюджетами всіх рівнів, використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних задач країни.

Сутність грошово-кредитної політики визначено в Законі України "Про Національний банк України": "Грошово-кредитна політика – комплекс заходів в сфері грошового обігу та кредиту, направлених на регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу" [23]. З таким трактуванням грошово-кредитної політики не можна погодитися, оскільки воно вузьке і не включає національні інтереси або пріоритети такої політики, наукові підходи до її реалізації.

Ще одне зауваження. У багатьох офіційних документах (наприклад, у 44) йдеться про "грошово-кредитну політику Національного банку України", з чим теж не можна погодитися. Національний банк України - це державна установа, він уособлює у своїй діяльності певні державні функції і діє від імені України, а не тільки від себе. Тому грошово-кредитна політика -- це не політика НБУ, а політика держави. Тим більше, як

Йдеться у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, "Уряд підтримуватиме грошово-кредитну політику ... , спрямовану на розширення монетизації економіки, здешевлення кредитних ресурсів, збереження динаміки обмінного курсу, яка забезпечуватиме фінансову стабільність" [44]. Зрозуміло, що тут йдеться про всю країну, а не окремий, хоча й важливий її державний інститут.

Крім того, у цьому ж законі є поняття "основні засади грошово-кредитної політики" – це "комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість Національному банку України з допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення". Основні засади розробляються Радою НБУ, а саму грошово-кредитну політику з врахуванням засад визначає і проводить Національний банк України.

З врахуванням вищенаведеного, грошово-кредитна політика – це системна сукупність національних інтересів (пріоритетів), наукових підходів та заходів в 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. Головною задачею грошово-кредитної політики є підтримка стабільної купівельної спроможності національної грошової одиниці на внутрішньому та зовнішньому ринках [161]. Виходячи з цього, по-перше, грошово-кредитна політика має бути антиінфляційною, по-друге, забезпечувати стабільний курс гривні до іноземних валют.

Відповідно до Закону України "Про Національний банк України" основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних критеріях та макропоказниках загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу ВВП, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торгового балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України. Основні засади грошово-кредитної політики вносяться Радою НБУ до Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України лише для інформування.

До основних засобів та методів, завдяки застосування яких має бути забезпечено грошово-кредитну політику, відносяться: визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; процентна політика; рефінансування комерційних банків; управління золотовалютними резервами; операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; регулювання імпорту та експорту капіталу; емісія власних (НБУ) боргових зобов'язань та операції з ними [23]. Ще одним індикатором, який характеризує грошово-кредитну політику, є індекс споживчих цін.

Порівняння запропонованих індикаторів, що характеризують бюджетну і грошово-кредитну політику, наведене у табл. 3.3.

**Табл.3.3. Сукупність індикаторів, що характеризують бюджетну і грошово-кредитну політику держави**

Бюджетна політика	Грошово-кредитна політика
1.Обсяг доходів і (в грошовому виразі і у % до прогнозного річного обсягу ВВП), в розрахунку на душу населення	1.Норматив обов'язкового резервування для комерційних банків у НБУ
2.Обсяг витрат (в грошовому виразі і у % до прогнозного річного обсягу ВВП), в розрахунку на душу населення	2.Облікова середньозважена ставка НБУ
3.Граничний розмір дефіциту (профіциту) Державного бюджету України (у % до прогнозного річного обсягу ВВП) і структура фінансування дефіциту	3.Обсяг рефінансування комерційних банків
4.Частка прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України	4.Грошова маса М3
5.Граничний обсяг державного боргу, його структура і витрати на обслуговування боргу	5.Обсяг золотовалютних резервів
6.Питома вага міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнт вирівнювання для місцевих бюджетів	6.Обсяг купівлі-продажу на відкритому ринку казначейських зобов'язань, а також інших цінних паперів (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права) та боргових зобов'язань, визначених Правлінням НБУ
7.Питома вага капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України	7.Обсяг імпорту та експорту капіталу
8.Заборгованість по заробітній платі бюджетних організацій та державних підприємств, пенсіях і соціальних виплатах	8.Обсяг емісії готівкової грошової маси
9.Заборгованість підприємств усіх форм власності по розрахунках з бюджетом	9.Процентна ставка комерційних банків за кредитами і депозитами
	10.Індекс споживчих цін

Аналіз законодавчих актів України щодо бюджетної і грошово-кредитної політики ("Про Національний банк України", "Бюджетний кодекс України") свідчить про те, що вони не містять прямого посилання на необхідність погодження засад та індикаторів, що їх характеризують, поміж собою. Лише у ст.32, п.3 і ст. 33, п.4 Бюджетного кодексу України йдеться про те, що "на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період" визначається загальний рівень доходів та видатків Державного бюджету України із зазначенням прогнозного офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, який є лише одним з індикаторів, що характеризує грошово-кредитну політику держави. Не містить показників (критичних точок) грошово-кредитної політики і зміст "Основних напрямів бюджетної політики України на наступний бюджетний період" [2].

Майже паралельно з Основними напрямами бюджетної політики Національний банк України розробляє і подає до Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України проект Основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період.

Навіть поверхневий погляд свідчить, що грошово-кредитна політика багато в чому визначає бюджетну політику, зокрема по індикаторах, що її характеризують, і навпаки, сукупність значень індикаторів, які визначають бюджетну політику та її стан, суттєво впливають на стан грошово-кредитної політики і значення показників останньої.

На наш погляд, у концептуальному плані механізм узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики може включати такі складові:

- 1) сукупність засад (пріоритетів, методів, засобів) формування бюджетної та грошово-кредитної політики;
- 2) перелік індикаторів, котрі характеризують відповідно бюджетну й грошово-кредитну сфери та види політики, що їх характеризують;
- 3) канали прямого і зворотного впливу бюджетної та грошово-кредитної політики, які в якісному плані визначають залежності між ними;
- 4) організаційні методи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики.

Для визначення структури механізму узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики доцільно визначити "точки або сфери їхнього зіткнення", по яких вони стикаються, тобто по котрих проведення цих видів державної політики впливає

друг на друга. Виведених математичних залежностей між індикаторами, що характеризують бюджетну і грошово-кредитну політику, не існує. Але виходячи із постулату взаємообумовленості всіх економічних процесів (явищ) можна стверджувати, що залежність між показниками, котрі їх характеризують, носить якісний стохастичний характер і може визначатися через виведення певної кореляційної залежності. Однак часового періоду в 11 років розвитку економіки незалежної України (тим більше, що перші чотири роки є нехарактерними для економічного розвитку для України, оскільки це роки переходу від однієї соціально-економічної системи до іншої) недостатньо для визначення такої залежності в силу особливості кореляційного аналізу. Тому виведення таких залежностей буде дуже неточним, оскільки для цього замало даних.

У такому разі єдино можливим виходом з такого положення є визначення лише якісної залежностей між індикаторами, що характеризують відповідно бюджетну і грошово-кредитну політику. Тим більше, що є підстава для такого визначення, а саме, принципове положення, наведене у Посланні Президента України до Верховної Ради України: "Динаміка економічного зростання створила нові умови здійснення монетарної політики і змінила характер взаємозалежності між основними макроекономічними параметрами" [27].

Для цього виявимо ланцюжки якісних зв'язків індикаторів грошово-кредитної та бюджетної політики між собою.

1. Спочатку визначимо *прямий вплив грошово-кредитної політики на стан бюджетної політики*. Зменшення рівня обов'язкових резервів і процентних ставок, збільшення обсягу рефінансування комерційних банків через зростання кредитних ресурсів, які можуть вкладатися в економіку, визначають рівень економічного зростання і ріст ВВП та відповідно - наповненість бюджетів усіх рівнів. Збільшення кредитних ресурсів призводить до зростання капітальних вкладень в економіку і сприяє її розвитку. Висока якість управління золотовалютними запасами у вигляді оптимального обсягу золотовалютних запасів забезпечує стабільність гривні, а звідси й дозволяє уникнути знецінення запланованого обсягу доходів і витрат бюджетів усіх рівнів, міжбюджетних (міжурядових) трансфертів.

Збільшення грошової маси МЗ призводить до поліпшення рівня монетизації і зростання економіки, росту ВВП, а звідси – й збільшенню доходної частини бюджетів, зменшенню дефіциту державного бюджету, зростанню витрат на обслуговування державного боргу. Обсяг купівлі-продажу казначейських зобов'язань та позитивне сальдо імпорту-експорту капіталу дозволяють фінансувати в необхідних обсягах дефіцит державного бюджету і таким чином – забезпечувати заплановану суму видатків державного бюджету та міжбюджетних трансфертів з нього.

Оптимальний обсяг емісії готівкової грошової маси дозволяє забезпечувати реальне фінансування виплати заробітної плати бюджетних організацій і державних підприємств, пенсій та соціальних виплат. Зростання індексу споживчих цін знецінює доходи і витрати бюджетів усіх рівнів, збільшує дефіцит бюджету, державний борг, зменшує реальний обсяг капітальних вкладень в економіку, "з'їдає" заробітну плату, реально зменшує заборгованість по заробітній платі і заборгованість підприємств бюджету.

2. Розглянемо зворотний зв'язок, тобто сукупність каналів впливу бюджетної політики на стан і параметри грошово-кредитної політики. Зростання обсягів доходів і витрат бюджетів усіх рівнів призводить до збільшення потреби у грошовій масі МЗ і в емісії готівкової грошової маси для забезпечення розрахунків по заробітній платі. Зростання частки прогнозного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет, теж призводить до необхідності зростання грошової маси МЗ і емісії готівкової грошової маси.

Збільшення (зниження) дефіциту державного бюджету викликає більший (менший) обсяг казначейських запозичень і потребує більших (менших) обсягів імпорту капіталів. Зростання капітальних вкладень в економіку потребує зростання обсягів рефінансування комерційних банків, зниження нормативу обов'язкового резервування для комерційних банків і зниження середньозваженої облікової ставки НБУ.

Зростання обсягу державного боргу (внутрішнього і зовнішнього) і необхідність його обслуговування викликають потребу у більших обсягах імпорту капіталів в Україну і обсягах купівлі-продажу казначейських зобов'язань держави. У той же час менший обсяг державного боргу надає можливість нарощувати золотовалютні запаси

держави, зменшує потрібність в імпорті капіталів і обсягах купівлі-продажу казначейських зобов'язань.

Рівень заборгованості по заробітній платі, пенсіях і соціальних виплатах впливає на обсяг грошової маси МЗ і емісії готівкової грошової маси: зростання заборгованості викликає необхідність у збільшенні певною мірою грошової маси МЗ та готівкової маси і навпаки. Зростання заборгованості підприємств по розрахунках з бюджетом через зменшення доходної і видаткової частин бюджету призводить до необхідності у збільшенні емісії готівкової грошової маси, обсягу імпорту капіталів і обсягу купівлі-продажу казначейських зобов'язань держави для фінансування дефіциту бюджетів усіх рівнів. Заборгованість по заробітній платі і підприємств до бюджету є "замороженою" інфляцією. Зростання дефіциту державного бюджету призводить до зростання індексу споживчих цін. Є також тісна залежність між грошовою масою та рівнем споживчих цін, яку обґрунтовують українські дослідники [161].

Після виявлення зв'язків якісного характеру між бюджетною та грошово-кредитною політикою необхідно встановлювати кількісні залежності, тобто кількісну міру прямих і зворотних впливів по виявлених каналах їх стикування. Для цього доцільно розробити, виходячи із статистичних даних щодо грошового і кредитного обігу, бюджету, нормативи співвідношення (рівнів впливу) того чи іншого показника грошово-кредитної політики на відповідний індикатор (-ри) бюджетної політики і навпаки. Таким нормативом може бути такий: наскільки, наприклад, зміниться ВВП при зміні індикатору грошового обігу МЗ на 1 %. Визначення таких кількісних прямих й зворотних залежностей на першому етапі в силу наведеної вище причини буде неточним, але із зростанням кількості і накопичення статистичних даних щодо проведення грошово-кредитної і бюджетної політики нормативи впливу будуть все точнішими.

Виявлення прямих і зворотних зв'язків якісного характеру (векторів впливу) бюджетної та грошово-кредитної політики значно полегшує визначення механізму їх узгодження в організаційному плані. На першому етапі (підготовки проектів бюджетної і грошово-кредитної політики) процес узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики можна здійснювати по наведених вище прямих і зворотних векторах впливу шляхом створення спеціалізованої робочої групи із спеціалістів



Міністерства фінансів України, Національного банку України і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, експертів провідних науково-дослідних інститутів і вищих навчальних закладів.

На другому етапі, в процесі парламентських слухань з бюджетної політики у Верховній Раді України передбачити узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики, тобто вже на парламентському рівні. Результатом парламентських слухань на цьому етапі має бути повне узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період. Після цього доцільно, щоб Кабінет Міністрів України врахував результати погодження в проекті Державного бюджету України.

### Висновки по розділу III

Обґрунтовано, що методологічним підходом до віднесення цілей бюджетної політики до пріоритетів може бути такий: пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий орієнтир кількісного характеру. Тривалість дії пріоритету бюджетної політики має бути декілька років, тобто до повного його реалізації. Крім того, по кожному пріоритету бюджетної політики доцільно розробляти і реалізовувати цільову державну бюджетну програму, розраховану на період дії пріоритету. Пріоритети бюджетної політики мають входити до складу пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Виходячи з результатів проведеного аналізу до основних засад визначення пріоритетів бюджетної політики віднесено наступні:

- інформаційно-аналітичне забезпечення,
- визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери,
- аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери,
- по результатах аналізу - виявлення загроз стану бюджетної сфери і здійсненню бюджетної політики,
- стратегічне планування бюджетної політики.

Базуючись на проведеному аналізі, вимогами щодо формування пріоритетів бюджетної політики визначено наступні:

-пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів,

-пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,

-у процесі реалізації пріоритетів слід забезпечувати наступність і послідовність,

-слід, щоб пріоритети бюджетної політики характеризували напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечувалися бюджетним фінансуванням першочергово,

-пріоритети бюджетної політики мають бути обрахованими у вигляді кошторису по кожній цільовій бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,

-пріоритети бюджетної політики повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України "Про Державний бюджет України на ... рік",

-пріоритети бюджетної політики не можуть бути численними.

З використанням розробленої методики визначено пріоритети державної бюджетної політики на перспективу:

1. Підтримка підприємств.
2. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.
3. Державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку.
4. Суттєве покращання охорони здоров'я.

Обґрунтовано, що система довгострокового бюджетного планування і прогнозування має включати стратегічне планування бюджетної політики та його інформаційно-аналітичне забезпечення.

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

Інформаційно-аналітичне забезпечення має також включати прогнозну складову. Основними задачами бюджетного прогнозування, які базуються на відповідному інформаційно-аналітичному забезпеченні, можуть бути наступні:

- визначення національних інтересів у бюджетній сфері, які мають включатися до складу бюджетної політики держави;
- оцінка згідно з визначеними інтересами держави у бюджетній сфері цілей її розвитку;
- оцінка загальної ситуації і шляхів розвитку бюджетної сфери;
- визначення можливого розвитку внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній сфері 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;
- розробка можливих комплексних варіантів розвитку подій у зв'язку з впровадженням державної бюджетної політики та їх позитивних або негативних наслідків.

Програма соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років, крім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни, повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. З врахуванням цих напрямів доцільно формувати Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх визначати пріоритетні. Ця програма має щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а самі уточнення - враховуватися при розробці Основних напрямів бюджетної політики і визначенні пріоритетів бюджетної політики. Програма соціально-економічного розвитку України має розроблятися в сучасні часи на основі Послання Президента України до Верховної Ради України "Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки "Європейський вибір", котре можна вважати Концепцією економічного і соціального розвитку України на довготривалий період.

Обґрунтовано, що програмно-цільовий підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики має передбачати наступні кроки:

- визначення пріоритетів бюджетної політики (на середньостроковий період),
- визначення завдань програми на бюджетний період, напрямів і заходів ефективності, які забезпечують реалізацію пріоритетів (на бюджетний період),
- розрахунки обсягів коштів, потрібних для реалізації сукупності пріоритетів бюджетної політики,
- порівняння визначених обсягів коштів з можливостями зведеного бюджету країни,
- визначення відповідального органу державної влади 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 результату, ефективності понесених витрат і якості,
- виділення необхідних для реалізації бюджетних пріоритетів в рамках цільової бюджетної програми фінансових коштів,
- організація систематичного контролю виконання цільової бюджетної програми за визначених критеріях і показниках оцінки результативності,
- корегування програми (завдань, заходів, обсягів фінансових ресурсів) в разі відставання від програми.

Доведено, що проблема узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави ще у період їх формування у перехідній економіці має суттєве значення, оскільки від цього багато в чому залежить і стан вирішення соціальних питань, і ефективний розвиток економіки.

В роботі уточнено сутність грошово-кредитної політики як системну сукупність національних інтересів (пріоритетів), наукових підходів та заходів в 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:

- 1) сукупність засад (пріоритетів, методів, засобів) бюджетної та грошово-кредитної політики;

- 2) перелік індикаторів, котрі характеризують відповідно бюджетну й грошово-кредитну політику;
- 3) канали прямого і зворотного впливу бюджетної та грошово-кредитної політики, які в якісному плані визначають залежності між ними;
- 4) організаційні методи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики.

\* \* \*

*Основні результати розділу опубліковано в наукових працях автора [162-166].*

### ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

У роботі визначено, що до основних соціально-економічних функцій держави належать економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Бюджетна система України базується на наступних принципах: єдності бюджетної системи України; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості; відповідальності учасників бюджетного процесу. Виконаний в роботі аналіз підтверджує необхідність доповнення цієї сукупності принципами обов'язковості підготовки всіма учасниками бюджетного процесу розрахунків з бюджетів у визначені терміни та встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням їх бюджетних повноважень, а також - реалістичності.

Досліджено, що бюджетна система країни виконує певну сукупність функцій, призначених реалізувати бюджетну політику. До таких функцій відносяться наступні: розподільча, контрольна, стимулююча, фіскальна, економічного розвитку (економічна), забезпечення соціального спрямування видатків бюджету (соціальна), державного управління (управлінська), оборонна, забезпечення виконання боргових зобов'язань державою перед своїми кредиторами (боргова).

Ефективність бюджетної політики має оцінюватися на основі двох критеріїв, по-перше, фіскальної ефективності бюджетної політики, по-друге, її соціально-економічної ефективності.

Доведено, що бюджетна політика держави здійснюється через функціонування бюджетного механізму. До складу бюджетного механізму слід включати бюджетне планування і регулювання (програмно-цільовий метод, методологічні засади організації міжбюджетних відносин), фінансові показники, нормативи, ліміти, резерви, пріоритети, принципи і функції, методи, технологію (алгоритм) та інструменти державної бюджетної політики.

Обґрунтовано і визначено сутність бюджетної політики держави, під якою доцільно розуміти системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних і соціальних задач країни.

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, відносяться: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2003 року – Основні напрями бюджетної політики), закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

Визначено і обґрунтовано сукупність завдань, які мають включатися до складу бюджетної політики держави:

- визначення пріоритетів (національних інтересів) в бюджетній сфері на певний період;
- вибір або розробка наукових підходів до діяльності держави в царині управління бюджетним процесом і бюджетною системою;
- розробка конкретних заходів щодо покращання управління бюджетним процесом і бюджетною системою;
- встановлення оптимального співвідношення податкових і неподаткових доходів бюджетів;
- забезпечення складання і ухвалення реалістичних бюджетів;

-визначення структури і обсягів державних видатків відповідно до визначених пріоритетів бюджетної політики;

-регулювання дефіциту (профіциту) бюджету, фінансування бюджетного дефіциту;

- управління міжбюджетними відносинами.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що в більшості розвинутих країн формування та здійснення бюджетної політики відбувається на основі таких законодавчих документів як: 1) конституція; 2) закон про бюджетне управління; 3) закон про щорічний бюджет; 4) закони про спеціальні асигнування; 5) постанови та інструкції щодо бюджету.

Визначено особливості бюджетного законодавства розвинутих країн та окремих країн з перехідною економікою в сучасних умовах, до яких слід віднести наступні:

- значні фінансові повноваження виконавчої влади і обмеження повноважень законодавчої влади щодо формування проекту бюджету з одночасним збереженням дієвого законодавчого нагляду за бюджетним процесом в цілому;

- розширення зобов'язань і повноважень міністерства фінансів в управлінні економікою, зокрема, основними його функціями є: бюджетна політика, податкова політика, макроекономічна політика, складання, аналіз та контроль за виконанням бюджету, управління державними фінансами, аудиторські перевірки тощо;

- зменшення детального контролю за виконанням окремих статей видатків з боку центральних органів влади і стосовно надання більшої свободи розпорядникам бюджетних коштів і підвищення їх відповідальності за використання коштів.

Таке бюджетне законодавство забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетної системи цих країн і, насамперед, належне формування і реалізацію бюджетної політики через державний і місцеві бюджети.

Аналіз статей Бюджетного кодексу України, які регламентують бюджетний процес, та його фактична організація в країні дозволяють виділити такі основні недоліки даного процесу:

недосконалість правової регламентації бюджетного процесу, у тому числі: а) бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки державного бюджету у бік збільшення і б) відсутність

чіткого визначення предмету першого читання проекту закону про Державний бюджет України;

невідповідність проекту закону про Державний бюджет України пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної резолюції);

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.

Аналіз змісту Бюджетних резолюцій і Основних напрямків бюджетної політики, сутності і числових значень пріоритетів бюджетної політики виявив і суттєві основні недоліки щодо механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично неможливо;
- у багатьох випадках об'єктивна неможливість виконання пріоритету через бюджет;
- визначення пріоритетів бюджетної політики лише на бюджетний період, тобто на рік;
- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів;
- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни;
- наявність значного числа пріоритетів, які носять характер гасла;
- значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відносити до пріоритетів і котрі котрі хронічно недофінансовуються;
- 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.



В роботі обґрунтовано методологічний підхід до віднесення цілей бюджетної політики до пріоритетів може бути такий: пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий орієнтир кількісного характеру. Тривалість дії пріоритету бюджетної політики має бути декілька років: до повного його реалізації. По кожному пріоритету бюджетної політики доцільно розробляти і реалізовувати цільову державну бюджетну програму, розраховану на період дії пріоритету. Пріоритети бюджетної політики мають входити до складу пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Виходячи з результатів проведеного аналізу до основних засад визначення пріоритетів бюджетної політики доцільно віднести наступні:

- інформаційно-аналітичне забезпечення,
- визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери,
- аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери,
- по результатах аналізу - виявлення загроз стану бюджетної сфери і здійсненню бюджетної політики,
- стратегічне планування бюджетної політики.

Базуючись на проведеному аналізі, до вимог щодо формування пріоритетів бюджетної політики віднесені наступні:

- пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів,

- пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,

- у процесі реалізації пріоритетів слід забезпечувати наступність і послідовність,

- слід, щоб пріоритети бюджетної політики характеризували такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечувалися бюджетним фінансуванням першочергово,

- пріоритети бюджетної політики мають бути обрахованими у вигляді кошторису по кожній бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,

-пріоритети бюджетної політики повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України "Про Державний бюджет України на ... рік",

-пріоритети бюджетної політики мають бути не численними.

З використанням розробленої методики визначено пріоритети державної бюджетної політики на перспективу:

1. Підтримка підприємств.
2. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.
3. Державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку.
4. Суттєве покращання охорони здоров'я населення.

Обґрунтовано, що система довгострокового бюджетного планування і прогнозування має включати стратегічне планування бюджетної політики та його інформаційно-аналітичне забезпечення. Кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність пріоритетів, рішень і бюджетних показників у вигляді Державного бюджету України та зведеного бюджету України.

Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного бюджетного планування має також включати прогнозу складову. Основними задачами такого прогнозування можуть бути наступні:

- визначення національних інтересів у бюджетній сфері, які мають включатися до складу бюджетної політики держави;
- оцінка згідно з визначеними інтересами держави у бюджетній сфері цілей її розвитку;
- оцінка загальної ситуації і шляхів розвитку бюджетної сфери;
- визначення можливого розвитку внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній сфері 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;

- розробка можливих комплексних варіантів розвитку подій у зв'язку з впровадженням державної бюджетної політики та їх позитивних або негативних наслідків.

Програма соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років, крім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. З врахуванням цих напрямів повинні формуватися Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх визначатися пріоритетні. Ця програма має щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а самі уточнення - враховуватися при розробці Основних напрямів бюджетної політики і визначенні пріоритетів бюджетної політики. Програма соціально-економічного розвитку України має розроблятися на сучасному етапі розвитку економіки і соціальної сфери на основі Послання Президента України до Верховної Ради України "Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки "Європейський вибір", котре можна вважати Концепцією економічного і соціального розвитку України на довготривалій період.

Обґрунтовано, що програмно-цільовий підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики має передбачати наступні кроки:

- 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, потрібних для реалізації сукупності пріоритетів бюджетної політики ;
- порівняння визначених обсягів коштів з можливостями зведеного бюджету країни,
- визначення відповідального органу державної влади 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 результату, ефективності понесених витрат і якості,

- виділення необхідних для реалізації бюджетних пріоритетів в рамках цільової бюджетної програми фінансових коштів,
- організацію систематичного контролю виконання цільової бюджетної програми по визначених критеріях і показниках оцінки результативності,
- корегування програми (завдань, заходів, обсягів фінансових ресурсів) в разі відставання від програми.

Доведено, що у період формування бюджетної та грошово-кредитної політики держави виникає проблема їх узгодження між собою. Від її вирішення багато в чому залежать темпи і якість соціального розвитку та зростання економіки. У зв'язку з цим уточнено сутність грошово-кредитної політики, якою визначена системна сукупність національних інтересів (пріоритетів), наукових підходів та заходів в 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:

- 1) сукупність засад (пріоритетів, методів, засобів) бюджетної та грошово-кредитної політики;
- 2) перелік індикаторів, котрі характеризують відповідно бюджетну й грошово-кредитну політику;
- 3) канали прямого і зворотного впливу бюджетної та грошово-кредитної політики, які в якісному плані визначають залежності між ними;
- 4) організаційні методи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. – К.: Преса України, 1997.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 червня 2001 року №2542-III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
5. Про бюджетну систему України: Закон України // Фінанси України, 1995, №1.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602- III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
7. Про Державний бюджет України на 1992 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
8. Про Державний бюджет України на 1993 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
9. Про Державний бюджет України на 1994 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
10. Про Державний бюджет України на 1995 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
11. Про Державний бюджет України на 1996 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
12. Про Державний бюджет України на 1997 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
13. Про Державний бюджет України на 1998 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
14. Про Державний бюджет України на 1999 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
15. Про Державний бюджет України на 2000 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
16. Про Державний бюджет України на 2001 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
17. Про Державний бюджет України на 2002 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
18. Про Державний бюджет України на 2003 рік: Закон України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
19. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (в редакції від 13.07.2001). [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
21. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року № 586-IV (в редакції від 04.12.2001). [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
22. Про Кабінет Міністрів України: Проект Закону України. Внесений І. Коліушом. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).

23. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV (у редакції від 10.01.02). [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
24. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 року № 2181-III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
25. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2010 роки: Послання Президента України. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2002.
26. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2001.
27. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2002.
28. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
29. Про основні напрями бюджетної політики на 1996 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 7 липня 1995 року № 272/95-ВР. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
30. Про основні напрями бюджетної політики на 1997 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1996 року № 260/96-ВР. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
31. Про основні напрями бюджетної політики на 1998 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1997 року № 420/97-ВР. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
32. Про основні напрями бюджетної політики на 1999 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 24 липня 1998 року № 57-XIV. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
33. Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1999 року № 795-XIV. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
34. Про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 22 червня 2000 року № 1827-III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
35. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 21 червня 2001 року № 2543-III. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
36. Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік: Постанова Верховної Ради України від 4 липня 2002 року № 32-IV. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
37. Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік: Послання Кабінету Міністрів України Верховній Раді України. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
38. Про заходи щодо організації роботи з формування проекту Державного бюджету України на 1996 рік: Розпорядження Президента України від 27 травня 1995 року № 89/95-рп. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).

39. Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1998 рік: Указ Президента України від 19 травня 1997 року № 442\97. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
40. Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1999 рік: Указ Президента України від 7 травня 1998 року № 422\98. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
41. Про основні засади складання проекту Державного бюджету України на 2000 рік: Указ Президента України від 11 травня 1999 року № 499\99. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
42. Про основні напрямки бюджетної політики на 2002 рік: Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України 2001 року // Урядовий кур'єр, 2001, 12 червня.
43. Про організацію роботи з формування проекту Державного бюджету України на 1997 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 року № 635. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
44. Програма діяльності Кабінету Міністрів України. - К.: 2002.
45. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність". - К.: 2003.
46. Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 5.09.2001 р. № 1195. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
47. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 (в редакції від 17.01.2003). [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
48. Конституция Великобритании // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
49. Конституція Литовської Республіки: Прийнята 25 жовтня 1992 року // Електронний інформаційний бюлетень, за станом на 05.09.2000 р. Верховна Рада України. – К.: 2000.
50. Конституция Российской Федерации. [www.government.ru](http://www.government.ru).
51. Конституція Республіки Словенія: Прийнята 23 грудня 1991 року // Електронний інформаційний бюлетень, за станом на 05.09.2000 р. Верховна Рада України. – К.: 2000.
52. Конституция Франции // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
53. Конституция ФРГ // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
54. Нова федеральна Конституція Швейцарії: Прийнята 18 грудня 1998 року // Електронний інформаційний бюлетень, за станом на 05.09.2000 р. - Верховна Рада України. – К.: 2000.
55. Амитан В.Н., Зорина Е.И., Лукьянченко. Город: проблемы демократических и рыночных трансформаций. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2001.
56. Амитан В.Н., Киклевич Ю.Н., Филатов. Инновационное развитие Донецкого региона: состояние и перспективы. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, ООО «Юго-Восток, Лтд», 2002.

57. Аналіз використання коштів Державного бюджету України у 2000 році на утримання органів виконавчої влади в процесі проведення адміністративної реформи. Випуск 24. - К.: Рахункова палата України, 2000.
58. Аналіз-та експертиза проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік". Випуск 21. - К.: Рахункова палата України, 2000.
59. Бабич Л.М., Барсук Р.П., Білостоцька В.О., Давиденко С.В., Остапенко Л.В. Формування доходної частини бюджету: методи та моделі. - К.: Нора-Принт. 1998.
60. Бабич Л.М. Особливості бюджетного забезпечення функцій держави у контексті положень чинного законодавства // Актуальні проблеми економіки, 2003, №5.
61. Бажал Ю.М. Економічні пріоритети технологічного розвитку: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. - К.: УкрІНТЕІ, 1999.
62. Беседін В.Ф. Динаміка ВВП України і передумови економічного зростання. - У кн.: Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 3. - Суми: ВВП "Мрія-1" ЛТД: Ініціатива, 2000.
63. Бескид Й.М. Теоретичні підвалини дослідження суті Державного бюджету України // Фінанси України, 1998, № 1.
64. Ближайшие 1000 дней: Мероприятия экономической политики для Украины. - К.: Немецкая консультативная группа по вопросам экономики при Правительстве Украины, 1999.
65. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. - К.: Либідь, 2000.
66. Бобро А.Ю., Жовтяк Є.Д. Бюджетний процес в Україні в 1998-2000 роках: спроба реформ. - К.: Просвіта, 2001.
67. Богословська І. Проблеми бюджетної політики і податкової реформи. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
68. Буковинський С.А. Проблеми удосконалення бюджетного процесу в Україні. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
69. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України, 1998, № 9.
70. Булгакова С.О., Єрмошенко Л.В. Бюджетна система України: Опорний конспект лекцій. - К.: КДТЕУ, 1999.
71. Буряченко А.С. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави. Автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. - К.: Київ. нац. екон. ун-т. 2001.
72. Бутаков Д.Д. Реформирование бюджетных систем: опыт Восточной Европы // Финансы, 2000, № 3.
73. Бюджетна система України: Навчальний посібник (За ред. С.О.Булгакової). - К.: КНТЕУ, 2003.
74. Бюджетна система України: Навчальний посібник (За ред. С.І.Юрія та Й.М.Бескида). - К.: НІОС, 2000.



75. Бюджетна служба конгресу – обов'язки та організація // Вісник програми сприяння парламентам України, 1999, 9 червня.
76. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В.Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002.
77. Бюджетний і Податковий огляд // Група фінансового аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. – К.: 2002, вересень.
78. Бюджетний процес 2000: попередні результати. – К.: Агентство гуманітарних технологій, 1999.
79. Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду: Посібник. – К.: Заповіт, 1997.
80. Бюлетень Національного банку України, 2002, № 10.
81. Василик О.Д. Бюджетні методи забезпечення суспільного добробуту. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
82. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС, 2002.
83. Василик О.Д., Павлюк К.В. Фінансова стабілізація як фактор економічного зростання // Фінанси України, 1998, № 12.
84. Василик О.Д., Павлюк К.В. Формування доходів державного бюджету // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 10-11/2000.
85. Василик О.Д. Розвиток фінансової системи України та її роль в стабілізації економіки. – У кн.: Проблеми і перспективи розвитку фінансової системи України. Науково-практична конференція. Київ, 26-27 червня 1997 року. Доповіді, повідомлення. – К.: НБУ, НДФІ, 1997.
86. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000.
87. Василик О.Д. Фінансовий механізм економічного зростання. - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
88. Відкритий бюджет України / (Вахненко Т., Дюшен Ж., Ліппотт Й., Луніна І. та інші). За ред. Гончаша А. і Пинзеника В. – К.: Ін-т реформ, Міжнародний центр перспективних досліджень, Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства, 1999.
89. Гальчинський А. Відновити дієздатність держави // Економіка України, 2000, № 8.
90. Гальчинський А.С., Геєць В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П. Інноваційна стратегія українських реформ. – К.: Знання України, 2002.
91. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К.: Українські пропілеї, 2001.
92. Гальчинський А. Час виправляти помилки // Віче, 2000, №7.
93. Геєць В.М. Складові політики економічного зростання: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
94. Глазьев С. В очередной раз – на те же грабли? (К оценке «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» Фонда «Центр стратегических разработок») // Российский экономический журнал, 2000, № 5-6.

95. Голубцова О.А. Реформування сфери державних фінансів країн Центральної та Східної Європи // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 4.
96. Горбулин В., Михалевич М., Сергиенко И. О некоторых проблемах и результатах финансового и бюджетного прогнозирования в условиях переходной экономики // Экономика Украины, 1997, № 2.
97. Данилишин Б.М. Передумови і перспективи сталого економічного розвитку України: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. - К.: УкрІНТЕІ, 1999.
98. Денисова Л.Л. Практика реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
99. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. - К.: Основи, 1998.
100. Долішній М.І. Шляхи підвищення ефективності регіональної соціально-економічної політики: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. - К.: УкрІНТЕІ, 1999.
101. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія /М.М.Єрмошенко, С.А.Єрохін, І.О.Плужников, Л.М.Бабич, А.М.Соколовська, Чередніченко Ю.В. / За наук. редакцією д.е.н., проф. М.М.Єрмошенка/. - К.: Національна академія управління, 2003.
102. Застосування положень Бюджетного кодексу України: Навчальний посібник. CD-ROM. - К.: USAID, Міністерство фінансів України, SEFR, 2002.
103. Жовтяк Є.Д. Проблеми запровадження Бюджетного кодексу в Україні та реформування бюджету 2002 р. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
104. Ермошенко Н.Н. Бюджет-99 и реформирование бюджетного процесса в Украине // Финансовая тема..., 1999, №5-6.
105. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навчальний посібник. - К.: Наукова думка, 1997.
106. Ермошенко М.М. Бюджетна статистика і реформування бюджетного процесу та управління ним // Статистика України, 2000, № 1.
107. Ермошенко М.М., Єрохін С.А., Базиліук А.В., Курочкін Г.Ф., Плужников І.О., Невідома Н.І. Економічні та організаційні аспекти залучення іноземних інвестицій в оборонно-промисловий комплекс України // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 8.
108. Ермошенко М.М. Стабілізаційні програми МВФ та реформування економіки України // Актуальні проблеми економіки, 2001, № 5-6.
109. Ермошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. - К.: КНЕУ, 2001.
110. Ермошенко М.М. Шляхи підвищення ролі Міністерства фінансів України в проведенні фінансової політики // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 7.
111. Єрохін С.А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект). Наукова монографія. - К.: Видавництво "Світ знань", 2002.

112. Илларионов А. Бремя государства // Вопросы экономики, 1996, № 9.
113. Кіреєв О.І. Проблеми виконання державного та місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління бюджетними коштами. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
114. Качур П.С. Міжбюджетні відносини в контексті регіональної політики. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
115. Казначейська система виконання бюджету: Підручник. (За ред. Булгакової С.О.). –К.: Київ. торг.- екон. ун-т, 2000.
116. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. – К.: Абрис, 2000.
117. Кінах А. За стратегію прискореного розвитку // Віче, 2000, № 7.
118. Коваленко В.В., Коренева О.Г. Тенденції і перспективи розвитку грошово-кредитної політики Національного банку України. - У кн.: Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 5. – Суми: ВВП "Мрія-1" ЛТД, 2002.
119. Ковальська Л.Л. Удосконалення механізму формування бюджетів як необхідна умова нарощення виробничого потенціалу регіону. – У кн.: Соціально-економічні аспекти промислової політики: теоретичні аспекти регіонального розвитку і моделі інноваційного розвитку територій // Сучасні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів України: матеріали докладів Всеукраїнської науково-практичної конференції (Донець-Мелекино, 9-10 вересня 2002 г.). Т.1. – Донецьк: ІЭП НАН України, 2002.
120. Концепція і модель економічного розвитку для України. Матеріали наукової дискусії провідних вчених, організованої Фондом інтелектуальної співпраці "Україна – XXI століття". – К.: Українські пропілеї. 2001.
121. Концепція "Реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні". Проект. – К.: НДФІ, 1999.
122. Корнеєв В.В., Момотюк Л.Є. Бюджетне і небюджетне фінансування соціальної сфери // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 3/2001.
123. Костіна Н.І., Алексєєв А.А., Василик О.Д. Фінансове прогнозування: методи та моделі: Навчальний посібник. – К.: Товариство "Знання", КОО, 1997.
124. Кравченко В.І. Концептуальні засади реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 7/1999.
125. Кравченко В.І. Моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 12/2000.
126. Кравченко В.І. Роль публічних фінансів у забезпеченні економічного зростання в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 10-11/2000.
127. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997.

128. Крючкова І.В. Динамізм економічного зростання в Україні: чинники та перспективи. - У кн.: Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 5. – Суми: ВВП "Мрія-1" ЛТД, 2002.
129. Кучеренко О.Ю. Бюджетні проблеми державної регіональної політики України. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
130. Лановий В.Т. Проблеми довгострокового управління бюджетними ресурсами. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
131. Лилик О.Я. Законодавчі проблеми бюджетної реформи в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 9/2000.
132. Лилик О.Я. Становлення та розвиток міжбюджетних відносин в Україні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд екон. наук. – К.: НДФІ, 2002.
133. Лилик О.Я. Теоретичні проблеми організації міжбюджетних відносин в Україні. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
134. Лукінов І.І. Методи і засоби державного регулювання економіки перехідного періоду: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
135. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000.
136. Луніна І.О., Короткевич О.В., Вахненко Т.П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. – К.: Ін-т екон. прогнозування НАН України, 2000.
137. Луніна І.О. Проблеми розмежування компетенцій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
138. Львович С.В. Фінансовий механізм макроекономічного регулювання // Фінанси України, 2000, № 12.
139. Ляшенко Г.П. Роль фінансів у державному регулюванні економічного і соціального розвитку // Фінанси України, 1999, № 5.
140. Макроекономіка. Статистика. Національний банк України. [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).
141. Максюта А.А. Ключові напрями бюджетної реформи в Україні. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
142. Малицький Б.А. Інноваційні фактори економічного розвитку України: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
143. Мельничук С.І. Державному бюджету – економічне обґрунтування // Фінанси України, 1999, № 11.

144. Мельничук С.І. Шляхи удосконалення бюджетного процесу в Україні // Економічний часопис, 1999, № 4.
145. Мітюков І.О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
146. Міщенко В.І., Науменкова С.В. Проблеми вдосконалення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
147. Мунтіян В.І. Механізм забезпечення економічного зростання України // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 7/1999.
148. Огонь Ц.Г. Актуальні питання виконання бюджетів в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 10-11/2000.
149. Олійник Д.С. Місцеві бюджети в контексті бюджетної реформи. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. - К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
150. Опарін В.В. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // Фінанси України, 2000, № 9.
151. Опарін В.В. Фінансова система: теоретичні засади та практичні аспекти її розбудови в Україні // Фінанси України, 1998, № 9.
152. Оценка Бюджетного кодекса Российской Федерации // Вопросы экономики, 1998, № 10.
153. Павлюк К.В. Проблеми формування бюджету розвитку // Фінанси України, 2000, № 1.
154. Павлюк К.В. Фінансові баланси в економічній системі держави: Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. - К.: 1997.
155. Панасюк Б.Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки. - К.: Поліграфкнига, 1998.
156. Парижак Н.В. Формування ефективної бюджетної системи України // Фінанси України, 1998, № 1.
157. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посібник. - К.: Знання-Прес, 2002.
158. Переосмислення ролі держави в управлінні перехідним періодом. - К.: Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства, 2000.
159. Пила В.І. Удосконалення управління соціально-економічним розвитком регіонів: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. - К.: УкрІНТЕІ, 1999.
160. Пинзеник В.М. Коні не винні, або Реформи чи їх імітація. - К.: Видавничий центр "Академія", 1998.
161. Пирожков С.І., Сухоруков А.І., Григоренко О.Я. Фінансова політика в Україні та Російській Федерації: порівняння, досвід, проблеми: Монографія. (за ред. А.І.Сухорукова). -К.: НІУРВ, 2000.

162. Плахотник М.Л. Науково-методичні основи взаємоув'язки програмних і бюджетних показників розвитку економіки: Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. – К.: 2002.
163. Плужников І.О. Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави // Економіст, 2003, №2.
164. Плужников І.О. Інформаційно-аналітичне забезпечення прогнозування і планування бюджетної політики держави // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 9.
165. Плужников І.О. Механізм узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави. У кн.: Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т.7. – Суми: ВВП "Мрія-1" Лтд, УАБС, 2003.
166. Плужников І.О. Підтримка підприємництва у бюджетній політиці держави // Актуальні проблеми економіки, 2002, № 8.
167. Плужников І.О. Пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів в бюджетній політиці держави // Менеджер, 2002, №5.
168. Поглиблення економічних реформ і рецепти зростання. – К.: Нац. ін-т стратег. досліджень, 2000.
169. Полозенко Д.В. Фінансова політика в умовах перехідної економіки // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 7/1999.
170. Пріоритети економічної політики: вибір-2000. – К.: Нац. ін-т стратег. досліджень, 1999.
171. Прогнозування і розробка програм: Метод. посібник / В.Ф.Бесєдін та інші; За ред. В.Ф.Бесєдіна. – К.: Науковий світ, 2000.
172. Пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік". Випуск 20. – К.: Рахункова палата України, 2000.
173. П'ятаченко Г.О. Проблеми бюджетного дефіциту у фінансовій політиці держави. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
174. Радіонова І. Макроекономічні чинники дефіциту бюджету в Україні // Економіка України, 1998, № 9.
175. Рибак С.О. Фінансово-бюджетна політика держави та проблеми збалансованості бюджету // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 1/2001.
176. Роговий В.В. Політика економічного зростання та бюджетна реформа. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
177. Розвинення довіри та сприяння економічному відродженню. – К.: Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства, 2000.
178. Сидоренко О.М. Актуальні проблеми управління бюджетними коштами // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 12/2000.
179. Симоненко В.К. Проблемы усовершенствования системы финансового контроля за бюджетным процессом. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
180. Сич О.Є., Солодчук О.О. Державні цінні папери як інструмент балансування державного бюджету. - У кн.: Проблеми і перспективи розвитку

банківської системи України: Збірник наукових праць. – Суми: Слобожанщина: Ініціатива, 1999.

181. Словник сучасної економіки Макміллана / Пер з англ. – К.: "АртЕк", 2000.
182. Слухай С. Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин в країнах Центральної Європи. – Тернопіль: Лілея, 2000.
183. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія і практика становлення. – К.: НДФІ, 2001.
184. Соколовська А.М. Тенденції розвитку бюджетного процесу в Україні // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 5/1998.
185. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. – К.: Основи, 1998.
186. Стельмах В.С., Єпіфанов А.О., Гребеник Н.І., Міщенко В.І. Грошово-кредитна політика в Україні / За ред. В.І.Міщенка. 2-ге вид., перероб. і доп. – К.? Т-во "Знання", КОО, 2003.
187. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. – К.: НДФІ, 2002.
188. Стефанюк І.Б. Методологічні засади визначення ефективності витрачання бюджетних коштів // Наукові праці НДФІ. Науковий збірник. Випуск 3/2001.
189. Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года. Проект. – М.: Фонд стратегических разработок, 2000.
190. Сунцова О.О. Бюджетна реформа: особливості та перспективи формування місцевих бюджетів// Актуальні проблеми економіки, 2002, № 5.
191. Титаренко Н. Стратегія розвитку українського суспільства у контексті світових тенденцій // Розбудова держави, 1999, № 7-12.
192. Тігірко С.Г. Інституційне забезпечення ринкових реформ: - У кн.: Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року // Мат-ли наук. конф. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
193. Токарев С.М. Удосконалення інформаційного забезпечення управління бюджетами в умовах ринку. Автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. – К.: УкрІНТЕІ, 1996.
194. Фещук С.Л. Проблеми підвищення ефективності державних видатків та запровадження програмно-цільового підходу в бюджетному процесі. - У кн.: Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. Доповіді, виступи. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.
195. Фінансове право: Підручник / (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та інші); Керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. – Харків: Фірма "Консум", 1998.
196. Формування бюджету України та бюджетно-податкова політика у 1999-2001 рр. / Вахненко Т.П., Кваснюк Б.Є., Луніна І.О. та ін. – К.: Ін-т екон. прогнозування НАН України, 2000.
197. Хорошковский В. Бюджетный кодекс -- не время и не место // Факты, 2000, 10 октября.
198. Хурсевич С.Н., Сибиряков С.А. Бюджетная политика: учет реальности // Финансы, 2000, № 1.

## ДОДАТКИ

Проект

## Концепція

**“ПРО ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ  
на 2004-2010 роки”**

**1. Результати аналізу виконання пріоритетів бюджетної політики  
в 1992-2002 рр.**

Пріоритети державної бюджетної політики в Україні визначаються Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетною резолюцією).

До 1996 р. бюджетні резолюції не приймалися, отже, пріоритети бюджетної політики не визначилися. В наступні роки визначення пріоритетів бюджетної політики характеризувалося такими рисами:

1. В усі роки від початку ухвалення бюджетних резолюцій, за винятком 1998 р., серед пріоритетів бюджетної політики на перший план висувалися соціальні пріоритети. У 1998 р. одним з головних напрямків бюджетної політики визнано спрямування бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва.

2. Окрім соціальних, як правило, визначалися й інші пріоритети бюджетної політики.

3. В окремі роки декларувалися пріоритети, які фактично неможливо було реалізувати, зокрема, забезпечення гарантованого державою безоплатного медичного обслуговування населення, впровадження та бюджетне забезпечення ефективної демографічної політики тощо.

Фактично пріоритетними напрямками витрачання бюджетних коштів були:

– у 1992 р. – народне господарство (14,2% від ВВП), соціальний захист населення (7,1%), освіта (4,8%);

– у 1993 р. – соціальний захист населення (12,2%), народне господарство (7,4%), освіта (4,5%);

– у 1994 р. – народне господарство (6,9%), соціальний захист населення (5,8%), освіта (5,3%);



– у 1995 р. – соціальний захист населення (6,1%), освіта (5,6%), охорона здоров'я (4,8%);

– у 1996 р. – соціальний захист населення (5,0%), освіта (5,0%), охорона здоров'я (3,9%);

– у 1997 р. – соціальний захист населення (6,1%), освіта (5,5%), народне господарство (4,4%);

– у 1998 р. – народне господарство (5,5%), освіта (4,4%), соціальний захист населення (4,1%);

– у 1999 р. – народне господарство (4,7%), освіта (3,7%), соціальний захист населення (3,3%);

– у 2000 р. – освіта (4,1%), народне господарство (3,6%), соціальний захист населення (3,5%);

– у 2001 р. – освіта (4,6%), соціальний захист населення (4,0%), народне господарство (3,5%).

Незважаючи на те, що протягом декількох років видатки на соціальний захист населення, освіту і охорону здоров'я відносилися до числа бюджетних пріоритетів, як частка від ВВП вони зменшилися:

від 12,2% у 1993 р. до 4,0% у 2001 р. – на соціальний захист населення;

від 5,6% у 1995 р. до 4,6% у 2001 р. – на освіту;

від 4,8% у 1994 і 1995 рр. до 3,0% у 2001 р. – на охорону здоров'я.

При цьому протягом 1998-1999 рр. видатки зведеного бюджету на соціальний захист населення скоротилися не лише відносно, а й абсолютно. Так, якщо у 1997 р. вони становили 5608,0 млн.грн., то у 1998 р. – 4227,0 млн.грн., а у 1999 р. – 4147,1 млн.грн.

Постійною тенденцією до зростання характеризуються лише видатки на утримання правоохоронних органів та органів державної влади. Їх питома вага у ВВП зросла від 1,3% у 1992 р. до 3,8% у 2001 р.

Протягом ряду років найбільшу частку від ВВП становили прямі видатки на народне господарство (1992 р., 1994 р., 1998 ., 1999 р.). Враховуючи, що його підтримка здійснювалася не лише прямими, а й непрямими методами (податкові пільги, урядові гарантії по кредитах, користування державними землями і будівлями

без оплати оренди, фінансування заходів щодо державного регулювання цін, кредитування капітальних вкладень, кредити на закупівлю сільгосппродукції тощо) та фінансувалася за рахунок коштів, що не тільки включалися в розділ "народне господарство", а й проходили за іншими статтями бюджетних витрат, загальна сума фактичних бюджетних видатків на підтримку народного господарства є значно більшою, ніж та, що зафіксована у статті видатків на "народне господарство". Так, за розрахунками вітчизняних вчених, їх частка у ВВП становила: у 1992 р. – 18,7%, у 1993 р. – 18,1%, у 1994 р. – 21,8%, у 1995 р. – 12,0%, у 1996 р. – 10,3%, у 1997 р. – 7,5%, у 1998 р. – 7,1%, у 1999 р. – 6,0%. Отже, з урахуванням різних аспектів державної підтримки народного господарства ця підтримка в усі роки була основним фактичним пріоритетом державної бюджетної політики.

Таким чином, виконання пріоритетів державної бюджетної політики протягом 1992–2001 рр. характеризувалося:

1. Розпорошенням коштів серед великої кількості пріоритетів, що унеможлиблює більш-менш ефективне вирішення жодної проблеми, проголошеної пріоритетною, і суперечить вимогам використання коштів в умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Наслідком такої політики стало те, що не дивлячись на пріоритетний характер видатків на освіту в 2000 і 2001 рр., стан цієї галузі суттєво не змінився. Якщо заробітна плата освітян у 1999 р. становила 79,8% від середньої заробітної плати в галузях економіки, то у 2000 р. – 67,8%, а 2001 р. – 72,0%.

Незважаючи на пріоритетний характер видатків на соціальне забезпечення всі види соціальної допомоги для тих, хто її потребує, становлять мізерну величину, що значно менша від прожиткового мінімуму. Так, на 1.01.2002 р. допомога по догляду за дитиною-інвалідом становила 45,5 грн. на місяць, допомога самотнім матерям – 12,8 грн., допомога на дітей віком до 16 років – 12,4 грн. тощо.

2. Невідповідністю в окремі роки проголошених і фактичних пріоритетів витрачання бюджетних коштів.

3. Зменшенням питомої ваги у ВВП видатків на соціальний захист, освіту і охорону здоров'я, незважаючи на їх проголошення протягом ряду років бюджетними пріоритетами.

Крім того, проведений аналіз змісту Бюджетних резолюцій Верховної Ради України за 1995-2002 роки і Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік свідчить про наявність суттєвих недоліків щодо визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі повною мірою 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;

- значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відносити до пріоритетів і котрі були профінансовані у 2002 році на рівні приблизно 70 %;

- 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.

Подолати вищенаведені недоліки в процесі визначення пріоритетів бюджетної політики можна лише шляхом зміни наукового і методологічного підходу до їх визначення.

## ***2. Передумови і макроекономічні чинники, що впливатимуть на визначення пріоритетів бюджетної політики на перспективу***

Бюджетним посланням Президента та Посланням "Європейський вибір" визначено основні орієнтири макроекономічного розвитку України та завдання бюджетної політики на період до 2011 року, виходячи з яких бюджетна політика

повинна сприяти проведенню структурних перетворень, забезпеченню соціальної стабільності, зростанню ділової активності в напрямку формування інноваційної моделі розвитку. Основні орієнтири макроекономічного розвитку України на середньострокову та довгострокову перспективу наводяться в наступній таблиці.

Показники	Етапи	
	2002-2004рр.	2005-2011рр.
Щорічні темпи зростання реального ВВП, %	5-6	6-6,5
Щорічні темпи зростання реальних доходів населення, %	6-7	6,5-7
Індекс споживчих цін, % за рік	7-9	3-5
Дефіцит бюджету	бездефіцитність	
Централізовані капітальні вкладення, % до ВВП	1,5-2	
Бюджетні видатки на фінансування науки, % до ВВП	1,5-1,7	2,0-2,5
Щорічні темпи зростання інвестицій в основний капітал, %	10-12	
Питома вага державного сектора економіки, %	8-10	
Питома вага середнього класу в загальній чисельності населення країни, %	45-50	

Проте, на сьогодні слід враховувати ряд чинників, які не можуть не впливати на макроекономічну ситуацію, а разом з тим і на бюджетні показники. Серед факторів, які створюватимуть негативний вплив на соціально-економічний розвиток країни, можна вказати наступні:

- недостатній обсяг інвестицій в основний капітал;
- неефективна і деформована системною кризою структура промисловості, що негативно позначається на формуванні умов, необхідних для створення сприятливого підприємницького клімату і забезпечення високого ступеня інвестиційної привабливості вітчизняного виробництва, а тим самим - умов для радикального збільшення інвестицій на відновлення виробничого апарату і на збільшення випуску високоякісної конкурентноздатної продукції - у першу чергу в переробних галузях. Зокрема, незадовільний стан галузей, що забезпечують інноваційний та інвестиційний розвиток чорної металургії, машинобудування, будівництва;

диспаритет цін на промислову і сільськогосподарську продукцію, значні обсяги простроченої кредиторської заборгованості сільськогосподарських підприємств,

підвищений рівень виробничих витрат, відсутність ефективної системи спеціалізованих фінансових інститутів і продовольчих бірж;

- недостатня забезпеченість господарського обороту в реальному секторі економіки грошовими і кредитними ресурсами через слабкий розвиток банківської системи, як фінансового інституту. Залишається невирішеною проблема щодо капіталізації і якості капіталу банків, відсутності їх зацікавленості в кредитуванні реального сектору економіки, низької довіри населення до банків в поєднанні з триваючим відтоком капіталу за кордон, що обмежує приплив грошових потоків у економіку;

- недостатня бюджетна підтримка інвестиційної й інноваційної діяльності, що в значній мірі пов'язано з необхідністю обслуговування і погашення зовнішнього боргу України;

- триваючий відтік з реального сектора економіки висококваліфікованих інженерно-технічних і робітничих кадрів, що істотно обмежує можливості модернізації виробництва і налагодження випуску високотехнологічних видів продукції;

- низький рівень грошових доходів населення і соціальних гарантій, що є гальмом для підтримки і подальшого розширення споживчого попиту;

- збільшення витрат виробництва внаслідок зростання цін, що відбулося, і тарифів у галузях природних монополій, що обумовило, в свою чергу, подальше погіршення фінансового стану підприємств реального сектору економіки;

- триваючі застійні явища в економіці провідних країн світу, наслідком яких є обмеження попиту на основні товари українського експорту, що, в свою чергу, призводить до скорочення інвестиційних програм експортоорієнтованих галузей економіки;

- низький курс приватизаційних програм і не вирішення в зв'язку з цим проблеми пошуку ефективного власника для більшості підприємств, що перейшли від державної до таких форм власності, та вкрай малі обсяги приватизаційних надходжень до бюджету;

- нерозв'язаність проблеми неплатежів, що зв'язана з недосконалістю податкового, митного і банківського законодавства, порушеннями в сфері грошового обігу;

- переважно сировинна спрямованість українського експорту, і як наслідок, висока залежність бюджету від цінової динаміки на основні експортовані з країни товари. Крім цього, підсилилася роль такого фактора, як зміцнення реального курсу гривні щодо долара США, що створює більш сприятливі умови для продажу імпортних товарів на українському ринку і спричинює збільшення імпорту при недостатньому рівні конкурентоздатності товарів вітчизняного виробництва. В міру зміцнення реального курсу гривні буде відбуватися подальша переорієнтація споживачів на імпортні товари, що в свою чергу призведе до подальшого збільшення темпів росту імпорту, а в сполученні з іншими причинами - до уповільнення темпів економічного зростання України;

- особливістю економічної ситуації в 2003 році є також більш високі, у порівнянні з 2002 роком, платежі по зовнішньому боргу України;

- зберігається постійна загроза здійснення додаткових платежів для вирішення невідкладних завдань або задоволення інтересів соціально активних в ході кампанії щодо президентських виборів груп виборців, наприклад шахтарів;

- недостатнє вирішення ряду проблем в Бюджетному кодексі України, прийняття якого було зумовлено швидше політичними, аніж раціональними чинниками, і тому не тільки не зменшило, але певним чином, навпаки, актуалізувало ті проблеми, обговорення котрих відкладалося внаслідок невизначеності ідеологічних концепцій реформування бюджетно-податкової системи. Цілий ряд положень, котрі б мали бути відображені у Бюджетному кодексі (насамперед, таких, що відносяться до повноважень регіонів і міжбюджетних відносин) було перенесено для подальшого висвітлення у Податковому кодексі (котрий пройшов лише перше читання) і у Концепції регіональної політики, котра ще тільки-но має бути представлена у Верховній Раді.

### **3. Вимоги щодо визначення пріоритетів бюджетної політики**

Пріоритети бюджетної політики держави повинні відповідати таким вимогам:

- пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок

бюджетних коштів або державних кредитів, мають узгоджуватися з пріоритетами економічної політики, забезпечуючи, таким чином, їх реалізацію,

- пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,

- у процесі реалізації пріоритетів слід забезпечувати наступність і послідовність. В разі недосягнення пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з врахуванням нових економічних і соціальних умов на наступний рік,

- слід, щоб пріоритети бюджетної політики характеризували такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечувалися бюджетним фінансуванням першочергово,

- пріоритети бюджетної політики мають бути обрхованими у вигляді кошторису по кожній бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,

- пріоритети бюджетної політики повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготризалий період і визначатися щороку в Законі України "Про Державний бюджет України на ... рік",

- пріоритети бюджетної політики мають бути не численними, щоб запобігати розпорощенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

#### **4. Пріоритети бюджетної політики на 2004-2010 роки та їх обґрунтування**

В основі визначення пріоритетів бюджетної політики лежать пріоритети економічної політики держави, до яких можна віднести:

1. Підтримка підприємництва;
2. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
3. Державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку шляхом забезпечення якісно нового рівня середньої, професійно-технічної і вищої освіти, розвитку науки, створення інфраструктури інноваційної діяльності і прогресивних змін структури суспільного виробництва;

4. Суттєве покращання охорони здоров'я.

*Обґрунтування вищезазначених пріоритетів.*

Без державної підтримки підприємництва неможливо становлення середнього класу суспільства. Аналіз становлення і розвитку малого і середнього підприємництва в нашій країні свідчить, що заходи, які впроваджуються державою щодо фінансової підтримки підприємства, є неефективними і недостатніми. Вони поодинокі, некомплексні, розірвані по галузях і регіонах. Більше того, по суті з боку держави вже протягом тривалого часу фактично ігноруються проблеми розвитку підприємства. Це підтверджується станом речей, а саме: відсутністю сталих тенденцій до економічного зростання, загрозою зникнення високотехнологічних галузей, суттєвим звуженням спеціалізації України в міжнародному розподілі праці, значною загрозою соціальному захисту населення. Про це також свідчать низькі темпи зростання чисельності підприємницьких структур, а також мала частка ВВП, яка створюється ними.

У той же час досвід розвинутих країн свідчить, що перспективним напрямком підтримки вітчизняного підприємництва мало б стати створення сприятливого економічного середовища у країні за рахунок вдосконалення і посилення державного регулювання економічних процесів (певне спрямування бюджетної системи на розвиток підприємства, спрощення системи оподаткування малих і середніх підприємств, вдосконалення ціноутворення, стимулювання попиту тощо).

Бюджетна політика держави повинна включати вирішення соціально-економічних проблем регіонів, оскільки регіони, з огляду на можливості їх фінансового самозабезпечення, самотужки, без допомоги центрального уряду, неспроможні їх розв'язувати. Зрозуміло, що вирішення таких регіональних проблем слід здійснювати через бюджети: державний і відповідний місцевий. Головним тут є визначення оптимальної частки держави у вигляді трансфертів з державного бюджету до регіонального, що б дозволило послідовно розв'язувати проблеми соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону. Тому пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів мають знаходити своє відображення у бюджетній політиці країни.

При визначенні державної бюджетної політики, яка б враховувала необхідність соціально-економічного розвитку регіонів, слід спиратися на поставлену у Посланні



Президента України до Верховної Ради України (2000 рік) нову логіку побудови економічних пріоритетів країни: 1) економічне зростання і підвищення рівня життя; 2) макроекономічна стабілізація; 3) інституціональні реформи, - яка прийшла на зміну зворотної послідовності пріоритетів минулих часів. Звідси на регіональному рівні мають здійснюватися відповідні кроки щодо проведення раціональної структурної, інноваційної, промислової і аграрної політики, пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, що без підтримки держави неможливо.

Слід враховувати, що за роки незалежності в нашій країні суттєво поглибилася регіональна диференціація. Якщо у 1991 році максимальний розрив між регіонами за показником доходів на душу населення складав приблизно три рази, то станом на 2002 рік – вже перевищує 7 разів. Більш того, навіть введено офіційне поняття “депресивні регіони”.

У той же час місцеві органи мають вирішувати більшу частку соціальних і побутових проблем населення. Для цього регіони повинні мати власний ресурс соціально-економічного розвитку і фінансово-кредитного маневру.

Державні видатки на освіту і науку, відповідно до теорії міжнародної конкуренції належать до інструментів створення і покращання конкурентоспроможних умов виробництва, які в свою чергу означають визрівання конкурентних переваг економіки тієї чи іншої країни. Запровадження **інноваційної моделі розвитку економічного зростання** має розпочинатися з відповідної перебудови освіти і науки як передумови переведення економіки на таку модель розвитку. Водночас створення інфраструктури інноваційної діяльності (мережа технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж, центрів консалтингу та інжинірингу) є одним з серйозних чинників успішного впровадження інноваційної моделі розвитку економіки. Трансформація структури виробництва відповідно до інноваційної моделі зростання має відбуватися на всіх етапах переходу на іншу модель економічного розвитку.

Враховуючи, що протягом 11 років структурної перебудови економіки України не відбулося, відкладати вирішення цієї проблеми на дальше більше неможливо.

У 1991 р. – останньому році існування СРСР, частка видатків на фінансування науки у ВВП становила 2,5%. З 1992 р. до 2001 р. в Україні вона скоротилася з 0,8% до 0,4%, тобто в 2 рази. Відповідно до міжнародних стандартів при зменшенні

фінансування науки до 1% від ВВП починається її незворотна деградація. Між тим передові індустріальні країни світу пов'язують своє майбутнє з визнанням вирішальної ролі у сучасному економічному розвитку науки та використанням її потенціалу.

Реалізація стратегічного завдання запровадження в Україні інноваційної моделі розвитку потребує передусім створення інфраструктури такого розвитку як одного з основних чинників успішного виконання зазначеного завдання.

Щодо державної підтримки прогресивних змін у структурі суспільного виробництва, то, з одного боку, без державного регулювання структурна перебудова економіки України є практично неможливою, з іншого боку, протягом останніх десяти років ці проблеми в Україні практично не вирішувалися, про що свідчить погіршення структури економіки. Так, частка сировинних галузей і галузей первинної переробки в структурі промислового виробництва з 1990 р. до 2000 р. зросла від 26,5% до 57,9% (у фактично діючих цінах), тоді як частка машинобудування, легкої і харчової промисловості в загальному обсязі продукції промисловості скоротилася відповідно в 2,3; 6,8 і 1,1 рази.

Визначення пріоритетними галузей, які забезпечують структурну перебудову, тобто створюють для неї підґрунтя більшою мірою відповідає вимогам ринкової економіки, ніж визначення в якості пріоритетних структуроутворюючих галузей. Пов'язано це з тим, що високий рівень динамізму економічного і суспільного життя, відкритість національної економіки в умовах глобалізації суттєво ускладнюють однозначне визначення структуроутворюючих галузей, які можуть бути пріоритетними не лише на даний момент, а й на перспективу. Крім того, їх визначення ускладнюється і внаслідок неповноти необхідної достовірної інформації про стан цих галузей. Тому на цьому шляху не виключені помилки, прорахунки, які дорого коштуватимуть державі. Яскравим прикладом щодо цього є проголошення пріоритетною галуззю автомобілебудування, що, на нашу думку, було стратегічною помилкою. Викликає цілий ряд запитань і зарахування до пріоритетних галузей сільського господарства. Тому концентрація зусиль на створенні механізмів, що рухатимуть економіку і суспільство в напрямку прогресу, представляється більш прийнятним і безпрограшним варіантом політики державних економічних пріоритетів.

Відповідно до економічних пріоритетів держави *напрямами бюджетної політики у рамках цього пріоритету* на 2004-2010 рр. повинні стати наступні:

– державні видатки на розвиток освіти, які до 2010 р. мають зрости до 10% від ВВП, тобто у два рази.

Пріоритетним напрямком використання цих коштів має бути підвищення заробітної плати вчителям і викладачам до такого рівня, який дозволить зробити сферу освіти престижною і залучити до неї обдарованих, творчих фахівців, без яких перебудувати її відповідно до нових вимог неможливо. Іншим напрямком використання цих коштів має стати відшкодування державою різниці між звичайною (ринковою) і пільговою процентною ставкою по позиках на освіту та фінансування стипендіальних програм для здібних дітей із малозабезпечених сімей;

– державна підтримка розвитку науки, збільшення державних видатків на науку до 3% від ВВП.

Першочерговими напрямами використання цих коштів мають бути:

а) державна підтримка (на засадах пайової участі) перспективних наукових досліджень і розробок та їх впровадження у виробництво;

б) державні витрати на фундаментальну науку;

в) сприяння розвитку перспективних прикладних досліджень в галузі природничих наук;

г) податкові пільги для тих, хто бере участь у фінансуванні науки та впровадженні її досягнень у виробництво;

д) державне замовлення на підготовку спеціалістів для наукових організацій.

– сприяння розвитку інфраструктури інноваційної діяльності шляхом стимулювання створення мережі технопарків, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж і центрів консалтингу та інжинірингу;

– державна підтримка прогресивних змін структури суспільного виробництва.

**Суттєве покращання охорони здоров'я** є також фундаментальною передумовою соціально-економічного прогресу. Тому цей напрямок теж має відноситися до пріоритетів бюджетної політики держави. За рахунок бюджетних коштів мають фінансуватися державні мінімальні стандарти послуг у галузі охорони здоров'я, державні програми, спрямовані на боротьбу з найбільш небезпечними

захворюваннями, соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці. Виходячи з цього, державні видатки на розвиток охорони здоров'я мають зрости до 7-8% від ВВП."

Першочергові напрями використання цих коштів:

а) повне фінансування державних мінімальних стандартів послуг у галузі охорони здоров'я;

б) фінансування державних програм, спрямованих на боротьбу з найбільш небезпечними захворюваннями.

Кошти для реалізації поставлених завдань можуть бути винайдені на основі докорінного перегляду системи податкових пільг, раціоналізації державних видатків, ефективного використання бюджетних ресурсів.

Проект

### Закон України

## "Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики"

### **До статті 2. Визначення основних термінів**

Дати визначення таких термінів:

"бюджетна політика держави – системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних і соціальних задач країни";

"пріоритети бюджетної політики – напрями вирішення найбільш складних і невідкладних проблем економічного і соціального розвитку країни за рахунок бюджетних коштів або державних кредитів, які кількісно визначені, забезпечуються фінансовими коштами першочергово і повністю, займають найбільшу частку в структурі державних видатків або зростають найвищими темпами".

Викласти визначення бюджетної системи України в новій редакції:

"бюджетна система України – сукупність побудованих на єдиних засадах Державного бюджету України та місцевих бюджетів, яка заснована на економічних відносинах, державному та адміністративно-територіальному устрої України і врегульована нормами права".

**До статті 33. Визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період**

Внести такі зміни та доповнення:

1. В пункті (1) після слів "...парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період" додати "та на середньо- і довгострокову перспективу".

2. Пункт (3) викласти у такій редакції:

"Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту України, який перерозподіляється через зведений бюджет України;

2) співвідношення податкових і неподаткових доходів Державного бюджету України;

3) перегляду системи податкових і бюджетних преференцій;

4) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України;

5) пріоритетів бюджетної політики та їх кількісного визначення;

6) питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету та напрямів їх використання;

7) граничного обсягу надання державних гарантій третім особам на залучення запозичень;

8) граничного рівня державних зовнішніх запозичень;

9) граничного обсягу державного боргу та його структури;

10) частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного бюджету України;

11) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету та коефіцієнту вирівнювання для місцевих бюджетів;

12) переліку головних розпорядників коштів державного бюджету;

13) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави".

**3. Пункт (6) статті викласти у такій редакції:**

"За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики

на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно з питань, визначених у частині 3 цієї статті та невикористаних резервів мобілізації доходів до Державного бюджету України, в тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України”.

**Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю “Визначення основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу”.**

1. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу розробляються на основі середньо- та довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України.

2. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу визначаються з метою:

комплексного прогнозування наслідків реалізації реформ, програм та законів, що розробляються чи вже ухвалені, для бюджетної системи України;

відстежування довгострокових негативних тенденцій і своєчасного прийняття випереджувальних заходів;

забезпечення спадкоємності та послідовності у проведенні бюджетної політики; фінансового забезпечення реалізації довгострокових цілей соціально-економічного розвитку.

3. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу містять:

прогноз передбачуваних змін у можливостях мобілізації доходів до Державного та місцевих бюджетів України;

пріоритети бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу;

напрямки державної політики на ринках внутрішніх і зовнішніх запозичень;

напрямки розвитку міжбюджетних відносин.

4. Основні напрямки бюджетної політики на середньострокову перспективу визначаються на 3 роки, на довгострокову перспективу – на 7 років.

5. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

**Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю “Вимоги щодо визначення пріоритетів бюджетної політики України на перспективу”.** У процесі визначення пріоритетів бюджетної політики на середньо- і довгострокову перспективу дотримуються наступних вимог:

1) пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів,

2) пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,

3) у процесі визначення пріоритетів забезпечувати їх наступність і послідовність. В разі недосягнення пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з врахуванням нових економічних і соціальних умов на наступний рік,

4) пріоритети бюджетної політики повинні характеризувати такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечуватися бюджетним фінансуванням першочергово і повністю,

5) пріоритети бюджетної політики мають бути обрхованими у вигляді кошторису по кожній цільовій бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,

6) пріоритети бюджетної політики визначаються серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і мають відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України “Про Державний бюджет України на ... рік”,

7) пріоритети бюджетної політики мають бути не численними, щоб запобігати розпорошенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

**Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю “Інформаційні засади складання проекту Державного бюджету України”.**

1. Проект Державного бюджету України розробляється на основі:

прогнозу соціально-економічного розвитку України на наступний бюджетний період;

основних напрямів бюджетної і податкової політики, включаючи їх пріоритети;

прогнозу балансу фінансових ресурсів і витрат держави;

плану розвитку державного сектора економіки;

довгострокових цільових державних програм.

2. Проект Державного бюджету України розробляється з врахуванням наступних засад інформаційного забезпечення його складання:

правильного визначення інформаційних потреб для аналізу виконання Державного бюджету України і бюджетної сфери країни в цілому;

організації ефективної системи моніторингу виконання Державного бюджету України;

обов'язкового проведення аналітичної обробки інформації щодо виконання Державного бюджету України і стану бюджетної сфери країни в цілому;

збирання і використання цільової інформації для поглибленого аналізу загроз виконанню Державного бюджету України і функціонуванню бюджетної сфери країни в цілому.

**Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю “Перспективний фінансовий план держави”.**

1. Одночасно з розробкою проекту Державного бюджету України на наступний бюджетний період формується перспективний фінансовий план держави.

2. Перспективний фінансовий план розробляється на основі середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України та Основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

3. Перспективний фінансовий план законодавчо не затверджується.

4. Перспективний фінансовий план складається на три роки, з яких:  
перший рік – рік, на який розробляється бюджет;  
наступні два роки – плановий період, протягом якого простежуються реальні результати заявленої економічної політики.

Вихідною базою для формування перспективного фінансового плану є бюджет на поточний рік.



5. Перспективний фінансовий план щороку коригується з урахуванням показників уточненого середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України і його термін продовжується на рік.

6. Перспективний фінансовий план складається за укрупненими показниками бюджетної класифікації.

***Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю “Довгострокові цільові бюджетні програми”.***

1. Довгострокові цільові бюджетні програми розробляються по кожному з визначених пріоритетів бюджетної політики (на рівні країни, області, району, місту) органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування і затверджуються відповідним законодавчим (представницьким) органом, представницьким органом місцевого самоврядування.

2. Перелік довгострокових цільових бюджетних програм визначається органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування відповідно до прогнозу соціально-економічного розвитку України та прогнозу соціально-економічного розвитку відповідної території і визначених на основі цих прогнозів пріоритетів.

3. Довгострокова цільова бюджетна програма, що пропонується для затвердження і фінансування за рахунок бюджетних коштів, повинна містити:

техніко-економічне обґрунтування;

прогноз очікуваних соціально-економічних та екологічних результатів;

найменування замовника програми;

відомості про розподіл обсягів і джерел фінансування по роках;

інші документи та матеріали, необхідні для її затвердження.

4. Замовником довгострокової цільової програми може бути орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

***До статті 40. Підготовка Верховною Радою України проекту Закону про Державний бюджет України до першого читання.***

В частині (1) зазначеної статті після слів “Комітети Верховної Ради України формують” замість “свої пропозиції до проекту закону” записати “свої висновки по проекту Закону в цілому, а також пропозиції та рекомендації стосовно предмету першого читання...”.

В частині (2) після слів "...або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню" додати: "Пропозиції щодо джерел покриття додаткових видатків не повинні передбачати внесення змін до чинного податкового законодавства, спрямованих на запровадження нових видів податків, зборів та інших обов'язкових платежів (у т.ч. їх запровадження Законом про Державний бюджет України), а також підвищення податкових ставок".

В частині (3) після слів "спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України" записати "готує свій висновок по проекту Закону України про Державний бюджет України, а також проект постанови Верховної Ради України про ухвалення в першому читанні вказаного законопроекту та про основні характеристики державного бюджету на черговий бюджетний період і представляє їх на розгляд Верховної Ради України".

Частину (4) вилучити.

***До статті 41. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет України у першому читанні.***

Зазначену статтю пропонується викласти у такій редакції.

1. В процесі розгляду Верховною Радою України проекту Закону про Державний бюджет України в першому читанні обговорюється його проект і прогноз соціально-економічного розвитку України, проект програми державних запозичень в частині джерел фінансування дефіциту бюджету, основні характеристики бюджету – його доходи за групами, підгрупами і статтями бюджетної класифікації; дефіцит бюджету в абсолютних цифрах та у відсотках до витрат бюджету, а також джерела його фінансування; загальний обсяг видатків бюджету.

2. При розгляді проекту Закону про Державний бюджет України в першому читанні заслуховується доповідь голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, а також виступи представників комітетів, фракцій Верховної Ради України та народних депутатів України, Рахункової палати, Кабінету Міністрів України.

3. При затвердженні в першому читанні основних характеристик державного бюджету Верховна Рада України не має права збільшувати доходи і дефіцит державного бюджету, якщо на ці зміни немає позитивного висновку Кабінету Міністрів України.

4. Верховна Рада України приймає проект Закону України про Державний бюджет України в першому читанні не пізніше 20 жовтня року (25 жовтня, якщо представлений проект Закону був відхилений), що передує плановому.

***До статті 43. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет України у другому читанні.***

1. При розгляді проекту Закону про Державний бюджет України у другому читанні затверджуються видатки державного бюджету за розділами і підрозділами функціональної класифікації в межах загального обсягу видатків, затвердженого в першому читанні. При цьому першочергово затверджуються видатки по пріоритетних напрямках витрачання бюджетних коштів. У другому читанні затверджується також обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

2. Народні депутати України, комітети та фракції Верховної Ради України направляють до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету зауваження та пропозиції щодо предмету другого читання. З урахуванням цих зауважень і пропозицій Комітет з питань бюджету розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проект постанови Верховної Ради України про прийняття у другому читанні проекту Закону України про Державний бюджет України і про розподіл видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації. Якщо Верховна Рада України при розгляді у другому читанні зазначеного законопроекту не підтримає пропозиції Комітету з питань бюджету, вона може розглянути альтернативні варіанти збалансованого розділу видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації.

3. Друге читання проекту Закону про Державний бюджет України завершується не пізніше 20 листопада.

4. У разі, якщо у другому читанні прийняті не всі статті проекту Закону про Державний бюджет України, вони переносяться на розгляд у третьому читанні.