Міністерство освіти та науки України
Західноукраїнський національний університет

До 50-річчя кафедри фінансів ім. С. І. Юрія

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

Підручник

За редакцією:
доктора економічних наук, професора В. Г. Дем'янишина;
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко;
доктора економічних наук, професора З. М. Лободіної

Тернопіль
ЗУНУ
2020

УДК 336.14

Авторський колектив: В. Г. Дем'янишин, д. е. н., професор, О. П. Кириленко, д. е. н., професор, З. М. Лободіна, д. е. н., професор, Т. О. Кізима, д. е. н., професор, О. І. Тулай, д. е. н., професор, А. В. Дем'янюк, к. е. н., М. Б. Гупаловська, к. е. н., Н. І. Карпишин, к. е. н., доцент, А. Я. Кізима, к. е. н., доцент, С. Л. Коваль, к. е. н., доцент, В. В. Письменний, д. е. н., доцент, С. В. Савчук, к. е. н., доцент, І. П. Сидор, к. е. н., доцент, О. Л. Шашкевич, к. е. н., доцент.

Рецензенти:
Михайло Іванович Крупка *– д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка;*
Валерій Михайлович Опарін *– д. е. н., професор, професор кафедри фінансів ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»;*
Лариса Петрівна Сідельникова *– д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування Херсонського національного технічного університету.*

Затверджено вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
як підручник для студентів закладів вищої освіти
(протокол № 5 від 27 грудня 2019 р.)

Бюджетна система : підручник / за ред. д. е. н., професора В. Г. Дем'янишина, д. е. н., професора О. П. Кириленко та д. е. н., професора З. М. Лободіної. Тернопіль : ЗУНУ, 2020. 624 с.

У підручнику висвітлено питання сутності бюджету, його складових, призначення та ролі у забезпеченні сталого розвитку держави, бюджетного дефіциту, бюджетної політики, функціонування бюджетного механізму. Всебічно охарактеризовано бюджетну систему та засади її побудови, теоретичні засади і практику формування доходів та здійснення видатків Державного і місцевих бюджетів України, організації міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання. Особливу увагу приділено розгляду стадій бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях, технологій бюджетування, організації контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Для студентів закладів вищої освіти, викладачів, науковців, менеджерів, усіх, хто цікавиться питаннями формування і використання бюджетних ресурсів та функціонування бюджетної системи.

ISBN 978-966-654-599-5

© Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П., Лободіна З. М., Кізима Т. О., Тулай О. І., Дем'янюк А. В., Гупаловська М. Б., Карпишин Н. І., Кізима А. Я., Коваль С. Л., Письменний В. В., Савчук С. В., Сидор І. П., Шашкевич О. Л., 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 7

Розділ 1. Сутність, призначення і роль бюджету держави

§ 1.1. Соціально-економічна сутність, призначення та роль бюджету у забезпеченні сталого розвитку держави 11

§ 1.2. Функції бюджету як економічної категорії 21

§ 1.3. Складові частини та характерні риси бюджету як основного фінансового плану держави..... 25

§ 1.4. Бюджетна політика як інструмент сталого розвитку держави 34

§ 1.5. Бюджетний механізм та його роль у реалізації бюджетної політики 43

Розділ 2. Бюджетний дефіцит і джерела його фінансування

§ 2.1. Бюджетний дефіцит та профіцит як показники стану бюджету 67

§ 2.2. Причини виникнення, види та соціально-економічні наслідки бюджетного дефіциту..... 74

§ 2.3. Джерела фінансування бюджетного дефіциту 78

Розділ 3. Бюджетна система та засади її побудови

§ 3.1. Поняття та склад бюджетної системи України..... 85

§ 3.2. Принципи побудови бюджетної системи України 88

§ 3.3. Бюджетна класифікація та її зміст..... 92

§ 3.4. Бюджетні ризики: економічна сутність, види та управління 118

Розділ 4. Бюджетний процес

§ 4.1. Організація бюджетного процесу в Україні..... 133

§ 4.2. Сутність та види технологій бюджетування 140

§ 4.3. Бюджетний процес на державному рівні..... 171

§ 4.4. Бюджетний процес на місцевому рівні 194

§ 4.5. Прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі. 218

Розділ 5. Організація контролю за дотриманням бюджетного законодавства

§ 5.1. Сутність та види контролю за дотриманням бюджетного законодавства 231

§ 5.2. Система органів бюджетного контролю в Україні 238

§ 5.3. Види порушень бюджетного законодавства та застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства 241

Розділ 6. Система доходів бюджету

§ 6.1. Соціально-економічна сутність та класифікація доходів бюджету держави 251

§ 6.2. Методи та джерела формування доходів бюджету держави 259

§ 6.3. Склад та види доходів Державного бюджету України ... 266

§ 6.4. Склад та види доходів місцевих бюджетів 279

§ 6.5. Планування доходів державного та місцевих бюджетів 299

Розділ 7. Міжбюджетні відносини та система міжбюджетних трансфертів

§ 7.1. Сутність та організація міжбюджетних відносин в Україні 315

§ 7.2. Бюджетне регулювання, його сутність та методи 327

§ 7.3. Види міжбюджетних трансфертів та їхня характеристика 333

§ 7.4. Дотації та порядок їх розрахунку 341

§ 7.5. Склад бюджетних субвенцій та особливості їх надання 345

Розділ 8. Система видатків бюджету

§ 8.1. Соціально-економічна сутність та класифікація видатків бюджету держави 357

§ 8.2. Склад видатків Державного бюджету України 375

§ 8.3. Видатки місцевих бюджетів, їх склад та характеристика 385

§ 8.4. Розпорядники бюджетних коштів та характеристика їхніх функцій 396

§ 8.5. Кошториси бюджетних установ, порядок їх складання та затвердження 404

Розділ 9. Видатки бюджетів на реалізацію управлінської та оборонної функцій держави

§ 9.1. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на органи державної влади та місцевого самоврядування 439

§ 9.2. Видатки державного бюджету на оборону 452

§ 9.3. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного бюджету на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади 464

Розділ 10.Видатки бюджетів на реалізацію соціальної функції держави

§ 10.1. Роль видатків бюджету у реалізації соціальної функції держави 481

§ 10.2. Бюджетне фінансування соціального захисту населення 490

§ 10.3. Видатки державного та місцевих бюджетів на освіту 501

§ 10.4. Бюджетне фінансування у забезпеченні функціонування системи охорони здоров'я 515

Розділ 11. Витрати бюджетів на реалізацію економічної функції держави

§ 11.1. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на економічну діяльність 529

§ 11.2. Бюджетне кредитування економіки 536

§ 11.3. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на науку 546

Розділ 12. Витрати бюджетів, пов'язані з управлінням державним і місцевим боргом

§ 12.1. Організація здійснення державних та місцевих запозичень 559

§ 12.2. Планування видатків бюджетів на обслуговування державного та місцевого боргу .. 572

§ 12.3. Порядок здійснення платежів з обслуговування і погашення державного та місцевого боргу..... 579

§ 12.4. Борговий портфель держави: управління ризиками та оптимізація структури 591

Література 615

ПЕРЕДМОВА

Проблеми теорії і практики функціонування бюджету у суспільстві завжди перебували у центрі уваги всіх верств населення будь-якої держави. Це зумовлено тим, що органи державної влади та місцевого самоврядування не можуть ефективно виконувати свої функції, не маючи у розпорядженні необхідного обсягу фінансових ресурсів, які були б зосереджені у бюджеті. Отже, рівень економічного розвитку, добробут громадян, безпека населення і країни суттєво залежать від фінансових можливостей держави, які визначаються величиною її бюджету. Незалежно від суб'єктивної волі держава змушена так організувати розподільні відносини, щоб своєчасно і повною мірою мобілізувати необхідний обсяг фінансових ресурсів до бюджету та спрямувати їх на виконання функцій, передбачених Конституцією України.

З огляду на це ґрунтовне дослідження сутності бюджету, особливостей формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів має велике значення для фінансової науки і практики. Саме завдяки розумінню об'єктивних процесів, законів та закономірностей розвитку суспільства, теоретичних засад функціонування бюджету органи державної влади та місцевого самоврядування зможуть організувати розподіл і перерозподіл ВВП таким чином і в таких пропорціях, які дали б змогу оптимально задовольнити економічні інтереси всіх членів суспільства.

Негативні наслідки розвитку глобалізаційних процесів, світової економічної кризи, суперечності внутрішньої

соціально-економічної політики України, зумовлені неефективними управлінськими рішеннями органів, які її формують та реалізують, призвели до виникнення численних проблем у сфері бюджетних відносин та загроз національній безпеці держави.

Враховуючи важливість проблеми функціонування фінансової системи України, на ринку праці зростає попит на креативних та компетентних фахівців з фінансів, які б продукували нестандартні й ефективні управлінські рішення для їхнього вирішення. Для підготовки кваліфікованого фахівця-фінансиста важливого значення набуває вивчення особливостей функціонування основної ланки фінансової системи держави – бюджетної системи. Бюджетна система України відіграє важливу роль у функціонуванні національної економіки та забезпеченні бюджетної безпеки. Доходи і видатки бюджетів, обсяг бюджетного дефіциту є важливими індикаторами стану фінансової системи держави, рівня самостійності та можливості органів державної влади і місцевого самоврядування належно виконувати визначені Конституцією України функції.

Незалежно від сфери подальшої діяльності професійний фінансист не може обійтись без знань про бюджет держави, який за допомогою грошових потоків пов'язує фінансові інститути між собою в єдину систему. Цим визначена необхідність формування у студентів зацікавленості до оволодіння дисципліною «Бюджетна система».

Ґрунтовні знання з дисципліни «Бюджетна система» потрібні студентам для того, щоб вони могли системно аналізувати стан фінансової системи й приймати управлінські рішення щодо управління бюджетними ресурсами в умовах невизначеності та фінансових ризиків.

Вивчення дисципліни «Бюджетна система» забезпечує фомування у студентів таких компетентностей:

- здатності досліджувати тенденції розвитку економіки за допомогою інструментарію макро- та мікроекономічного аналізу, оцінювати сучасні економічні явища;
- розуміння особливостей функціонування сучасних світових і національних фінансових систем та їхньої структури;
- здатності до діагностики стану фінансової, у т. ч. бюджетної, системи;
- здатності застосовувати знання законодавства у сфері фіскального регулювання;
- розуміння особливостей формування і реалізації бюджетної політики та здатності використовувати набуті знання для обґрунтування управлінських рішень щодо удосконалення механізму її реалізації;
- здатності використовувати сучасні технології бюджетування у бюджетному процесі на державному і локальному рівнях та виявляти бюджетні ризики;
- володіння технологіями, методами та інструментами управління бюджетними ресурсами;
- здатності оцінювати фінансову спроможність територіальних громад;
- здатності використовувати теоретичний і методичний інструментарій для виявлення фіскальних дисбалансів та здійснення бюджетного регулювання;
- здатності складати та аналізувати фінансову звітність;
- здатності виконувати контрольні функції у сфері фінансів.

Авторами окремих розділів і підрозділів підручника «Бюджетна система» є: В. Г. Дем'янишин, д. е. н., про-

фесор (р. 1, 2, 6, 8), О. П. Кириленко, д. е. н., професор (розділи 7, 9, 11), З. М. Лободіна, д. е. н., професор (р. 1, п. 1.1., 3.1–3.3, 4.1, 4.2, 4.4, 5.3, 7.2), Т. О. Кізима, д. е. н., професор (п. 3.1–3.3, 5.3, 7.2), О. І. Тулай, д. е. н., професор (п. 1.4, р. 10), А. В. Дем'янюк, к. е. н. (п. 4.5, 7.1, 7.3–7.5), М. Б. Гупаловська, к. е. н. (п. 5.1, 5.2), Н. І. Карпишин, к. е. н., доцент (п. 4.3), А. Я. Кізима, к. е. н., доцент (п. 4.2, р. 6), С. Л. Коваль, к. е. н., доцент (п. 8.2, 8.4, 8.5), В. В. Письменний, д. е. н., доцент (розділи 9, 11), С. В. Савчук, к. е. н., доцент (розділ 2, 6, п. 4.2), І. П. Сидор, к. е. н., доцент (п. 3.4, 8.1, 8.3), О. Л. Шашкевич, к. е. н., доцент (розділ 12).

Розділ 1
СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ

§ 1.1. Соціально-економічна сутність, призначення та роль бюджету у забезпеченні сталого розвитку держави

Забезпечення стабільної позитивної динаміки економічного та соціального розвитку країни пов'язане з ефективним використанням суспільством відповідних економічних інструментів і важелів управління, серед яких центральне місце посідає бюджет. За його допомогою держава має змогу регулювати розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, що забезпечуватиме оптимальне поєднання економічних інтересів усіх членів суспільства, створюючи при цьому міцний фундамент для якісного виконання своїх функцій.

Бюджет як основний інструмент забезпечення життєдіяльності держави потребує дослідження його економічної сутності та ролі у суспільстві, що дасть можливість сформулювати найбільш адаптований до сучасних економічних відносин метод управління ним.

Завдяки розумінню сутності бюджету керівники держави та її фінансового апарату можуть розробляти і приймати оптимальні рішення щодо розподілу і перерозподілу ВВП, використання фінансових форм, методів, важелів,

інструментів державного регулювання всіх соціально-економічних процесів у суспільстві.

Причинами участі держави у розподілі та перерозподілі ВВП є:

- необхідність бюджетного забезпечення реалізації функцій держави з метою задоволення найважливіших суспільних потреб;
- володіння засобами виробництва у державному секторі економіки, оскільки держава є суб'єктом створення ВВП;
- потреба регламентації соціально-економічного розвитку.

Між бюджетом і ВВП існує складна система взаємозв'язку. Важливим чинником зростання доходів бюджету є збільшення ВВП. При цьому, за умови стабільних пропорцій його розподілу, зростають доходи всіх суб'єктів розподільних відносин, у тому числі держави. Однак стабільне зростання ВВП створює передумови для зменшення частки держави, оскільки її потреби на фінансове зебезпечення виконання встановлених функцій відносно стабільні. Це поступово веде до зменшення рівня оподаткування юридичних і фізичних осіб, а відповідно – до збільшення частки ВВП на споживання й виробничі потреби.[1]

Згідно зі Словником іншомовних слів, бюджет (англ. «budget» – «торба, гаманець») – це затверджений у законодавчому порядку розпис, кошторис грошових доходів і видатків держави, який передбачається отримати та використати у майбутньому.

Бюджет сучасного розвиненого суспільства базується на фундаментально розробленій теорії. Серед її творців – найвидатніші представники економічної науки – У. Петті, П. Буагільбер, А. Сміт, Д. Рікардо, Дж.-С. Мілль, А. Вагнер, С. Вітте, Дж.-М. Кейнс, Р. Масгрейв, Г. Шмольдерс,

[1] Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. 2-ге вид., допов. і переробл. Київ : КНЕУ, 2001. 240 с. С. 119.

П. Самуельсон, Дж. Б'юкенен та інші. Серед багатьох наукових шкіл найбільший вплив мають школи, котрі розробляють актуальні бюджетні проблеми як міст від теорії до практики. Фінансова наука шукає і знаходить раціональні рішення щодо бюджету в процесі функціонування громадянського суспільства з його складною грою ринкових і політичних сил[1].

Здатність бюджету регулювати соціально-економічні процеси закладена в його сутності як об'єктивної економічної категорії. Погляди більшості авторитетів вітчизняної фінансової думки (В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Опаріна, О. Романенко, В. Федосова, С. Юрія та інших) єдині у баченні бюджету за економічною сутністю як системи фінансових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП з приводу формування і використання основного централізованого фонду грошових ресурсів, призначеного для забезпечення організації діяльності держави та реалізації її функцій. Такий підхід до трактування бюджету характерний для розподільної концепції теорії фінансів та акцентує увагу на розподільній функції бюджету, його впливі на суспільне відтворення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Поряд із розглядом категорії бюджет «як системи фінансових відносин» поширеним є науковий підхід до його трактування як сукупності різних видів грошових потоків, котрі забезпечують формування і використання бюджетного фонду. Зазначений підхід акцентує увагу на русі грошових потоків, який опосередковує розподіл і перерозподіл ВВП, та відповідає потоковій концепції теорії фінансів, основними прихильниками якої є В. Кудряшов, С. Лушин, В. Слєпов, Г. Точільніков та інші.

[1] Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с. С. 588.

Представники фондової концепції теорії фінансів (О. Бірман, С. Булгакова, О. Василик, М. Карлін, А. Мазаракі, О. Романенко, С. Фішер та інші), більш поширеної у західній фінансовій науці, розглядають бюджет як централізований фонд фінансових ресурсів держави (централізований грошовий фонд). Концепція засновується на тому, що основною ознакою бюджетних відносин є формування і використання грошових фондів, тоді як впливу зазначених процесів на соціально-економічний розвиток не приділяється достатньої уваги.

Доволі поширений в економічній та юридичній літературі розгляд бюджету як основного плану формування і використання фінансових ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування, який є юридичним актом та обов'язковий для виконання. Такий підхід простежуємо у наукових доробках В. Базилевича, Д. Боголєпова, Л. Воронової, М. Мітіліно, С. Мочерного, Ф. Нітті, Ц. Огня, І. Озерова, В. Паригіної, Д. Стігліца та інших учених, які значну увагу приділяють практичним аспектам функціонування бюджету.

Досліджуючи роль бюджету у забезпеченні соціально-економічного розвитку, М. Крупка, І. Луніна, А. Максюта і Ю. Пасічник розглядають його як інструмент державного регулювання (реалізації економічної політики держави) розподілу і перерозподілу фінансових потоків у країні, регулятивний вплив якого має ефективні, довготривалі та відчутні наслідки для економічних агентів.

Вихідною позицією світової фінансової думки при характеристиці бюджету є його нерозривний зв'язок з державою, її діяльністю. Погляди авторитетів західної фінансової науки (Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Х. Дальтона, Р. Масгрейва, Д. Хаймана, К. Шоупа) єдині у баченні бюджету як сфери органічно взаємопов'язаних фінансових потоків державних доходів і видатків. Реально ці потоки існують, відбувається їхній рух в організацій-

но-правових формах бюджетів і кошторисів на різних рівнях державної влади та адміністративно-територіального поділу країни.[1]

Л. Меджінсоні, Ч. Скотт подають більш сучасне визначення бюджету у вигляді суми можливих доходів і видатків за вказаний період з систематизацією планів і даних для досягнення визначених цілей.

Використання комплексного підходу до з'ясування *сутності бюджету держави* дало змогу В. Дем'янишину визначити зазначену економічну категорію *як сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом та перерозподілом ВВП і національного багатства з метою формування й використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.*

Бюджетні відносини мають такі ознаки:

- розподільний характер – за допомогою цих відносин здійснюють розподіл та перерозподіл ВВП і частини національного багатства країни з метою забезпечення держави таким обсягом бюджетних ресурсів, якого вона потребує для виконання своїх функцій;
- вартісне вираження – носієм бюджетних відносин є гроші;
- кінцевою метою бюджетних відносин є формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Види розподільних (бюджетних) відносин представлені на рис. 1.

Бюджет держави формується на основі внутрішніх (ВВП, частина національного багатства) і зовнішніх джерел.

[1] Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с. С. 590–591.

Рис. 1. Види бюджетних відносин

Основним джерелом формування бюджету держави є ВВП. Держава як учасник розподільних процесів організує розподіл і перерозподіл ВВП в інтересах усіх членів суспільства та суб'єктів суспільного відтворення. З одного боку, держава як власник засобів виробництва має право на певну частку ВВП на стадії його первинного розподілу. З іншого – держава виконує суспільні функції (управлінську, соціальну, економічну, оборонну), що конституційно закріплені за нею. Без необхідного обсягу грошових ресурсів ці функції виконати неможливо. З огляду на це держава організовує перерозподільні процеси з метою централізації частини ВВП у відповідному бюджетному фонді, що є платою суспільства за виконання її функцій.

Сукупність перерахованих відносин характеризує бюджет як економічну категорію і знаходить матеріальне відображення в основному централізованому фонді грошових ресурсів держави. Враховуючи наявність в Україні різноманітних ланок фінансової системи, яким відведена специфічна роль у розподільному процесі, бюджету

належить центральне місце. Це зумовлено тим, що через бюджет здійснюють розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту в усій його повноті. Іншої ланки, що могла б забезпечити у такому масштабі розподільні та перерозподільні процеси, у державі немає.

Суб'єктами бюджетних відносин, з одного боку, є держава, а з іншого – юридичні та фізичні особи, об'єктом – ВВП і національне багатство. Отже, бюджетними відносинами охоплені всі юридичні особи, кожен громадянин держави і кожна державна структура. При цьому відносини можуть бути дво- або односторонніми. Характер і масштаби участі держави у розподільних процесах залежать від моделі фінансових відносин у суспільстві.

Будучи об'єктивною економічною категорією, за умови її матеріалізації бюджет держави набуває конкретних речових форм.

Як матеріальне вираження категорії бюджет доцільно розглядати:

- *за явищем – сукупність реальних грошових потоків за їхніми окремими видами, що забезпечують формування і використання бюджетного фонду;*
- *за матеріальним змістом – основний централізований фонд грошових коштів держави;*
- *за формою – основний фінансовий план держави;*
- *за організаційною будовою – центральна ланка фінансової системи суспільства, основна ланка державних фінансів, яка має власну структуру, відображену в бюджетній системі;*
- *за правовим характером – юридичні акти у вигляді закону про Державний бюджет України та рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад;*
- *за рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства – один із найважливіших інстру-*

ментів регулювання соціально-економічних процесів у країні[1].

В. Андрущенко, розглядаючи бюджет крізь призму світової фінансової думки та розвиваючи її у дусі сучасного фінансового знання, зазначає, що «…бюджет як складна сфера фінансових відносин проявляє себе то в квазіринковій функції фіскального обміну податкових платежів на блага і послуги загального користування (грошовим еквівалентом яких є бюджетні асигнування), то як процес бюджетних рішень, чий зміст і характер визначаються через складний механізм суспільного вибору – від переважаючої політичної волі маси громадян до оперативних дій функціонерів фінансового менеджменту. У бюджеті переплетені між собою економічні, правові й політичні реалії, невіддільні одні від одних. … Бюджет постає як законодавчо (на підставі вибору певних соціально-економічних і політичних пріоритетів) аналітично обґрунтований розрахунок передбачених на визначений період видатків, зумовлених обсягом і структурою забезпечуваних державою благ, послуг і трансфертів, та призначених для їхньої оплати грошових надходжень з підведенням загального балансу»[2].

З огляду на те, що основне призначення бюджету полягає у необхідності забезпечення бюджетними ресурсами реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, розглянемо сутність поняття «бюджетні ресурси».

У Бюджетному кодексі України визначення поняття бюджетних ресурсів не наведено, а вживається термін «бюджетні кошти (кошти бюджету)» у значенні належних відповідно до законодавства надходжень бюджету та його витрат[3].

---

[1] Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с. С. 39–45.

[2] Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с. С. 594.

[3] Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Бюджетні ресурси – це частина фінансових ресурсів держави, сконцентрована у бюджетах всіх рівнів, що належать до бюджетної системи України[1].

Отже, *бюджетними ресурсами є матеріалізовані у вхідних і вихідних грошових потоках фінансові ресурси органів державної влади та місцевого самоврядування, мобілізовані з метою бюджетного забезпечення реалізації їхніх функцій до державного й місцевих бюджетів із внутрішніх і зовнішніх джерел у результаті впливу бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави на розподільні процеси.*

Складна внутрішня структура бюджетних відносин, багатоманітність конкретних форм їхнього вияву та вплив на численні інтереси суб'єктів відтворення зумовлюють обов'язкове управління розглянутою сукупністю грошових відносин. Інакше кажучи, з одного боку, бюджет розглядається як інструмент макроекономічного регулювання, а з іншого – бюджетні відносини є об'єктом бюджетного менеджменту.

Формування бюджету пов'язане з необхідністю розподілу частини вартості валового внутрішнього продукту, яку держава централізує для забезпечення виконання покладених на неї функцій. У такий спосіб суспільство платить державі за виконання нею її функцій. Ця плата набуває форми податків.

Централізація валового внутрішнього продукту державою завжди була невід'ємною частиною розподільних відносин. Проте питання, яким має бути рівень централізації, в усі часи викликало дискусії. Якщо рівень централізації буде дуже низьким, то держава не отримуватиме коштів у обсязі, який забезпечить фінансування видатків. І навпаки, занадто високий рівень централізації валового внутрішнього продукту призводитиме до зниження

[1] Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України : навч. посіб. Київ :Вища школа, 1997. 383 с. С. 38.

загального рівня економічної активності в державі через втрату зацікавленості й мотивації до праці та інвестування[1].

На соціально-економічні процеси впливають конкретні фінансові методи, форми, інструменти, важелі формування і використання бюджетних ресурсів. Вибір зазначених елементів відбувається у процесі розробки та реалізації бюджетної політики (свідомої (суб'єктивної) діяльності людей щодо використання об'єктивно існуючих бюджетних відносин), а їхня сукупність формує склад бюджетного механізму держави. У зарубіжній та вітчизняній фінансовій теорії знаходимо значний перелік і характеристику методів, форм, інструментів, важелів (інструментарію) бюджетного механізму, які успішно використовуються у фінансовій практиці та еволюціонують із розвитком бюджетних відносин.

Чистий внесок бюджетної політики в економічне зростання визначається тим, чи створює держава через бюджет додаткові можливості для розвитку економіки, чи, навпаки, забирає їх. Ефективна бюджетна політика разом з іншими напрямами макроекономічної політики є важливим фактором впливу на темпи та якість економічного розвитку[2].

Враховуючи недоліки функціонування ринкової економіки і необхідність нейтралізації небажаних соціально-економічних ефектів з метою стимулювання діяльності ринкових структур, погоджуємося із висновками зарубіжних і вітчизняних вчених, які домінуючу роль у коригуванні ринкових процесів відводять бюджету та бюджетному механізму. Як зауважує В. Андрущенко, в бюджетному

[1] Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ :Центр учб. л-ри ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 [1] с. С. 29.

[2] Глазьев С. Политика социальной справедливости и экономического роста. Российский экономический журнал. 2005. № 11–12. С. 74–100. С. 79.

механізмі зосереджено основну силу і можливості впливу держави на економічний розвиток[1].

Отже, використання бюджету як інструменту державного регулювання соціально-економічного розвитку пов'язане з практичним застосуванням методів, форм, інструментів та важелів бюджетного механізму держави під час реалізації її бюджетної політики.

§ 1.2. Функції бюджету як економічної категорії

Сутність бюджету знаходить практичний вияв через функції, які він виконує і які властиві йому як економічній категорії.

Серед усього різноманіття наукових підходів до виокремлення функцій бюджету як об'єктивної економічної категорії в окремих працях вони ототожнюються з призначенням бюджету, функціями інших економічних категорій, наслідками впливу бюджету на соціально-економічні процеси у результаті його використання як інструменту державного регулювання.

З огляду на це доцільно розмежовувати функції бюджету як економічної категорії та його роль (рис. 2).

Функції бюджету відображають, яким чином реалізується суспільне призначення бюджету, виявляються в рамках тих економічних відносин, які є змістом категорії «бюджет». З огляду на це бюджет виконує розподільну і контрольну функції. Реалізація розподільної функції супроводжується алокаційним та регулюючим, а контрольної – превентивним ефектами (рис. 3).

[1] Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ :КНЕУ, 2004. 864 с. С. 627.

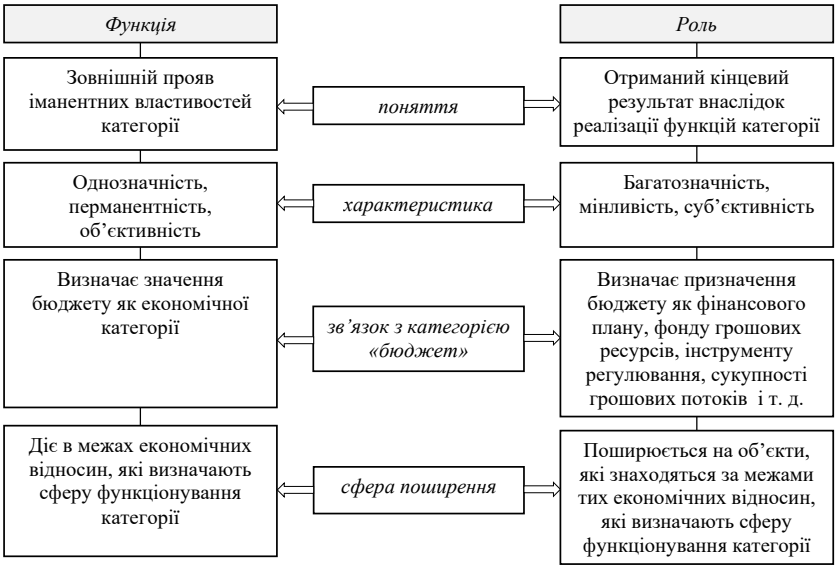


Рис. 2. Розмежування понять «функція» і «роль» у процесі дослідження економічної категорії «бюджет»

Джерело: складено автором на основі наукового підходу О. Смородіної[1].

Зміст розподільної функції полягає у розподілі та перерозподілі ВВП загалом і фінансових ресурсів зокрема між різними суб'єктами бюджетних відносин. Саме завдяки розподільній функції держава має можливість централізувати частину ВВП у своїх руках і використати їх на задоволення загальнодержавних потреб.

Розподільна функція визначена самою сутністю бюджету як об'єктивна економічна категорія. Ця категорія характерна для другої стадії суспільного відтворення, появляється і функціонує у процесі розподілу, саме через розподіл впливає на всі інші стадії відтворення: виробництво, обмін і споживання (рис. 4).

[1] Смородина Е. А. Развитие научных концепций о сущности и функциях налогов. Управленец. 2014. № 3 (49). С. 4–11.

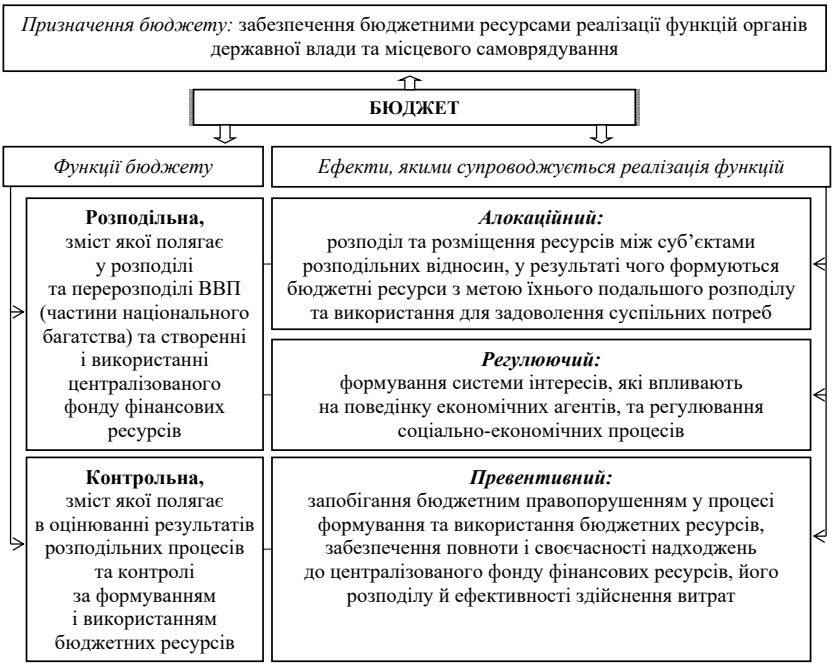


Рис. 3. Призначення, іманентні функції бюджету та ефекти, якими супроводжується їхня реалізація

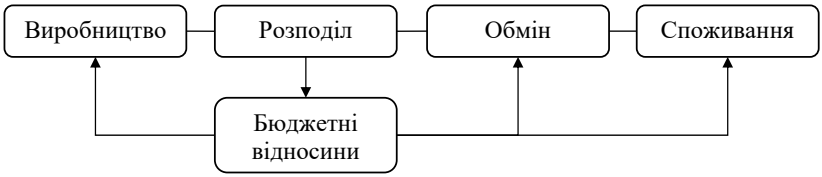


Рис. 4. Місце бюджетних відносин у суспільному відтворенні

У процесі розподілу ВВП за допомогою бюджету виділяють такі складові: первинний розподіл та перерозподіл.

Первинний розподіл пов'язаний з отриманням кожним учасником сфери матеріального виробництва певної частини виробленого і реалізованого ВВП. Так, суб'єктам господарювання у результаті первинного розподілу нале-

жить прибуток, державі – податки на споживання (ПДВ, акцизний податок, мито), прибуток державного сектору економіки, робітникам і службовцям – заробітна плата, підприємцям без створення юридичної особи – дохід.

Розподілений таким чином ВВП підлягає перерозподілу, причому кількість етапів цього перерозподілу є безкінечною. Так, за перерозподілу суб'єкти господарювання, робітники і службовці, підприємці сплачують до бюджету податки і збори (зокрема, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, єдиний податок та ін.).

За рахунок нагромаджених у бюджеті доходів держава у процесі фінансування (вторинний розподіл) виділяє розпорядникам та отримувачам бюджетних коштів відповідні ресурси, пов'язані із виконанням своїх функцій. Процес сплати податків і зборів та здійснення видатків є неперервним і всеохоплюючим, оскільки всі підприємства, організації, населення – учасники бюджетних відносин.

Матеріальне вираження розподільної функції бюджету реалізується за допомогою податків, зборів, неподаткових надходжень, трансфертів, бюджетних резервів, видатків, бюджетного фінансування, бюджетного кредитування, бюджетного субсидіювання тощо.

Контрольна функція бюджету характеризується специфікою, пов'язаною з особливостями розподільної функції. Вона дозволяє оцінювати якість перерозподільних процесів, своєчасність і повноту надходжень фінансових ресурсів у державну казну та їхнього розподілу, ефективність їхнього використання.

Матеріальним вираженням контрольної функції бюджету є бюджетний контроль.

Саме контрольна функція характеризує внутрішню властивість бюджету, яка надалі матеріалізується у бюджетному контролі та стає функцією контролюючих органів.

Отже, бюджет як об'єктивна економічна категорія виконує дві функції: розподільну і контрольну. Вони конкретизують суспільне призначення цієї категорії, є способом виявлення її сутності.

§ 1.3. Складові частини та характерні риси бюджету як основного фінансового плану держави

Бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (ст. 2 Бюджетного кодексу України). Він має всі ті ознаки, якими наділений будь-який фінансовий план. Поряд із цим окремі його характеристики свідчать, що він є особливим, найважливішим фінансовим планом держави.

I) У бюджеті як фінансовому плані відображається рух фінансових ресурсів держави, необхідних для виконання нею своїх функцій. Обсяг таких ресурсів значно перевищує потреби будь-якого суб'єкта господарювання.

II) Бюджет, як і будь-який фінансовий план, складається на плановий період відповідно до стратегічних завдань держави. Процес складання бюджету є довготривалим та охоплює календарний рік, що передує плановому.

III) Структура бюджету передбачає наявність загального та спеціального фондів, які містять дохідну, видаткову частини, кредитування, фінансування. Надходження (доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів) і ви-

трати (видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів) бюджету мають бути збалансованими. Без такого збалансування бюджет може бути нереальним, оскільки не забезпечуватиметься рівновага між потребою у видатках та наявними фінансовими ресурсами.

IV) Дохідна частина бюджету містить інформацію про всі види доходів та їхні обсяги. Доходи бюджету групуються відповідно до підрозділів бюджетної класифікації. Для визначення обсягів доходів за кожним їхнім видом складаються розрахунки за встановленою державою формою. У процесі визначення доходів використовують великий обсяг інформації, в тому числі: макроекономічні показники; звітні дані про виконання плану надходжень до бюджету за попередній звітний рік, а також на останню звітну дату; очікувані дані про виконання плану доходів до кінця року, що передує плановому; наявну законодавчу базу та можливі зміни окремих законодавчих та нормативних положень у майбутньому, що може вплинути на наповнення дохідної частини бюджету тощо.

V) У видатковій частині бюджету розкрита інформація про напрями розподілу видатків бюджету відповідно до підрозділів бюджетної класифікації видатків та кредитування, зокрема програмної, функціональної, відомчої, економічної. Ця частина бюджету передусім характеризується цільовим спрямуванням бюджетних коштів. Визначення обсягів видатків здійснюється на основі конституційних функцій держави та потреби у фінансових ресурсах для якісного виконання цих функцій з урахуванням фінансових можливостей. В умовах обмеження фінансових ресурсів суспільства дуже важко у повному обсязі задовольнити економічні інтереси всіх суб'єктів бюджетних відносин та забезпечити повноцінне виконання державою всіх функцій і повноважень.

VI) Дохідна частина бюджету пов'язана з видатковою частиною фінансових планів усіх суб'єктів господарювання. Як відомо, суб'єкт господарювання – платник різних податків, зборів, неподаткових надходжень до бюджету, котрі для будь-якого платника є видатками і відображаються у видатковій частині їхніх фінансових планів. Для держави такі податки, збори і неподаткові надходження є доходами, тому їхні суми відображаються у дохідній частині бюджету. Це дає підстави вважати бюджет основним фінансовим планом держави.

VII) Видаткова частина бюджету пов'язана з дохідною частиною фінансових планів більшості суб'єктів господарювання. Суб'єктам господарювання, які є розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів, з бюджету виділяють асигнування, необхідні їм для виконання їхніх функцій, завдань із зобов'язань. Якщо такі гроші для держави вважаються видатками, то для розпорядників й отримувачів бюджетних коштів вони є доходами й відображаються у дохідній частині їхніх фінансових планів. На основі цього можна зробити висновок, що бюджет є основним фінансовим планом країни.

VIII) У бюджеті, як і у будь-якому фінансовому плані, передбачене створення резервів. Для бюджету такими резервами є резервний фонд бюджету та оборотний залишок бюджетних коштів.

Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету. Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення:

- заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального характеру;
- заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природ-

ного характеру, на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень і прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їхнього переростання у надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом'якшення її можливих наслідків;

- заходів, пов'язаних із підготовкою та проведенням позачергових виборів народних депутатів України;
- інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету, тобто на момент затвердження бюджету не було визначених актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної ради, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради підстав для проведення таких заходів.

Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування.

Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1% від обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад) щомісячно звітує перед Верховною Радою України (Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною місцевою радою) про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету.

У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада.

Оборотний залишок бюджетних коштів – частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Тимчасовий касовий розрив – різниця між доходами і видатками помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету, що виникає у процесі його виконання, пов'язана з необхідністю здійснювати платежі впродовж поточного бюджетного періоду відповідно до бюджетних зобов'язань. Термін «тимчасовий касовий розрив» означає недостатню спроможність бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних та очікуваних грошових активів загального фонду (в тому числі залишків бюджетних коштів), окрім цільових міжбюджетних трансфертів і коштів резервного фонду, бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками.

Оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється у розмірі не більше 2% від планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережений у встановленому розмірі. Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про Державний бюджет України та/або змінами до нього (змінами до рішення про місцевий бюджет).

IX) Показники бюджету залежать від показників планів і програм соціально-економічного розвитку країни.

Так, надходження ПДВ залежить від обсягів виробництва продукції та надання послуг, акцизного податку – від обсягів виробництва та імпорту підакцизних товарів, податку на доходи фізичних осіб – від фонду заробітної плати тощо. Всі ці та інші показники є базовими для визначення доходів бюджету і передбачаються відповідними планами й програмами соціально-економічного розвитку. Без таких показників розрахувати обсяги надходжень до бюджету неможливо.

X) Окремі показники планів і програм соціально-економічного розвитку країни залежать від показників бюджету. Так, обсяги державних інвестицій, мінімальна заробітна плата, рівень зростання середньої зарплати у бюджетних установах, параметри розвитку освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, правоохоронних органів та інших державних структур і т. ін. залежать від фінансових можливостей держави, визначених бюджетом. Отже, не маючи відповідних показників бюджету, складати реальні прогнози розвитку економіки та соціально-культурної сфери неможливо.

XI) Бюджет як основний фінансовий план держави щорічно затверджується Верховною Радою України у вигляді закону. Він є обов'язковим для виконання всіма учасниками бюджетного процесу.

XII) Від виконання бюджету залежить реалізація планів і програм соціально-економічного розвитку країни. Якщо будуть виконані показники за доходами бюджету, то держава зможе забезпечити у повному обсязі фінансування передбачених різними планами і програмами заходів, і навпаки.

XIII) Від виконання планів і програм соціально-економічного розвитку країни залежить виконання бюджету. Так, у разі виконання завдань за обсягами ВВП, виробництва і реалізації продукції, освоєння інвестицій, зростання заробітної плати тощо буде виконано план

надходжень до бюджету та профінансовано передбачені видатки, і навпаки.

Бюджет відповідно до Бюджетного кодексу України може складатися із загального та спеціального фондів (рис. 5 і табл. 1).

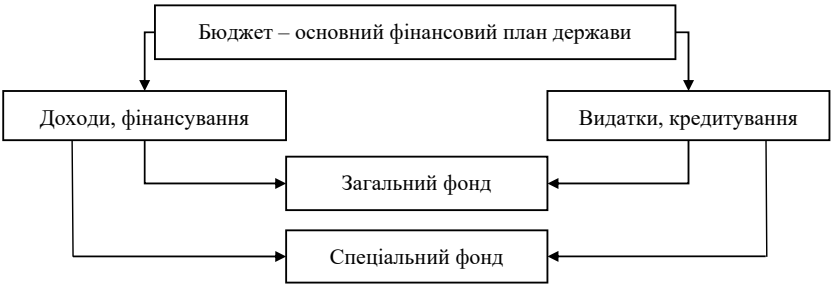


Рис. 5. Складові основного фінансового плану держави

За наявності загального і спеціального фондів, кошти яких мають різне призначення, бюджет як основний централізований фонд грошових коштів належить до державних фондів, що мають змішану форму використання призначень та затверджуються Верховною Радою України (державний бюджет) і місцевими радами (місцеві бюджети) на відповідний бюджетний рік.

Загальний фонд концентрує у собі надходження і витрати бюджетних ресурсів, які переважно не мають чіткого зв'язку між собою у тому сенсі, що окреме джерело ресурсів не прив'язане до конкретного напрямку витрачання коштів.

Спеціальний фонд бюджету – складова бюджету, яка охоплює надходження до бюджету, призначені для спрямування на конкретні заходи, та витрати з бюджету на реалізацію цих заходів.

Таблиця 1

Складові бюджету[1]

Загальний фонд	Спеціальний фонд
1) Всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); 4) фінансування загального фонду бюджету.	1) Доходи бюджету (в тому числі власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); 4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і зараховуються до спеціального фонду бюджету. Власні надходження бюджетних установ поділяються на групи (табл. 2).

Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди, їхні складові частини визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України.

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

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

Таблиця 2

Власні надходження бюджетних установ та напрями їхнього використання[1]

Види власних надходжень	Напрями використання
I) Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством	
1) Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю;	Покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю;
2) надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;	організація додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ; господарські потреби бюджетних установ, у тому числі оплата комунальних послуг і енергоносіїв;
3) плата за оренду майна бюджетних установ;	утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ;
4) надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).	ремонт, модернізація чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання й транспортування відходів і брухту на приймальні пункти; господарські потреби бюджетних установ, у тому числі оплата комунальних послуг і енергоносіїв.
II) Інші джерела власних надходжень бюджетних установ	
1) Благодійні внески, гранти та дарунки;	Організація основної діяльності бюджетних установ;
2) надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб;	виконання відповідних цільових заходів;
3) надходження, що отримують державні та комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні та комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи і заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.	організація основної діяльності бюджетних установ.

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього (виняток становить такий випадок (ст. 57 Бюджетного кодексу України: на кінець бюджетного періоду Державна казначейська служба України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду бюджету)).

Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету, а законодавством не встановлено інше.

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

§ 1.4. Бюджетна політика як інструмент сталого розвитку держави

Сьогодні людство пройшло шлях до цивілізованого розвитку. У 70-ті рр. XX ст. сформувалася концепція сталого розвитку як логічний перехід від здобутих наукових знань про екологію планети до бурхливого соціально-економічного прогресу.

Сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу

здатність майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Він охоплює два основних поняття:

1) поняття «потреба», зокрема це стосується потреб, забезпечення яких необхідне для існування бідних людей у світі, які мають бути предметом першочергового пріоритету;
2) поняття «обмеження», за застосування якого стан розвитку технологій та організації суспільства визначається здатністю навколишнього середовища задовольняти нинішні й майбутні потреби[1].

Просування концепції сталого розвитку на всіх рівнях передбачає інтеграцію її економічної, соціальної та екологічної складових, врахування взаємозв'язку останніх з метою досягнення цілей сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку відкриває перспективи переходу до нової системи суспільних цінностей, в якій життя та здоров'я людини в гармонії з навколишнім природним середовищем є абсолютним пріоритетом. Відповідно держава зобов'язана здійснювати безпосереднє регулювання основних параметрів соціального, економічного й екологічного розвитку у цьому напрямку. Важливу роль у цих процесах має відігравати ефективна фінансова політика держави загалом і бюджетна політика як основна її складова зокрема.

У сучасних умовах бюджетна політика держави є важливим важелем впливу на соціальні, економічні й екологічні процеси. Бюджетна політика має створювати такі умови для задоволення суспільних потреб, які відповідають цілям і завданням розвитку країни на певному етапі. Саме через бюджетну політику держава виконує свої функції та впливає на добробут людей. Метою такого впливу є насамперед забезпечення всіх верств населення доступними та якісними послугами у сферах

[1] Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. URL: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

освіти й охорони здоров'я; збільшення реальних доходів населення; відновлення та збереження навколишнього природного середовища.

Відповідно до положень Господарського кодексу України, бюджетна політика є одним з основних напрямів економічної політики, що визначаються державою. Її роль полягає у забезпеченні оптимального та раціонального формування доходів, використанні державних фінансових ресурсів, підвищенні ефективності державних інвестицій в економіку, узгодженні загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулюванні державного боргу та забезпеченні соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу[1].

Вектори сталого розвитку визначають необхідність формування нових фінансових відносин у всіх галузях і сферах діяльності. Бюджетна політика як важлива компонента фінансової політики держави загалом відображає її фінансові відносини із суспільними інститутами та громадянами. Формування бюджетної політики відбувається через планомірні дії уповноважених органів державної влади щодо акумуляції, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави відповідно до чинної законодавчо-нормативної бази для досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства[2].

Бюджетна політика розробляється законодавчими та виконавчими органами влади різного рівня із залученням провідних фахівців. Бюджетна політика є вагомим інструментом державного регулювання суспільного розвитку, оскільки у процесі її формування розробляються основні напрями використання бюджетних коштів відповідно до пріоритетності визначених завдань. Вона формується у ході бюджетного процесу та передбачає окреслення цілей

[1] Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text (дата звернення 15.10.2019).

[2] Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : моногр. Суми : Вид-во СумДУ, 2010. С. 26.

і завдань у сфері державних фінансів. Разом із цим, нові суспільні інтереси на основі концепції сталого розвитку мають бути у центрі уваги під час визначення напрямів оптимізації та ефективного використання бюджетних ресурсів держави.

Сутність бюджетної політики як складової суспільно-економічних відносин визначається сукупністю відповідних форм взаємозалежностей і взаємовпливів економічних, правових, політичних, інституційних компонентів бюджетного простору та інституційного середовища суспільства у процесі формування бюджету й використання бюджетних коштів для досягнення стратегічних цілей і основних завдань розвитку суспільства, що дасть можливість підвищити рівень збалансованості та ефективності системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку країни[1]. Врахування інституційних аспектів у процесі реалізації бюджетної політики є підґрунтям для впровадження концептуальних засад сталого розвитку, оскільки громадяни дотримуються соціальних законів, сформованих у суспільстві та зафіксованих у відповідних інституціях.

Бюджетна політика нашої держави зорієнтована на такі цілі, визначені Конституцією України, як забезпечення соціальних інтересів, економічного, культурного розвитку держави і суспільства загалом. Відповідно особливого значення набувають такі конституційні принципи: верховенства права, рівності всіх суб'єктів бюджетних правовідносин, розподілу влади, відповідальності держави перед людиною, відповідності бюджетного законодавства нормам і положенням Конституції України, участі громадян в управлінні державними справами, непорушності права приватної власності, законності як базової засади діяльності органів влади та посадових осіб, справедливого

[1] Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2010. С. 3.

розподілу суспільного багатства тощо. Порушення згаданих принципів призводить до розбалансування, непослідовності, асоціальності бюджетної політики та її неспроможності впливати на прогресивний розвиток суспільства і зміцнення демократичності державотворення[1].

Сьогодні в Україні склалося сприятливе середовище для реформування та вдосконалення бюджетної політики, метою якої є створення можливостей і забезпечення умов для максимально ефективного використання бюджетних ресурсів відповідно до пріоритетів сталого розвитку. Принципи ефективної бюджетної політики у сучасних умовах характеризуються такими системно-ситуативними положеннями, як підвищення якості прогнозів макроекономічних показників; використання світового досвіду бюджетного реформування з метою гармонізації, уніфікація і спрощення фінансової системи країни та її інституцій; підвищення результативності бюджетних витрат за застосування програмно-цільових засад діяльності та ін.[2]

Основними завданнями, які необхідно виконати для підвищення ефективності бюджетної політики держави, є такі:

1) надання пріоритету при формуванні цілей бюджетної політики не політичним інтересам, а соціальному, економічному й екологічному ефектам, що буде досягнутий за результатами їхньої реалізації;
2) реальне підпорядкування цілей бюджетної політики держави законодавчо затвердженим стратегічним програмам соціального, економічного й екологічного розвитку країни;
3) забезпечення прив'язки певних заходів та інструментів реалізації бюджетної політики до конкретних цілей, що дасть можливість проводити об'єктивне оцінювання результатів їхньої реалізації.

[1] Росоляк О. Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. С. 17.

[2] Богомолова Н. І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759.

Сутність бюджетної політики необхідно розглядати насамперед з точки зору умов її формування. На сучасному етапі розвитку нашої країни бюджетна політика має бути основним механізмом визначення концептуальних напрямів впливу держави на збалансований соціоекологоекономічний розвиток.

З метою реалізації концепції сталого розвитку можна виділити три основні науково-методичні підходи до визначення сутності бюджетної політики держави (рис. 6).

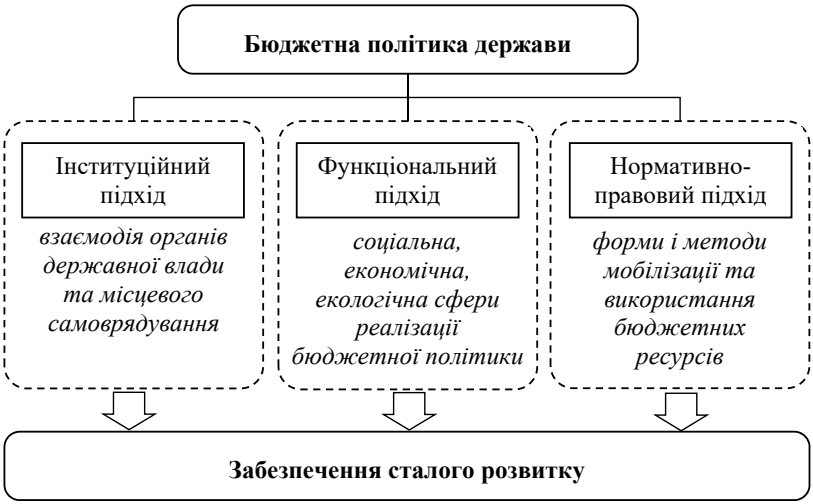


Рис. 6. Науково-методичні підходи до визначення сутності бюджетної політики держави

Інституційний підхід передбачає взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування щодо визначення пріоритетів бюджетної політики (соціальних, екологічних, економічних) під час її формування та реалізації.

Функціональний підхід відображає сфери реалізації бюджетної політики, в яких створюються умови для вирі-

шення завдань соціального, економічного розвитку країни та забезпечення якісного довкілля.

Сутність нормативно-правового підходу полягає в тому, що держава визначає основні форми і методи мобілізації бюджетних ресурсів, їхнього використання на загальнодержавні потреби, що відображено у відповідних нормативно-правових актах.

Дієва бюджетна політика держави має будуватися на принципах наступності, об'єктивності, узгодженості, обов'язковості та прозорості (рис. 7).

Отже, *бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення та застосування цих засобів на практиці.* Бюджетна політика відображає пріоритетні напрями у сфері формування та використання бюджетних ресурсів, спрямовані на ефективну реалізацію завдань сталого розвитку. Усі заходи, що проводяться у рамках бюджетної політики, мають бути взаємопов'язаними та узгодженими. Загалом зважена та відповідальна бюджетна політика не допускає зростання фінансових зобов'язань понад рівень, реально забезпечений фінансовими ресурсами.

Конкретизація основних напрямів бюджетної політики на найближчий період (бюджетна тактика) і на перспективу (бюджетна стратегія) дасть змогу забезпечити її ефективність. У сучасних українських реаліях стратегія дієвої бюджетної політики має забезпечити досягнення мети збалансованого соціоекологоекономічного розвитку. Відповідно потрібно розробити бюджетну тактику як форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

Рис. 7. Принципи, які сприяють формуванню дієвої бюджетної політики держави

Бюджетну політику класифікують за такими видами:

- політика у сфері надходжень бюджетних ресурсів;
- політика у сфері витрат бюджетних ресурсів.

Формування бюджетної політики є дуже складним процесом, оскільки її роль у суспільстві специфічна, суперечлива, багатоаспектна і залежить від об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема рівня соціально-економічного розвитку, моделі фінансових відносин та фази економічного циклу. Виділяють такі типи бюджетної політики:

- дискреційна або свідома (обмежувальна, стимулююча), недискреційна або автоматична;
- стабілізаційна (антициклічна): стимулювальна (експансіоністська) або стримувальна (рестрикційна);
- проциклічна або антициклічна;
- фіскальних стимулів або фіскальної консолідації.

Основні напрями бюджетної політики мають відповідати пріоритетам соціально-економічного розвитку держави, визначеним у стратегічних прогнозних і програмних документах (Стратегії соціально-економічного розвитку держави та ін.).

Бюджетна політика позв'язана з функціонуванням та розвитком держави. З одного боку, держава є організатором і координатором бюджетних відносин, а з іншого – активним їхнім учасникам. Зважаючи на це суттєвою передумовою удосконалення бюджетної політики є всебічне врахування чинників, які впливають на зміст такої політики.

Сучасні реалії свідчать про те, що деякі чинники Українською державою враховуються не у повному обсязі, внаслідок чого бюджетна політика піддається гострій критиці. Загалом при формуванні та реалізації бюджетної політики дуже важко врахувати всі її можливі негативні фактори, оскільки саме у цій політиці взаємопов'язані ін-

тереси різних соціальних груп населення, які дуже часто бувають суперечливими або антагоністичними.

Важливим є завдання суб'єктів бюджетних відносин оптимально врахувати при розробці напрямів бюджетної політики ці інтереси, обрати пріоритети, визначити їхнє місце у черговості проведення, у повному обсязі врахувати можливі відхилення, небажані обставини, які можуть негативно вплинути на ефективність та якість реалізації бюджетної політики.

Бюджетна політика може вважатися ефективною за умов достатньої ефективності всіх її видів.

Наявність проблем і недоліків у бюджетній політиці держави, пов'язаних з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, обумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення організації, розвитку та оптимізації цієї політики.

§ 1.5. Бюджетний механізм і його роль у реалізації бюджетної політики

Провідна роль у забезпеченні сталого розвитку України належить бюджетному механізму, який органи державної влади та місцевого самоврядування використовують для безпосереднього впливу на розподільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням бюджетних ресурсів.

Бюджетний механізм – це сукупність згрупованих у підсистеми фінансових методів, форм, інструментів, важелів, у результаті впливу яких на розподільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням бюджетних ресурсів, відбуваються кількісні та якісні зміни соціально-економічних явищ і процесів як рушійної сили соціально-економічного розвитку та забезпечується реалізація засад бюджетної політики, спрямованої на вирішення проблем, які при цьому виникають.

Формування бюджетного механізму здійснюється державою під час визначення засад її бюджетної політики на відповідний бюджетний період (відбувається під час складання та схвалення Бюджетної декларації) згідно зі ст. 33 Бюджетного кодексу України та ст. 152 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» і передбачає вибір такого інструментарію бюджетного механізму (використовується у вітчизняній та зарубіжній практиці у різні періоди), практичне застосування якого «...забезпечило б його найбільш повну відповідність вимогам бюджетної політики того чи іншого періоду, що є запорукою повноти реалізації її мети і завдань»[1].

Регулюючі можливості бюджетного механізму залежать від узгодженості дії та адекватності обраних фінансових методів, форм, інструментів, важелів щодо основних напрямів бюджетної політики відповідного типу, яка реалізується на конкретному етапі господарювання, врахування моделі фінансових відносин у суспільстві та фази економічного циклу:

- дискреційна або свідома (обмежувальна, стимулююча), недискреційна або автоматична;
- стабілізаційна (антициклічна): стимулювальна (експансіоністська) або стримувальна (рестрикційна);
- проциклічна або антициклічна;
- політика фіскальних стимулів або фіскальної консолідації.

Основні напрями бюджетної політики мають відповідати пріоритетам соціально-економічного розвитку держави, визначеним у стратегічних прогнозних і програмних документах.

Процес формування бюджетного механізму відображено на рис. 8.

Реалізація бюджетної політики здійснюється за допомогою інструментарію бюджетного механізму у процесі

[1] Дем'янишин В. Г. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально-економічних процесів. Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць / наук ред. І. К. Боднар. 2007. Вип. 11 (78). С. 3–11. С. 4.

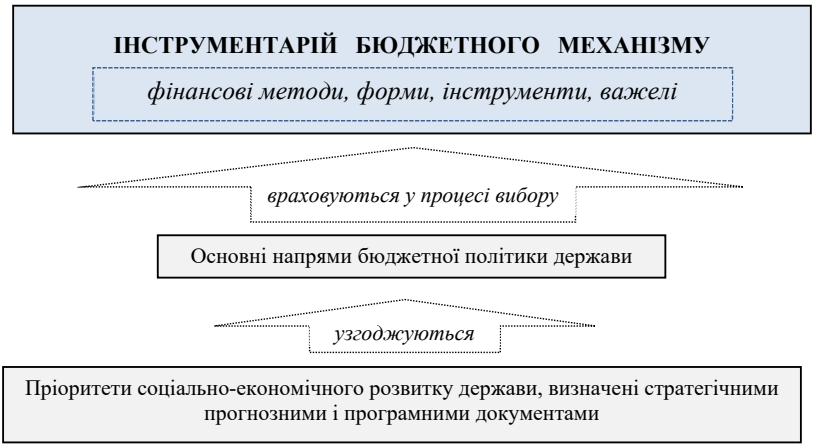


Рис. 8. Графічна візуалізація формування бюджетного механізму держави

його функціонування з метою забезпечення сталого розвитку. З огляду на це зазначений механізм як складова фінансового механізму держави:

- обумовлюється існуванням бюджетних відносин, з одного боку, та необхідністю їхнього регулювання – з іншого;
- є засобом безпосереднього впливу органів державної влади і місцевого самоврядування на розподільні процеси, пов'язані з формуванням та використанням бюджетних ресурсів, та соціальні й економічні явища і процеси.

Структура бюджетного механізму характеризується складністю компонентів і зв'язків між ними, тому забезпечення архітектоніки зазначеного механізму є обов'язковою умовою його дієвості й покращення результативності впливу на розподільні процеси.

З огляду на трактування бюджетного механізму як певної сукупності взаємопов'язаних і взаємодіючих складових і напрями руху бюджетних ресурсів у зазначеному механізмі виділяють дві основні підсистеми: механізм

формування бюджетних ресурсів; механізм використання бюджетних ресурсів.

Кожна із зазначених складових охоплює фінансові методи, форми, інструменти та важелі (рис. 9).

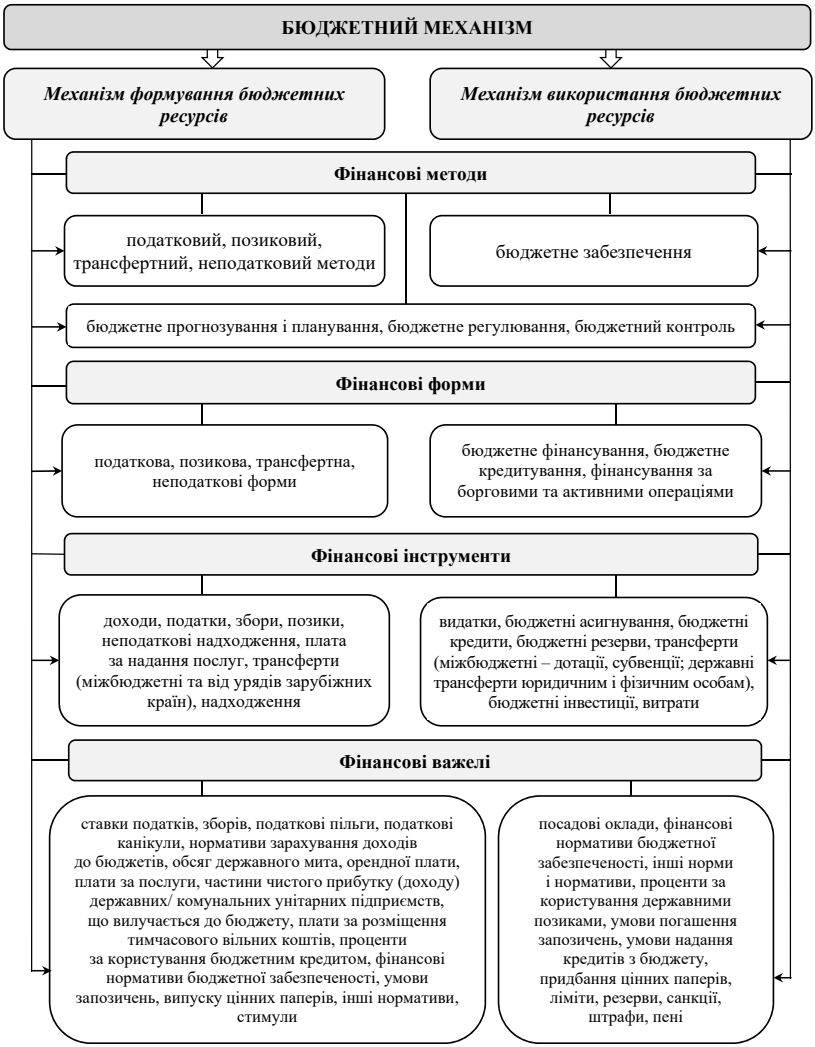


Рис. 9. Складові бюджетного механізму держави

Гармонійне поєднання методів, форм, інструментів і важелів механізмів формування та використання бюджетних ресурсів забезпечує цілісну архітектоніку бюджетного механізму.

За допомогою фінансових методів, форм, інструментів та важелів механізму формування бюджетних ресурсів відбувається регулювання системи розподільних і перерозподільних процесів, створення централізованого фонду фінансових ресурсів в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій.

У результаті практичного застосування елементів механізму використання бюджетних ресурсів забезпечується регулювання перерозподілу ВВП, розподілу і використання централізованого фонду фінансових ресурсів, тобто витрачаються попередньо акумульовані у бюджеті держави кошти відповідно до напрямів спрямування, передбачених у затверджених бюджетах.

Схематично регулюючу роль підсистем бюджетного механізму у розподільних процесах – розподілі та перерозподілі ВВП – відображено на рис. 10.

За напрямами дії бюджетного механізму, які взаємопов'язані та взаємопідпорядковані, виділяють:

- внутрішню дію – щодо бюджету держави (бюджетних ресурсів) як об'єкта його впливу;
- зовнішню дію – щодо соціально-економічного розвитку держави.

З позиції внутрішньої дії бюджетний механізм має забезпечити належне формування і використання бюджетних ресурсів. Цей напрям стосується дієвості та ефективності механізмів адміністрування податків і обов'язкових платежів, а також налагодженості процесів забезпечення повного й своєчасного здійснення видатків бюджету держави.

З позиції зовнішньої дії бюджетний механізм має впливати на економічні та соціальні явища і процеси для забезпечення сталого розвитку з урахуванням його стратегії.

Основні аспекти функціонування і роль бюджетного механізму у регулюванні соціально-економічних процесів залежать від сукупності елементів кожної зі складових підсистем та взаємозв'язку між ними, які застосовує держава у процесі формування і використання бюджетних ресурсів.

За допомогою методів бюджетного механізму держава забезпечує регулювання бюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу.

У фінансовій літературі метод визначається як спосіб, прийом або система прийомів для досягнення будь-якої мети, для виконання певної операції[1].

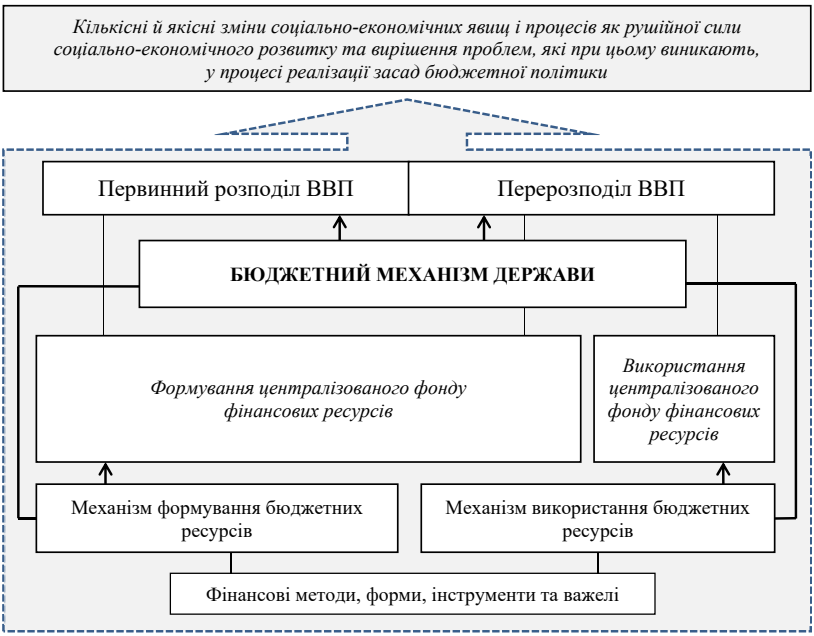


Рис. 10. Графічна візуалізація дії бюджетного механізму держави

[1] Словник іншомовних слів / укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ :Наук. думка, 2000. 680 с. С. 354.

Механізм формування бюджетних ресурсів базується на податковому, позиковому, трансфертному, неподатковому методах, а механізм використання бюджетних ресурсів – на бюджетному забезпеченні. Бюджетне прогнозування і планування, бюджетне регулювання, бюджетний контроль є спільними методами для обох підсистем бюджетного механізму.

На відміну від методів, форми бюджетного механізму пов'язані з рухом бюджетних ресурсів – їхнім акумулюванням та використанням.

Для формування бюджетних ресурсів застосовуються податкова, неподаткова, позикова й трансфертна форми бюджетного механізму, а для їхнього використання – бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, фінансування за борговими та активними операціями.

Інструменти бюджетного механізму відображають конкретну форму руху грошових потоків та є засобами вирішення визначених завдань чи досягнення певного впливу. Дієвість фінансових інструментів є визначальним фактором дієвості бюджетного механізму.

У складі механізму формування бюджетних ресурсів виділяють такі інструменти: доходи, податки, збори, позики, неподаткові надходження, плата за надання послуг, трансферти (міжбюджетні та від урядів зарубіжних країн), надходження тощо.

До інструментів механізму використання бюджетних ресурсів належать видатки, бюджетні кредити, бюджетні резерви, трансферти (міжбюджетні – дотації, субвенції; державні трансферти юридичним і фізичним особам), бюджетні інвестиції, витрати тощо.

Використання фінансових інструментів пов'язане з відповідними важелями, що визначають характер їхньої дії та відображають не рух коштів, а характеризують па-

раметри, умови і форми цього руху. За допомогою важелів встановлюється характер дії окремих інструментів[1].

Фінансові важелі є важливою та найбільш мобільною складовою бюджетного механізму. Важіль – це засіб, який може сприяти розвитку чого-небудь або пожвавити, підсилити діяльність чого-небудь при використанні певного методу[2].

Дія інструментів механізму формування бюджетних ресурсів посилюється або послаблюється такими важелями, як: ставки податків, зборів, податкові пільги, податкові канікули, нормативи зарахування доходів до бюджетів різних рівнів, обсяг державного мита, орендної плати, плати за послуги бюджетних установ, частини чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, плати за розміщення тимчасово вільних коштів, проценти за користування бюджетним кредитом, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, умови здійснення запозичень, випуску цінних паперів, інші нормативи, стимули тощо.

До важелів механізму використання бюджетних ресурсів належать: посадові оклади, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, інші норми і нормативи, проценти за користування державними позиками, умови погашення запозичень, умови надання кредитів з бюджету, придбання цінних паперів, ліміти, резерви, санкції, штрафи, пені і т. ін.

Охарактеризуємо взаємозв'язок між методами, формами, інструментами та важелями бюджетного механізму.

---

[1] Опарін В., Федосов В., Льовочкін С. та ін. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. Київ :КНЕУ, 2016. 695 [1] с. С. 81.

[2] Великий тлумачний словник української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1440 с. С. 72; Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : моногр. Львів : Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2002. 396 с. С. 38.

Бюджетне прогнозування як метод бюджетного механізму є науково-аналітичним процесом оцінювання можливих варіантів формування та використання бюджетних ресурсів у перспективі. Результати аналізу є основою для вибору цілей – орієнтирів при розробленні проєкту державного та місцевих бюджетів.

Бюджетне планування – це діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших учасників бюджетного процесу щодо конкретизації частки централізації ВВП, обсягів, джерел формування і напрямів використання бюджетних ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Бюджетне регулювання – діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, а також подальшого перерозподілу коштів між бюджетами з метою забезпеченості бюджетними ресурсами власних державних та делегованих державою повноважень до органів місцевого самоврядування.

Бюджетний контроль – це сукупність заходів уповноважених контролюючих органів, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками бюджетного процесу вимог бюджетного законодавства, які мають імперативний (виявлення порушень бюджетного законодавства, притягнення винних посадових осіб до відповідальності й відшкодування завданих збитків) і превентивний (запобігання виникненню порушень бюджетної дисципліни, нераціональному та неефективному використанню бюджетних ресурсів) характер.

За допомогою трансфертного методу бюджетного механізму, який передбачає формування бюджетних ресурсів у трансфертній формі, мобілізуються доходи бюджетів у вигляді трансфертів від урядів зарубіжних країн: кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або ін-

шої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, гранти (дарунки), надходження в межах програм допомоги ЄС (надходження в межах програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, інша допомога) та міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

З огляду на те, що практично з усіх бюджетів одночасно надаються і до всіх бюджетів надходять дотації та субвенції, особливість міжбюджетних трансфертів як елементу бюджетного механізму полягає у тому, що вони є інструментом як механізму використання бюджетних ресурсів, так і механізму їхнього формування.

Надання міжбюджетних трансфертів відбувається у результаті перерозподілу ВВП під час використання централізованого фонду фінансових ресурсів. Відповідно вони відображаються у видатковій частині бюджету, з якого надаються, та є інструментом механізму використання бюджетних ресурсів (які сформовані за допомогою податкового, позикового, неподаткового методів). Водночас міжбюджетні трансферти є доходами бюджету, який їх отримує, а отже, вони належать до інструментів механізму формування бюджетних ресурсів. Саме, тому трансфертний метод акумулювання міжбюджетних трансфертів поряд із такими основними методами, як податковий і позиковий, певною мірою відіграє важливу, хоча і другорядну, роль.

Дія трансфертів як інструменту бюджетного механізму посилюється або послаблюється такими фінансовими важелями, як: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості (використовується для розрахунку медичної, освітньої субвенції), нормативне значення індексу податкоспроможності, при якому надається місцевому бюджету базова дотація або перераховується до державного бю-

джету реверсна дотація, коефіцієнт вирівнювання, умови використання субвенцій тощо.

Поряд із трансфертним методом виокремлюють податковий, неподатковий та позиковий методи формування бюджетних ресурсів, яким відповідають визначені фінансові форми (табл. 3).

Таблиця 3

Фінансові методи та форми механізму формування бюджетних ресурсів

Вид надходжень до державного та місцевих бюджетів	Метод формування бюджетних ресурсів	Форма формування бюджетних ресурсів
Податки	податковий	податкова
Трансферти (міжбюджетні та від урядів зарубіжних країн)	трансфертний	трансфертна
Доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, власні надходження бюджетних установ, інші неподаткові доходи бюджету	неподатковий	неподаткова
Доходи від продажу основного капіталу, від реалізації державних запасів і товарів, від продажу землі та нематеріальних активів		
Надходження до цільових фондів у складі бюджетів		
Надходження за рахунок повернення кредитів до бюджету		
Кошти від приватизації державного майна		
Надходження бюджету за рахунок зміни (зменшення) обсягів готівкових коштів		
Кошти від продажу цінних паперів та повернення бюджетних коштів з депозитів для управління ліквідністю		
Запозичення – позики банківських установ, міжнародних фінансових організацій, органів управління іноземних держав й ін.	позиковий	позикова

Практичне застосування податкового методу передбачає формування бюджетних ресурсів у податковій формі та використання фінансових інструментів бюджетного механізму – податків, зборів, які характеризуються безповоротністю, примусовістю справляння, надійністю, регулярністю та стабільністю надходження. Дія податків та

зборів залежить від таких фінансових важелів, як: ставки податків, зборів, нормативи зарахування податків до бюджетів різних рівнів, податкові пільги, податкові канікули, пеня, інші санкції за порушення податкового законодавства тощо.

За допомогою неподаткового методу бюджетного механізму мобілізуються бюджетні ресурси в неподатковій формі у вигляді доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності, власних надходжень бюджетних установ, інших неподаткових доходів бюджету; доходів від продажу основного капіталу, від реалізації державних запасів і товарів, від продажу землі та нематеріальних активів; надходжень за рахунок повернення кредитів до бюджету; коштів від приватизації державного майна тощо.

При цьому використовують такий інструмент, як неподаткові надходження, і відповідні важелі: обсяг державного мита, орендної плати, плати за послуги бюджетних установ, частини чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, плати за розміщення тимчасового вільних коштів, процент за користування бюджетним кредитом тощо.

Практичне застосування позикового методу та позикової форми формування бюджетних ресурсів передбачає використання не менш важливих інструментів бюджетного механізму – позик, які характеризуються добровільністю залучення, поверненістю коштів, платністю, строковістю, тимчасовістю користування, невисокою передбачуваністю дії. Важелями впливу в системі державних запозичень є процентні ставки, умови випуску і погашення цінних паперів тощо.

Методи та форми механізму використання бюджетних ресурсів наведено у табл. 4.

Таблиця 4

Фінансові методи та форми механізму використання бюджетних ресурсів

Вид витрат державного та місцевих бюджетів	Метод використання бюджетних ресурсів	Форма використання бюджетних ресурсів
Видатки на державне управління, органи місцевого самоврядування; оборону; громадський порядок, безпеку, судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист	бюджетне забезпечення	бюджетне фінансування
Видатки для надання міжбюджетних трансфертів		
Витрати, зумовлені наданням кредитів з бюджету		бюджетне кредитування
Витрати бюджету, зумовлені погашенням запозичень		фінансування за борговими операціями (погашення боргових зобов'язань)
Витрати бюджету, зумовлені придбанням цінних паперів та розміщенням бюджетних коштів на депозитах для управління ліквідністю		фінансування за активними операціями
Витрати бюджету, зумовлені змінами (збільшенням) обсягів готівкових коштів		

Бюджетне забезпечення – це метод бюджетного механізму, за допомогою якого відбувається рух грошових потоків у формах бюджетного фінансування, бюджетного кредитування, фінансування за борговими й активними операціями, пов'язаний із здійсненням витрат бюджету відповідного рівня з метою задоволення потреби органів державної влади та місцевого самоврядування у бюджетних ресурсах для належного виконання покладених на них функцій.

Систему бюджетного забезпечення реалізації функцій держави подано на рис. 11.

Рис. 11. Система бюджетного забезпечення реалізації функцій держави

Практичне застосування бюджетного забезпечення як методу бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави поряд із його іншими складовими відображається не тільки в обсягах бюджетних ресурсів, спрямованих на забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для реалізації їхніх функцій, тобто у витратах бюджету держави, а й в їхній структурі.

Бюджетне фінансування – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням бюджетних ресурсів шляхом безповоротного та безоплатного їхнього надання розпорядникам бюджетних коштів (здійснення видатків) на проведення заходів, передбачених затвердженим бюджетом і його розписом.

Процес бюджетного фінансування (встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів, виділення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, взяття ними бюджетних зобов'язань

та здійснення платежів) проводиться у встановленому Бюджетним кодексом України порядку.

Враховуючи те, що відповідно до п. 1 ст. 48 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, тобто видатки з бюджету будь-якого рівня розпорядниками коштів здійснюються винятково на підставі затверджених кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів (п. 1 ст. 46 Бюджетного кодексу України), кошторисне фінансування є єдиною формою бюджетного фінансування.

Основними фінансовими інструментами бюджетного механізму, які при цьому застосовуються, є видатки бюджету (бюджетні асигнування), бюджетні резерви, трансферти (міжбюджетні – дотації, субвенції; державні трансферти юридичним і фізичним особам), бюджетні інвестиції тощо. До важелів, які діють у межах зазначених інструментів, належать: обсяг видатків, умови їхнього здійснення, умови надання трансфертів, посадові оклади, інші норми і нормативи, ліміти на витрачання бюджетних коштів, бюджетні резерви, санкції, штрафи, пені й ін.

На відміну від бюджетного фінансування, яке характеризується одностороннім рухом коштів, бюджетне кредитування – це форма бюджетного забезпечення, яка передбачає надання розпорядникам бюджетних коштів на проведення заходів, передбачених затвердженим бюджетом і розписом бюджету, бюджетних ресурсів з бюджету відповідного рівня на поворотній, строковій і платній основах. Основним фінансовим інструментом бюджетного механізму, який при цьому використовується, є бюджетні кредити та важелем – умови надання кредитів з бюджету.

Фінансування за борговими операціями (погашення боргових зобов'язань) – форма бюджетного забезпечення, яка передбачає повернення позичальником в особі органів державної влади та місцевого самоврядування за рахунок бюджетних ресурсів кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та / або випуску боргових цінних паперів.

Фінансування за активними операціями – форма бюджетного забезпечення, яка передбачає здійснення витрат бюджету за розміщення бюджетних ресурсів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення бюджетних коштів на єдиний казначейський рахунок тощо.

Основним інструментом бюджетного механізму, який застосовується у процесі фінансування за борговими й активними операціями, є витрати бюджету, а важелями – умови погашення запозичень, придбання цінних паперів тощо.

Формування та функціонування бюджетного механізму неможливе без правового, інформаційного та організаційного забезпечення.

Правове забезпеченням – це сукупність прийнятих органами державної влади та місцевого самоврядування правових актів, які регламентують бюджетні відносини щодо формування і використання бюджетних ресурсів. Сукупність правових актів, які регулюють відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства; визначають правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргів, називається бюджетним законодавством.

Бюджетне законодавство складається з:

- Конституції України;
- Бюджетного кодексу України;

- Бюджетної декларації;
- закону про Державний бюджет України;
- інших законів, що регулюють бюджетні відносини;
- нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі та на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України;
- нормативно-правових актів органів виконавчої влади;
- прогнозів місцевих бюджетів;
- рішень про місцевий бюджет;
- рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Діапазон застосування фінансових методів, форм, інструментів, важелів бюджетного механізму обмежений бюджетним законодавством.

Інформаційне забезпечення – сукупність форм документів, в яких відображається інформація (показники, методика їхнього розрахунку і т. ін.) щодо стану соціально-економічного розвитку держави, її діяльності, формування і використання бюджетних ресурсів тощо.

Організаційне забезпечення бюджетного механізму – система органів державної влади та місцевого самоврядування, до повноважень яких належить розробка і прийняття рішень щодо управління бюджетними потоками, бюджетними ресурсами.

Узгодженість методів, форм, інструментів і важелів бюджетного механізму у процесі реалізації бюджетної політики держави, характер, ступінь їхнього впливу на соціально-економічний розвиток та орієнтація на вирішення визначених завдань забезпечуються на основі реалізації принципів, на яких базується дія зазначеного механізму.

Принципи формування та функціонування бюджетного механізму – це такі основні засади, положення формування і функціонування бюджетного механізму, які є орієнтирами, вимогами до вибору органами державної влади та місцевого самоврядування подальшого практичного застосування фінансових методів, форм, інструментів і важелів зазначеного механізму.

Склад принципів формування та функціонування бюджетного механізму наведено на рис. 12.

Рис. 12. Принципи формування і функціонування бюджетного механізму

До принципів формування бюджетного механізму належать такі:

1) відповідність (адекватність) – вибір методів, форм, інструментів, важелів бюджетного механізму має здійснюватися відповідно до основних напрямів бюджетної політики з урахуванням моделі фінансових відносин (ринкова, адміністративно-командна) у суспільстві, рівня централізації ВВП, фази економічного циклу, типу бюджетної політики;
2) узгодженість – вибір елементів бюджетного механізму для реалізації бюджетної політики має враховувати вплив методів зазначеного механізму на організацію бюджетних відносин, його форм та інструментів – на напрям і форму руху бюджетних ресурсів і характер дії важелів зазначеного механізму з метою уникнення суперечливості їхньої взаємодії та забезпечення підпорядкування елементів механізму реалізації тактичних заходів бюджетної політики стратегічним цілям зазначеної політики;
3) системність і комплексність – індикатором (критерієм) успішного формування бюджетного механізму є забезпечення взаємодії його елементів як цілісної системи, результатом якої має бути спрямованість бюджетної політики на економічне зростання та підвищення суспільного добробуту;
4) законність – вибір методів, форм, інструментів і важелів бюджетного механізму з метою подальшого практичного застосування має здійснюватися винятково на підставі нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, які регламентують бюджетні відносини;

5) мінімізація ризиків – формування бюджетного механізму для реалізації бюджетної політики має відбуватися з урахуванням можливості зміни дії методів, форм, інструментів і важелів зазначеного механізму під впливом ендогенних та екзогенних ризикових факторів управління бюджетними ресурсами і передбачати систему превентивних заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків зазначеного впливу.

Загальними принципами функціонування бюджетного механізму є такі:

1) дієвість – результативність функціонування методів, форм, інструментів і важелів бюджетного механізму залежить від наявності стимулюючих чи стримуючих властивостей елементів механізму та можливостей їхньої практичної реалізації;
2) обґрунтованість – елементи бюджетного механізму мають бути спрямовані на визначення обсягу, напрямів і структури формування та витрачання бюджетних ресурсів на основі реалістичних показників і врахування факторів, які визначають державні потреби й обсяг ресурсів для їхнього задоволення відповідно до пріоритетів розвитку суспільства, із використанням науково обґрунтованих методик бюджетування;
3) перманентність – з огляду на те, що основним джерелом фінансового забезпечення функцій держави є бюджетні ресурси, їхнє формування і використання має відбуватися у формі неперервного руху вхідних та вихідних фінансових потоків, який має бути забезпечений постійною дією елементів бюджетного механізму;
4) збалансованість – інструментарій бюджетного механізму має бути спрямований на забезпечення

відповідності обсягу передбачених бюджетом витрат бюджетних ресурсів обсягу надходжень бюджету із зовнішніх та внутрішніх джерел;

5) транспарентність – доступність для громадськості інформації про практичне застосування елементів бюджетного механізму, наприклад щодо обсягу, видів, джерел формування і напрямків витрачання бюджетних ресурсів їхніми розпорядниками та отримувачами на всіх стадіях бюджетного процесу;
6) безумовність – забезпечення спрямованості елементів бюджетного механізму на обов'язкове виконання кредитних зобов'язань позичальників бюджетних ресурсів у формі бюджетних кредитів перед державою та боргових зобов'язань держави у формі державних позик перед кредиторами.

Враховуючи складові бюджетного механізму, серед принципів його функціонування виокремлюють також спеціальні принципи, які поділяються на:

– принципи механізму формування бюджетних ресурсів:
  1) еквівалентність – елементи бюджетного механізму мають бути спрямовані на забезпечення відповідності між обсягом податкових надходжень як виду бюджетних ресурсів держави та величиною податкового навантаження на платників податків;
  2) бюджетна достатність – забезпечення спрямованості елементів бюджетного механізму на визначення обсягу, складу та джерел формування бюджетних ресурсів з урахуванням: необхідності задоволення потреби органів державної влади та місцевого самоврядування у бюджетних ресурсах для виконання їхнього основного конституційного

обов'язку – забезпечення прав і свобод людини; характерних ознак видів надходжень бюджетів різних рівнів, відмінностей між ними та витрат на адміністрування;

– принципи механізму використання бюджетних ресурсів:
  1) плановість – елементи бюджетного механізму мають бути спрямовані на забезпечення використання бюджетних ресурсів винятково відповідно до визначених в основному фінансовому плані держави – бюджеті – обсягів та напрямів витрачання;
  2) адресність і цільове використання бюджетних ресурсів – встановлення бюджетних асигнувань конкретним розпорядникам бюджетних ресурсів для взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів у результаті практичного застосування елементів бюджетного механізму має відбуватися винятково на цілі, визначені бюджетними призначеннями відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку;
  3) ефективне витрачання бюджетних ресурсів й об'єктивне оцінювання ефективності – елементи бюджетного механізму мають бути спрямовані на забезпечення: враховування результатів від витрачання бюджетних ресурсів (отриманих на основі об'єктивного оцінювання бюджетних програм) у процесі встановлення бюджетних асигнувань конкретним розпорядникам бюджетних коштів для взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів; відповідності цілей, визначених бюджетними призначеннями, пріоритетам соціально-економічного розвитку.

Базові поняття: бюджет, бюджетні ресурси, складові бюджету, функції бюджету, бюджетне законодавство, бюджетна політика, бюджетний механізм, фінансові методи, фінансові форми, фінансові інструменти, фінансові важелі, принципи формування і функціонування бюджетного механізму.

Контрольні запитання і завдання:

1. У чому полягає сутність бюджету як об'єктивної економічної категорії?
2. Які ознаки властиві бюджетним відносинам?
3. Назвіть основні об'єкти та суб'єкти бюджетних відносин.
4. Дайте характеристику бюджету як економічного явища. Як це явище пов'язано із сутністю бюджету?
5. У чому полягає матеріальний зміст бюджету?
6. Визначте бюджет держави за формою.
7. Охарактеризуйте бюджет держави за його організаційною побудовою.
8. Які функції виконує бюджет, будучи економічною категорією?
9. Виділіть характерні риси бюджету як централізованого фонду грошових коштів держави.
10. Яке призначення та яка роль бюджету держави в суспільстві?
11. Що таке загальний фонд бюджету та які складові він охоплює?
12. Що таке спеціальний фонд бюджету та які складові він вміщає?
13. Які є види власних надходжень бюджетних установ?
14. На які цілі можуть використовуватися власні надходження бюджетних установ?
15. Охарактеризуйте термін «бюджетна політика».
16. Які є види бюджетної політики?
17. Дайте визначення бюджетному механізму та поясніть його роль.
18. Охарактеризуйте складові бюджетного механізму.
19. Які основні принципи формування і функціонування бюджетного механізму?
20. Що таке бюджетне законодавство? Які відносини воно регламентує та які містить складові?

Розділ 2
БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЖЕРЕЛА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ

§ 2.1. Бюджетний дефіцит і профіцит як показники стану бюджету

У бюджеті держави як суспільно-економічному інституті відображаються інтереси всіх громадян, юридичних осіб та держави. Його розмір як фонду грошових коштів визначається певними параметрами, основними з яких є обсяги доходів і видатків. Співвідношення таких параметрів вказує на стан бюджету як фінансового плану, сформованого на балансовій основі. Конкретний обсяг бюджету, джерела доходів і напрями використання коштів визначаються щорічно Законом про Державний бюджет України, який є основним фінансовим планом держави та обов'язковий до виконання усіма учасниками бюджетного процесу.

Для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду, бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів має відповідати принципу збалансованості бюджетної системи. Відповідно до нього повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

У процесі збалансування бюджету шляхом зіставлення дохідної та видаткової частин формується його баланс (стан бюджету), який визначається такими показниками, як:

- *рівновага доходів і видатків бюджету;*
- *бюджетний профіцит (перевищення доходів над видатками бюджету з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету),*
- *бюджетний дефіцит (перевищення видатків над бюджетними доходами з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету) (рис. 1).*

Рис. 1. Показники стану бюджету

Показник рівноваги доходів і видатків свідчить про збалансованість бюджету, тобто обсяги дохідних джерел достатні для фінансування потреб держави у плановому періоді. Рівновага дохідної та видаткової частин бюджету вважається його природним станом, за якого всі планові видатки забезпечені відповідними джерелами фінансу-

вання. Відповідно стан рівноваги бюджету можна вважати оптимальним, а його досягнення є найважливішим завданням бюджетного планування. Процес балансування бюджету значною мірою утруднює можливість урегулювання величезного спектра різнорівневих інтересів і суперечностей, основою яких є бажання суб'єктів отримувати якомога більше асигнувань і сплачувати якомога менше податків. Результати збалансування бюджету характеризують кількісні та якісні показники фінансового стану країни, рівень реалізації засад бюджетної політики і закладеної в її основу бюджетної доктрини.

У процесі зіставлення дохідної та видаткової частин бюджету сальдо може характеризувати збалансованість, набувати форми надлишку або дефіциту. Виникнення дефіциту та профіциту бюджету пов'язане з невідповідністю вхідних і вихідних фінансових потоків. Принциповим у цьому разі є розуміння бюджету як плану щорічних доходів і видатків держави, який розробляється урядом на наступний бюджетний період і затверджується законом. Складаючи бюджет, уряд використовує діючу законодавчу та нормативну базу, опираючись на соціально-економічну доктрину держави.

Профіцит бюджету є надзвичайно рідкісним явищем, що дає підстави вважати його специфічним, оскільки інститут держави не функціонує на принципах комерційного розрахунку і не має на меті отримання додаткової фінансової вигоди. Відповідно більш допустима збалансованість бюджету, коли видаткові та дохідні статті є рівними. Профіцит бюджету затверджується з метою:

- погашення державного боргу, утвореного в попередні періоди;
- забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів;

- придбання цінних паперів[1].

Затвердження бюджету з перевищенням дохідної частини над видатковою в Україні має регламентований характер, що обмежує вплив профіциту на економічні процеси. Бюджетний профіцит можна вважати доволі відносним показником, оскільки неможливо уявити ситуацію, коли відсутні напрями витрачання коштів. Якщо кошти на погашення основної суми боргу перевести зі складу витрат бюджету у склад бюджетних видатків, то відповідно у бюджеті профіциту не спостерігатиметься.

Бюджетний дефіцит є надзвичайно складним та суперечливим економічним явищем, оскільки неоднозначно впливає на соціально-економічний розвиток держави. Так, загалом незбалансованість бюджету свідчить про фінансову нестабільність і негативно впливає на всі сфери функціонування суспільних відносин. З іншого боку, бюджетний дефіцит є тим інструментом бюджетної політики, що активізує прискорення соціально-економічного зростання при кризових ситуаціях. За своєю сутністю бюджетний дефіцит відображає об'єктивні економічні відносини, розвивається за відповідними економічними законами. Зміст таких відносин полягає у залученні додаткових обсягів доходів (понад наявні у бюджеті) та їхньому спрямуванні на фінансування видатків, передбачених бюджетом. Наявність дефіциту означає, що бюджет планового року містить такі статті видатків держави, які не мають грошового забезпечення за рахунок постійних доходів. І хоча таке явище здебільшого є негативним, проте не свідчить про незбалансованість бюджету загалом, оскільки у процесі його складання і затвердження визначаються необхідні джерела фінансування дефіциту. Дефіцит бюджету має власні джерела фінансування.

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17.

Затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету. Визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на кожний рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% від прогнозного номінального обсягу ВВП України на відповідний рік. Установлений законом про Державний бюджет України граничний обсяг дефіциту державного бюджету не може перевищувати визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на відповідний бюджетний період[1].

Місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом:

- за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період);.
- за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження в результаті продажу/ пред›явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період)[2].

Місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом:

- за загальним фондом у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, виконання зобов›язань за не-

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17.

[2] Там само..

погашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період);

- за спеціальним фондом у разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів[1].

У фінансовій науці регулювання бюджету з позиції його балансування базується на трьох концептуальних підходах: збалансуванні бюджету на щорічній основі, збалансуванні бюджету на циклічній основі, ідеї «функціональних фінансів» (рис. 2).

В контексті таких концепцій, як збалансування бюджету на циклічній основі та ідея «функціональних фінансів», фінансова політика базується на потенціалі грошової системи країни й орієнтована на бюджетний дефіцит, а також передбачає:

- наявність значного золотовалютного потенціалу країни;
- контроль за розвитком бюджетного дефіциту і пошук джерел його покриття;
- виділення бюджетних асигнувань на заходи, що дають значний економічний ефект.

У світовій та вітчизняній практиці проблема подолання дефіциту бюджету перетворилась на стратегічну мету фінансової політики держави. Відповідно дотримання принципу збалансованості стає пріоритетним у реалізації стратегії розвитку на довгострокову перспективу.

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17.

Рис. 2. Концептуальні підходи до регулювання бюджету з позиції його балансування

§ 2.2. Причини виникнення, види та соціально-економічні наслідки бюджетного дефіциту

На всіх етапах розвитку економічних процесів у державі актуалізується необхідність вирішення проблем збалансування бюджетів, подолання бюджетного дефіциту та пошуку джерел його фінансування, що є визначальним для ефективної реалізації фінансової політики. Наявність бюджетного дефіциту свідчить про недостатні фінансові можливості держави забезпечувати виконання своїх функцій за рахунок бюджетних ресурсів. Це зумовлює дефіцитне фінансування державних потреб і посилює фінансову кризу в державі. Причинно-наслідковий зв'язок бюджетного дефіциту з економічною, а в її складі – фінансовою кризою свідчить про те, що, з одного боку, дефіцит є однією з причин кризи, а з іншого – її наслідком.

Бюджетний дефіцит має різні вияви, характеризується розмаїттям причин, чинників і наслідків.

Саме із визначення сутності поняття «бюджетний дефіцит» випливає основна його причина виникнення – випереджаючі темпи зростання видатків бюджету порівняно з бюджетними доходами.

Крім того, об'єктивними та суб'єктивними причинами, що зумовлюють виникнення бюджетного дефіциту, можуть бути:

- свідоме заплановане прийняття бюджету з дефіцитом як інструменту економічного регулювання;
- кризові явища в економіці (зниження темпів виробництва, неефективне функціонування галузей економіки, наслідком чого є зменшення обсягів валового внутрішнього продукту);
- попередній бюджетний дефіцит;
- старіння нації;
- надзвичайні події (стихійні лиха, техногенні аварії, екологічні катастрофи, війни, тероризм);
- демократія і демократичні процедури;

- корупція і/або низький професійний рівень державного бюрократичного апарату тощо (рис. 3).

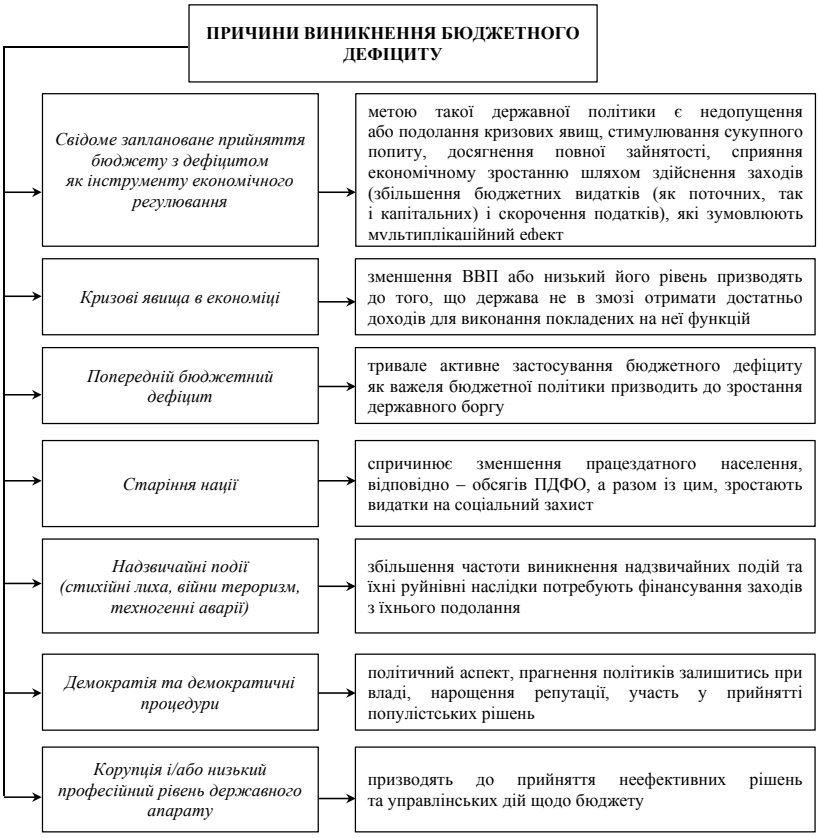


Рис. 3. Причини виникнення бюджетного дефіциту

Наявність неочікуваного бюджетного дефіциту та суттєві відхилення між запланованими і фактичними показниками бюджету можуть бути зумовлені неякісним бюджетним плануванням й недостатнім обґрунтуванням бюджетних показників. Крім того, на динаміку ВВП і відповідно бюджетного дефіциту безпосередньо впливає неналежне наукове обґрунтування державної та регіональної політики, що не сприяє

врахуванню можливих непередбачуваних негативних наслідків у процесі прийняття нормативно-правових актів чи реалізації різноманітних політичних заходів чи проектів.

У вітчизняній фінансовій науці бюджетний дефіцит класифікують за різними ознаками (рис. 4):

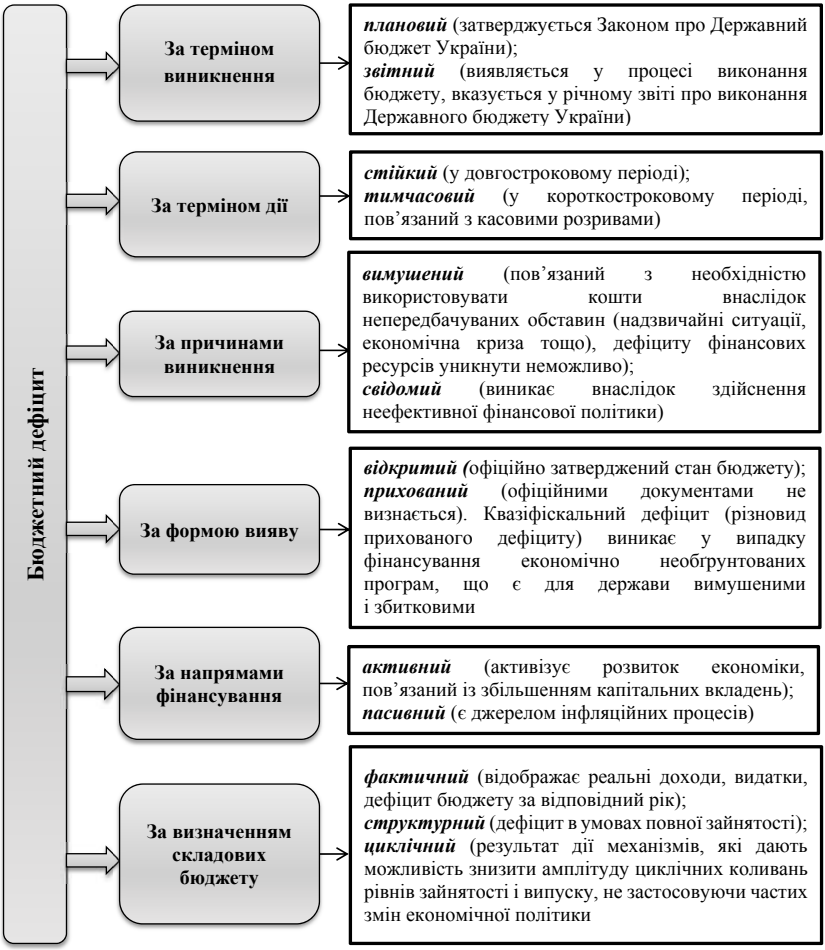


Рис. 4. Класифікація бюджетного дефіциту

В Україні бюджетний дефіцит набув хронічного характеру, що значною мірою сприяє посиленню нестабільності економічних процесів у державі, кризових явищ у сфері державних фінансів, грошово-кредитної системи, зростанню залежності від зовнішніх позичальників. В останні роки бюджетна політика спрямована на формування і виконання Державного бюджету України із значними обсягами дефіциту, про що свідчать реальні масштаби його зростання.

В умовах поглиблення демократизації суспільних відносин бюджетний дефіцит може бути своєрідним стимулом забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку, як свідчить досвід розвинутих країн, що спонукає до збільшення доходів бюджету та раціоналізації напрямів використання бюджетних коштів. Натомість в Україні бюджетний дефіцит характеризується негативними наслідками, що виявляються у нагромадженні внутрішніх і зовнішніх запозичень, які є основним джерелом фінансування дефіциту бюджету, поглибленні інфляційних процесів, кризових явищах у системі державних фінансів тощо.

Отже, наявність дефіциту зумовлює дефіцитне фінансування державних потреб і посилює кризову ситуацію в державі. Це актуалізує необхідність вирішення питань щодо пом'якшення негативних наслідків бюджетного дефіциту в суспільстві, запобігання його дестабілізуючій ролі в соціально-економічних процесах. Оскільки бюджетний дефіцит пов'язаний як з фінансовою, так і з економічною кризами і постійно їх супроводжує, то відповідно до законів діалектики із причини переходить у наслідки, а із наслідків – у причини виникнення. Бюджетний дефіцит загалом можна вважати небезпечним дестабілізуючим фактором, який може спричинити при некваліфікованих діях держави кризову ситуацію з надзвичайно негативними наслідками.

Одним із негативних наслідків бюджетного дефіциту є інфляція, яка призводить до економічної нестабільності й зростання державного боргу, що може зумовити виникнення кризової ситуації в країні. Однак, незважаючи на те, що більшість наслідків бюджетного дефіциту негативно впливає на соціально-економічний розвиток, за певних обставин це специфічне економічне явище може мати позитивне спрямування, що полягає у здатності виконувати антикризову функцію, оскільки ефективне використання дефіцитного фінансування стимулюватиме соціально-економічне зростання.

Бюджетний дефіцит вважається складним явищем, якому характерні причинно-наслідкові зв'язки, що відображають суперечності інтересів окремих соціальних груп. Це обумовлює неоднозначне ставлення до дефіциту. З одного боку, будь-яка країна прагне мати збалансований бюджет. З іншої – дефіцитне фінансування може бути виправданим, коли держава змушена стимулювати економічний розвиток в умовах коливань ділового циклу та економічної кризи.

Таким чином, політика держави щодо бюджетного дефіциту має бути виваженою та збалансованою, оскільки наслідки дефіциту бюджету залежать саме від керованості бюджетним процесом.

§ 2.3. Джерела фінансування бюджетного дефіциту

Бюджетним кодексом України *фінансування бюджету визначено як надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету*[1].

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17.

Обсяг фінансування бюджету визначають такі складові:

1) фінансування за борговими операціями – різниця між сумою здійснених і погашених запозичень (внутрішніх та зовнішніх);

2) надходження від приватизації державного майна;

3) фінансування за активними операціями:

– різниця між сумою надходжень у результаті продажу/пред'явлення цінних паперів та вартістю придбаних цінних паперів;
– різниця між величиною повернутих бюджетних коштів із депозитів та сумою розміщених бюджетних коштів на депозитах;
– зміна обсягів бюджетних коштів, а саме: приріст/зменшення залишків коштів за звітний період, зростання чи знецінення вартості гривні внаслідок впливу курсових різниць, внутрішнє переміщення коштів (між фондами бюджету), фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка тощо (рис. 5).

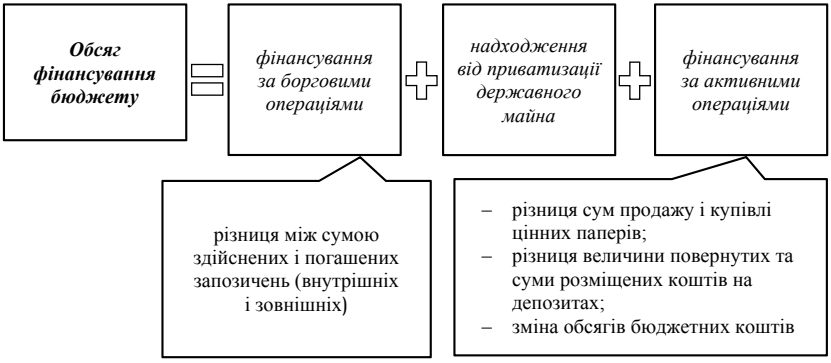


Рис. 5. Алгоритм визначення обсягу фінансування бюджету

З урахуванням джерел отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, фінансування бюджету відповідно класифікують за:

- типом кредитора (тобто за категоріями кредиторів чи власників боргових зобов'язань);

- типом боргового зобов'язання (тобто за засобами, які використовуються безпосередньо для фінансування бюджету).

Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора передбачає поділ джерел фінансування на внутрішні та зовнішні. Внутрішні джерела – це надходження від сектору державного управління, тобто обсяг запозичень за рахунок емісії цінних паперів, що здійснює Міністерство фінансів України, надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ та інші внутрішні джерела. До зовнішніх джерел належать позики, отримані від міжнародних організацій, позики, отримані від іноземних комерційних банків та інші.

Фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання охоплює фінансові зобов'язання держави за такими видами: облігації внутрішньої та зовнішньої державних позик й інші державні цінні папери, довгострокові, середньострокові та короткострокові позики і кредити, зміна обсягів готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю щодо внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування (табл. 1).

Основою для визначення джерел фінансування бюджету є бюджетна класифікація.

Зазначені ознаки є основою для визначення економічного змісту джерел фінансування бюджетного дефіциту та їхньої класифікації.

Джерела фінансування бюджету визначені нормами Бюджетного кодексу України (рис. 6).

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є:

1) кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів;

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Таблиця 1

Класифікація фінансування бюджету

За типом кредитора	За типом боргового зобов'язання
Внутрішнє фінансування: ● фінансування за рахунок коштів державних фондів; ● фінансування за рахунок позик банківських установ (у т. числі Національного банку України); • інше внутрішнє фінансування, в т. ч.: • позики інших фінансових установ; • позики нефінансових державних установ; • позики нефінансового приватного сектору; • фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка; • фінансування за рахунок випуску цінних паперів; ● надходження від приватизації державного майна; ● фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ; ● зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю ● коригування; ● фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів; ● зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей. ***Зовнішнє фінансування:*** • позики, надані міжнародними фінансовими організаціями; • позики, надані органами управління іноземних держав; • позики, надані іноземними комерційними банками, іншими іноземними фінансовими установами; • позики, надані іноземними комерційними банками, іншими іноземними фінансовими установами; • фінансування за рахунок випуску цінних паперів; • інше зовнішнє фінансування; • зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю.	***Фінансування за борговими операціями:*** • *Запозичення:* внутрішні запозичення: • довгострокові зобов'язання; • середньострокові зобов'язання; • короткострокові зобов'язання та векселі; • інші зобов'язання; зовнішні запозичення • довгострокові зобов'язання; • середньострокові зобов'язання; • короткострокові зобов'язання та векселі; • інші зобов'язання. ● *Погашення* • внутрішні зобов'язання; • зовнішні зобов'язання. ● Коригування: • внутрішні зобов›язання; • зовнішні зобов›язання. ***Надходження від приватизації державного майна*** ***Фінансування за активними операціями*** • зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; • зміни обсягів бюджетних коштів; • фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку; • зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей.

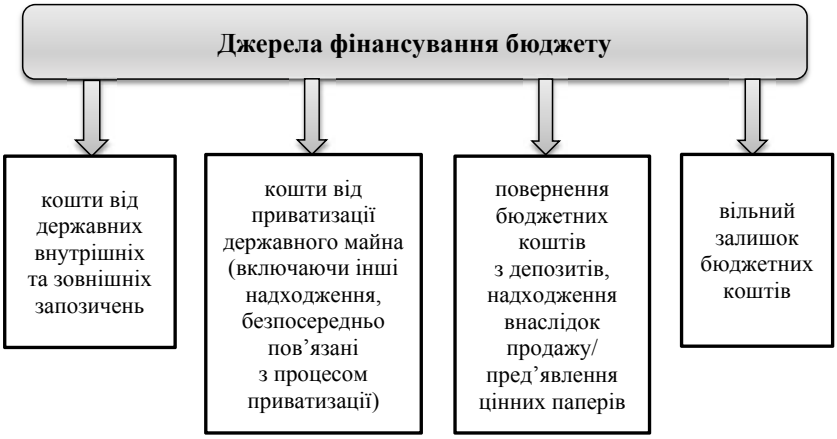


Рис. 6. Джерела фінансування бюджету

Джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

У разі зменшення обсягу джерел фінансування державного бюджету певного типу порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, допускається за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, збільшення обсягу джерел фінансування державного бюджету іншого типу з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету.

Враховуючи законодавчі норми, які регламентують фінансування бюджету та особливості вітчизняної практики, визначають його такі основні характерні риси[1]:

- при здійсненні операцій з фінансування бюджету враховуються надходження і витрачання грошових ресурсів;
- операції фінансування у бюджеті не належать ні до доходів, ні до видатків;

[1] Колісник О. Я. Бюджетний дефіцит: причини, економічні ефекти та особливості. *Економіка та держава.* 2014. № 6. С. 26–32.

- при розрахунку фінансування бюджету з обсягів валових надходжень запозичених коштів вираховуються платежі з погашення основної суми боргу.

Таким чином, підґрунтям практики фінансування дефіциту у державі є боргова концепція. Запозичення можуть як розширювати фінансові можливості держави, так і трансформувати взяті державні запозичення у національний борг, що зумовить зростання видатків державного бюджету на обслуговування боргу, а критичні його розміри можуть спричинити виникнення в країні дефолту.

Базові поняття: бюджет, збалансованість бюджету, бюджетний дефіцит, бюджетний профіцит, державний борг, державні запозичення, фінансування бюджету, джерела фінансування.

Контрольні запитання і завдання:

1. Обґрунтуйте причини виникнення бюджетного дефіциту в Україні.
2. Які показники визначають стан бюджету?
3. Охарактеризуйте відповідність показників стану бюджету характеру бюджетної політики.
4. Що таке бюджетний профіцит? З якою метою затверджується бюджет держави з профіцитом?
5. Які фактори визначають бюджетний дефіцит?
6. Як законодавчо регламентується затвердження показників стану бюджету?
7. Які концептуальні підходи у фінансовій науці взято за основу регулювання бюджету з позиції його балансування?
8. У чому полягає ідея «функціональних фінансів» у контексті забезпечення збалансованості бюджету?
9. Яким чином класифікують бюджетний дефіцит?
10. Охарактеризуйте види бюджетного дефіциту.
11. Як впливає бюджетний дефіцит на соціально-економічний розвиток держави?
12. Які наслідки дефіцитного фінансування в Україні?
13. Які заходи дадуть змогу знизити бюджетний дефіцит в Україні?
14. Окресліть перспективи реалізації фінансової політики держави щодо бюджетного дефіциту.
15. У чому полягає сутність фінансування бюджетного дефіциту і як визначається його обсяг?
16. Які показники впливають на обсяг фінансування бюджету?
17. Як класифікують джерела фінансування? Визначте оптимальні джерела фінансування бюджету.
18. Охарактеризуйте метод фінансування бюджетного дефіциту за рахунок державних запозичень.
19. Визначте характерні особливості фінансування бюджету у вітчизняній практиці.
20. Яким чином можна вирішити проблему збалансування бюджету?

Розділ 3
БЮДЖЕТНА СИСТЕМА ТА ЗАСАДИ ЇЇ ПОБУДОВИ

§ 3.1. Поняття та склад бюджетної системи України

Бюджетна система як складова фінансової системи України відіграє важливу роль у функціонуванні національної економіки та забезпеченні бюджетної безпеки. Обсяг бюджетних ресурсів, джерела їхнього формування і напрями використання, обсяг бюджетного дефіциту є важливими індикаторами стану фінансової системи держави, рівня самостійності та можливості органами державної влади і місцевого самоврядування належно виконувати визначені Конституцією України функції.

Правові засади функціонування бюджетної системи України, принципи її побудови, складові бюджету, види доходів та видатків державного і місцевих бюджетів, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин визначаються Бюджетним кодексом України.

Бюджетна система *– це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права. Інакше кажучи, бюджетна система є сукупністю всіх бюджетів, які функціонують у країні з урахуванням бюджетного устрою*[1].

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

Бюджетний устрій *– це організація, принципи побудови і склад бюджетної системи, взаємозв'язки між окремими ланками, розподіл доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, правові основи функціонування бюджетів.*

Бюджетний устрій України визначається державним та адміністративно-територіальним устроєм країни (рис. 1).

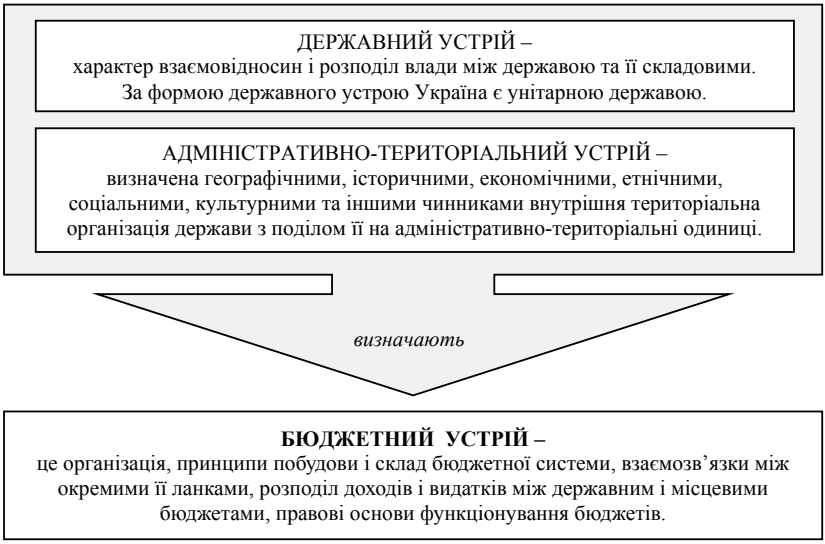


Рис. 1. Бюджетний устрій України

Країни з унітарною формою державного устрою мають дворівневу бюджетну систему (центральний і місцеві бюджети), а з федеральною формою державного устрою – трирівневу (центральний, місцеві бюджети та бюджети членів федерації).

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах:

- єдності та цілісності державної території;
- поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, еко-

номічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою України формують: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села[1].

Структуру бюджетної системи України відображено на рис. 2.

Рис. 2. Склад бюджетної системи України

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування відносяться бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).

Сукупність усіх бюджетів, які належать до складу бюджетної системи України, є Зведеним бюджетом України. У Зведеному бюджеті України містяться показники бюджетів, які використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

[1] Конституція України № 254/96 ВР від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4174.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території цієї області.

Зведений бюджет міської територіальної громади, у складі якої утворені райони у місті, включає показники міського бюджету та бюджетів районів у місті (у разі утворення районних у місті рад).

Структуру бюджетної системи характеризують коефіцієнти централізації та децентралізації.

Коефіцієнт бюджетної централізації за доходами (видатками) характеризує ступінь централізації доходів (видатків) у державному бюджеті та обчислюється як відношення доходів (видатків) Державного бюджету України до доходів (видатків) Зведеного бюджету України.

Коефіцієнт бюджетної децентралізації за доходами (видатками) характеризує ступінь децентралізації доходів (видатків), тобто зосередження доходів і видатків із місцевих бюджетів. Коефіцієнт бюджетної децентралізації обчислюється як відношення доходів (видатків) місцевих бюджетів до доходів (видатків) Зведеного бюджету України.

§ 3.2. Принципи побудови бюджетної системи України

Бюджетна система України ґрунтується на принципах, визначених у ст. 7 Бюджетного кодексу України (рис. 3).

Принцип єдності означає, що бюджетна система України забезпечується єдиними правовою базою, грошовою

системою, регулюванням бюджетних відносин і бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Акумуляція коштів бюджетів усіх рівнів на єдиному казначейському рахунку свідчить про єдність коштів у межах бюджетної системи України. Загальне визначення бюджетного процесу, його стадій, бюджетної класифікації, що застосовується до всіх ланок бюджетної системи, забезпечують її єдність. Матеріальний зміст цього принципу посилюється і відображається в Конституції України щодо встановлення державного бюджету, бюджетної системи України винятково її законами.

Рис. 3. Принципи побудови бюджетної системи України[1]

Принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу над-

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

ходжень до бюджету на відповідний бюджетний період. Дотримання зазначеного принципу передбачає забезпечення відповідності між обсягами витрат ресурсів певного бюджету, необхідних для забезпечення виконання функцій, які покладаються на органи державної влади та місцевого самоврядування, і надходжень бюджетних ресурсів із різних джерел за відповідний бюджетний період.

Принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними певних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим й органів місцевого самоврядування на визначення напрямків використання коштів згідно із законодавством України, правом Верховної Ради АР Крим і відповідних рад самостійно та незалежно одне від одного розглядати і затверджувати бюджети.

Принцип повноти передбачає, що всі надходження і витрати бюджетних ресурсів, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають у повному обсязі відображатися у складових державного чи місцевого бюджету (загальний і спеціальний фонди). Цей принцип передбачає облік та зарахування до бюджету всіх без винятку надходжень і витрат, які мають акумулюватись на єдиному казначейському рахунку та інших бюджетних рахунках згідно з бюджетною класифікацією. Принцип повноти застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу.

Принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках з урахуванням діючих методик надходжень і витрат бюджету. Формування бюджетних показників проводиться на підставі Бюджетної декларації, а також затверджених стратегічних напрямків розвитку бюджетної системи на середньострокову перспективу, які містять найсуттєвіші обґрунтовані бюджетні показники.

Принцип ефективності та результативності означає, що під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних ресурсів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу ресурсів. Водночас принцип передбачає досягнення найбільш повної та своєчасної реалізації завдань держави. Його додержання дає змогу проконтролювати досягнутий кінцевий результат від витрачання бюджетних коштів, підвищувати ефективність їхнього використання, найбільш повно задовольняти суспільні потреби за рахунок централізованих грошових фондів.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їхнього безпосереднього споживача. Цей принцип формує засади найбільш ефективного надання публічних послуг безпосередньо споживачам. Бюджетна децентралізація дає змогу покращити виконання видаткових повноважень на місцях. Метою розмежування видатків між ланками бюджетної системи є підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Однаковий рівень бюджетної забезпеченості на різних рівнях визначається

закріпленням відповідних доходів за ланками бюджетної системи та наданням міжбюджетних трансфертів.

Принцип цільового використання бюджетних коштів передбачає, що бюджетні кошти використовуються виняткова на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. За нецільове використання бюджетних коштів, бюджетні правопорушення встановлена фінансова та адміністративна відповідальність для розпорядників коштів.

Принцип справедливості та неупередженості означає, що бюджетна система України базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. За рахунок бюджетних ресурсів гарантується та забезпечується однаковий доступ усіх громадян України до соціальних програм, суспільних освітніх і медичних послуг незалежно від місця їхнього проживання як на стадії формування доходів відповідних бюджетів, так і при розподілі трансфертів, збалансуванні бюджетів.

Принцип публічності та прозорості передбачає інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету і місцевих бюджетів.

§ 3.3. Бюджетна класифікація та її зміст

Бюджетна класифікація *– це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.* Таке групування проводиться за однорідними ознаками з чіткою системою розташування та присвоєння окремим підрозділам бюджетних показників певних найменувань і порядкових номерів, що дає змогу одержати необхідні

уявлення про структуру бюджету, джерела його доходів, склад платників, цільове призначення бюджетного асигнування тощо.

Бюджетна класифікація використовується для:

- складання і виконання державного та місцевих бюджетів;
- звітування про виконання державного та місцевих бюджетів;
- здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів;
- проведення фінансового аналізу за доходами, організаційними, функціональними та економічними категоріями видатків, кредитуванням, фінансуванням і боргом;
- для забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Міністерство фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України.

Бюджетна класифікація має такі складові (рис. 4):

1) класифікація доходів бюджету;
2) класифікація видатків і кредитування бюджету;
3) класифікація фінансування бюджету;
4) класифікація боргу.

Доходи бюджету відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України поділяють на такі види:

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

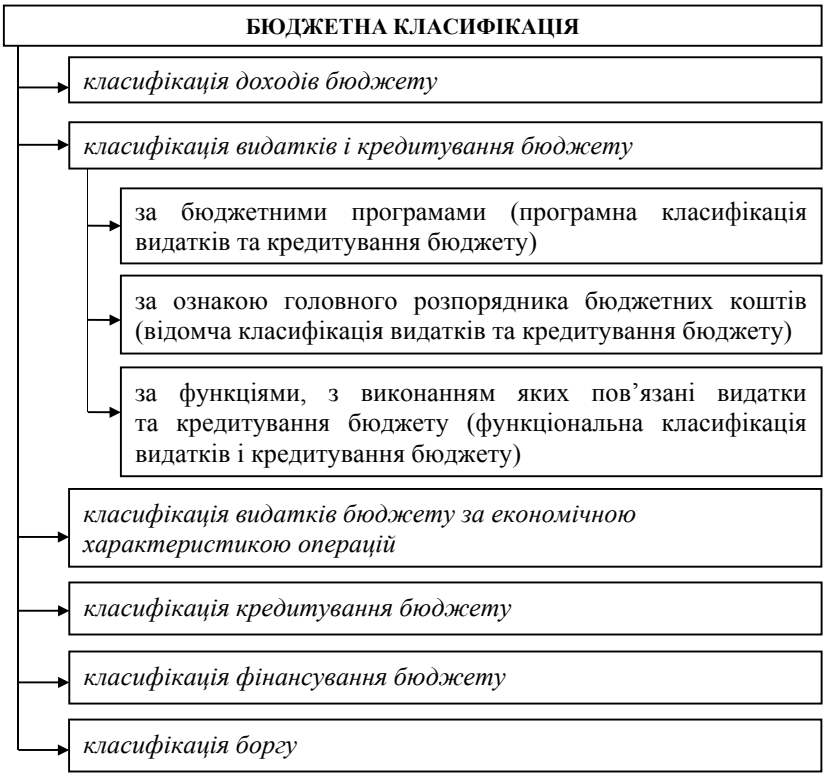


Рис. 4. Складові бюджетної класифікації[1]

Податковими надходженнями визнаються встановлені Податковим кодексом України загальнодержавні та місцеві податки і збори. Їх групування наведено у таблиці 1.

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

Таблиця 1

Податкові надходження до бюджету відповідно до бюджетної класифікації[1]

Код	Найменування
1	2
10000000	**Податкові надходження**
11000000	***Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості***
11010000	Податок та збір на доходи фізичних осіб
11020000	Податок на прибуток підприємств
12000000	***Податки на власність***
13000000	***Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів***
13010000	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів
13020000	Рентна плата за спеціальне використання води
13030000	Рентна плата за користування надрами
13060000	Рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України
13070000	Плата за використання інших природних ресурсів
13080000	Рентна плата за транспортування
14000000	***Внутрішні податки на товари та послуги***
14020000	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)
14030000	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)
14040000	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів
14050000	Податки на окремі категорії послуг
14060000	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування
14070000	Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів
15000000	***Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції***
15010000	Ввізне мито
15020000	Вивізне мито
16000000	***Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів***
16010000	Місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 р.

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 1

1	2
17000000	***Збори на паливно-енергетичні ресурси***
17060000	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, нарахований до 1 січня 2016 р.
18000000	***Місцеві податки і збори***
18010000	Податок на майно
18020000	Збір за місця для паркування транспортних засобів
18030000	Туристичний збір
18040000	Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, що справлявся до 1 січня 2015 р.
18050000	Єдиний податок
19000000	***Інші податки та збори***
19010000	Екологічний податок
19020000	Надходження для фінансового забезпечення реалізації заходів, визначених п. 3 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України
19030000	Кошти для фінансового забезпечення реалізації заходів, визначених п. 15, 16 ст. 14 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»
19050000	Збір за забруднення навколишнього природного середовища
19060000	Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, нарахований до 1 січня 2015 р.
19090000	Податки та збори, не віднесені до інших категорій

Неподатковими надходженнями визнаються (табл. 2):

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;
- власні надходження бюджетних установ;
- інші неподаткові надходження.

Таблиця 2

Неподаткові надходження до бюджету згідно з бюджетною класифікацією[1]

Код	Найменування
1	**2**
20000000	**Неподаткові надходження**
21000000	***Доходи від власності та підприємницької діяльності***
21010000	Частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, і дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність
21020000	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»
21040000	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету
21050000	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів
21080000	Інші надходження
21090000	Кошти від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або кошти у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції
21110000	Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
22000000	***Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності***
22010000	Плата за надання адміністративних послуг
22030000	Судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави
22060000	Кошти, отримані за вчинення консульських дій
22070000	Виконавчий збір
22080000	Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном
22090000	Державне мито
22110000	Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України
22130000	Орендна плата за водні об'єкти (їхні частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 2

1	2
22150000	Портовий (адміністративний) збір
22160000	Інші адміністративні збори та платежі
24000000	***Інші неподаткові надходження***
24010000	Кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду (крім майна, конфіскованого за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення)
24020000	Кошти від реалізації майна і надходження національної та іноземної валюти, конфісковані за рішенням суду за вчинення корупційного і пов'язаного з корупцією правопорушення (крім надходжень до цільового фонду для забезпечення оборони та безпеки держави)
24030000	Надходження сум кредиторської та депонентської заборгованостей підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності
24040000	Кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення
24050000	Кошти від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних сил України й інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів та інших державних органів
24060000	Інші надходження
24110000	Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій
24130000	Збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження
24140000	Збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій
24160000	Концесійні платежі
25000000	***Власні надходження бюджетних установ***
25010000	Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством
25020000	Інші джерела власних надходжень бюджетних установ

Доходи від операцій з капіталом охоплюють надходження від:

- продажу основного капіталу;
- реалізації державних запасів товарів;
- продажу землі та нематеріальних активів (табл. 3).

Таблиця 3

Доходи бюджету від операцій з капіталом відповідно до бюджетної класифікації[1]

Код	Найменування
30000000	**Доходи від операцій з капіталом**
31000000	***Надходження від продажу основного капіталу***
31010000	Кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безгосподарного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі
31020000	Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння
31030000	Кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності
32000000	***Надходження від реалізації державних запасів товарів***
32010000	Надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву
32020000	Надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву
33000000	***Кошти від продажу землі та нематеріальних активів***
33010000	Кошти від продажу землі
33020000	Надходження від продажу нематеріальних активів
33030000	Кошти від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних сил України і Державної спеціальної служби транспорту
34000000	***Податки на фінансові операції та операції з капіталом***

Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі. Види трансфертів наведено у табл. 4.

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Таблиця 4

Види трансфертів у складі бюджету відповідно до бюджетної класифікації[1]

Код	Найменування
40000000	**Офіційні трансферти**
41000000	***Від органів державного управління***
41010000	Кошти, що надходять з інших бюджетів
41020000	Дотації з державного бюджету місцевим бюджетам
41030000	Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам
41040000	Дотації з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам
41050000	Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам
42000000	***Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ***
42010000	Кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки
42020000	Гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів
42030000	Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ

Поряд з охарактеризованими вище доходами у складі бюджетів видокремлюють п'яту групу доходів – надходження цільових фондів (табл. 5).

Таблиця 5

Види надходжень цільових фондів у складі бюджету відповідно до бюджетної класифікації[2]

Код	Найменування
50000000	**Цільові фонди**
50070000	Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів
50080000	Надходження до цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави
50100000	Інші фонди
50110000	Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

[2] Там само.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету).

Програмна класифікація видатків і кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах, при цьому визначається шляхом розподілу видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) за бюджетними програмами у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) і може бути уточнена під час виконання державного бюджету (місцевого бюджету) при внесенні змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків і кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України.

У табл. 6 наведено приклад класифікації видатків місцевого бюджету за бюджетними програмами за головним розпорядником бюджетних коштів – управлінням освіти і науки місцевої ради.

Таблиця 6

Програмна класифікація видатків місцевого бюджету[1]

Код програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів	Найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету / відповідального виконавця, найменування бюджетної програми згідно з Типовою програмною класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів
...	...
0600000	**Управління освіти і науки – всього**
0610000	***Управління освіти і науки***
0610160	Керівництво й управління у відповідній сфері у містах (місті Києві), селищах, селах, об'єднаних територіальних громадах
0611010	Надання дошкільної освіти
0611020	Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами (в т. ч. школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами
0611030	Надання загальної середньої освіти вечірніми (змінними) школами
0611070	Надання загальної середньої освіти спеціалізованими загальноосвітніми школами-інтернатами, школами та іншими навчальними закладами для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку
0611090	Надання позашкільної освіти позашкільними закладами освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми
0611110	Підготовка кадрів професійно-технічними закладами та іншими закладами освіти
0611120	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації (коледжами, технікумами, училищами)
0611150	Методичне забезпечення діяльності навчальних закладів
0611160	Інші програми, заклади та заходи у сфері освіти
0611161	Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти (централізоване ведення бухгалтерського обліку)
0611161	Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти (здійснення централізованого господарського обслуговування)
0611161	Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти (інформаційно–ресурсний центр)
0611162	Інші програми та заходи у сфері освіти (допомога дітям- сиротам, яким виповнюється 18 років)
0613140	Оздоровлення та відпочинок дітей (окрім заходів з оздоровлення дітей, що здійснюються за рахунок коштів на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи)
0617691	Виконання заходів за рахунок цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади
...	...

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Код програмної класифікації містить сім знаків, з яких:

- перших три знаки відображають головного розпорядника (код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету);
- четвертий знак визначає відповідального виконавця бюджетних програм у системі головного розпорядника. Якщо головний розпорядник є відповідальним виконавцем бюджетної програми, виконання якої забезпечується його апаратом, четвертим знаком коду визначається цифра «1», щодо всіх інших відповідальних виконавців бюджетних програм використовуються цифри від «2» до «9»;
- п'ятий і шостий знаки, характеризують бюджетну програму в межах одного відповідального виконавця бюджетної програми.

Код кожної бюджетної програми відповідає коду функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету.

Відомча класифікація видатків і кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. При цьому відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету додатково містить перелік головних розпорядників коштів державного бюджету для систематизації загальнодержавних видатків і кредитування бюджету (що передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади) за ознакою головного розпорядника коштів державного бюджету. На основі відомчої класифікації Державна казначейська служба України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів й одержувачів бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого

рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

У табл. 7 наведено приклад відомчої класифікації видатків державного бюджету за окремими розпорядниками бюджетних коштів.

Таблиця 7

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету[1]

Код	Найменування
11	Апарат Верховної Ради України
30	Державне управління справами
41	Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України
042	Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України (загальнодержавні видатки та кредитування)
50	Державна судова адміністрація України
55	Верховний Суд
…	…
100	Міністерство внутрішніх справ України
350	Міністерство фінансів України
351	Міністерство фінансів України (загальнодержавні витрати)
360	Міністерство юстиції України
…	…
772	Вінницька обласна державна адміністрація
773	Волинська обласна державна адміністрація
774	Дніпропетровська обласна державна адміністрація
775	Донецька обласна державна адміністрація
776	Житомирська обласна державна адміністрація
777	Закарпатська обласна державна адміністрація
…	…

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

а) розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

б) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки і кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування (табл. 8).

Таблиця 8

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету[1]

Код	Найменування
1	2
0100	***Загальнодержавні функції***
0110	Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова і зовнішньополітична діяльність
0120	Економічна допомога зарубіжним країнам
0130	Інші загальні функції державного управління
0140	Фундаментальні дослідження
0150	Дослідження і розробки у сфері державного управління
0160	Проведення виборів та референдумів
0170	Обслуговування боргу
0180	Міжбюджетні трансферти
0200	***Оборона***
0210	Військова оборона
0220	Цивільна оборона
0230	Військова допомога зарубіжним країнам
0240	Військова освіта
0250	Дослідження і розробки у сфері оборони
0260	Інша діяльність у сфері оборони

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 8

1	2
0300	***Громадський порядок, безпека та судова влада***
0310	Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону
0320	Протипожежний захист та рятування
0330	Судова влада
0340	Кримінально-виконавча система та виправні заходи
0350	Діяльність у сфері безпеки держави
0360	Нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді
0370	Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади
0380	Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади
0400	***Економічна діяльність***
0410	Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність
0420	Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство
0430	Паливно-енергетичний комплекс
0440	Інша промисловість та будівництво
0450	Транспорт
0460	Зв'язок, телекомунікації та інформатика
0470	Інші галузі економіки
0480	Дослідження і розробки в галузях економіки
0490	Інша економічна діяльність
0500	***Охорона навколишнього природного середовища***
0510	Запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища
0520	Збереження природно-заповідного фонду
0530	Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища
0540	Інша діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища
0600	***Житлово-комунальне господарство***
0610	Житлове господарство
0620	Комунальне господарство
0630	Дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства
0640	Інша діяльність у сфері житлово-комунального господарства
0700	***Охорона здоров'я***
0710	Медична продукція та обладнання

Продовження табл. 8

1	2
0720	Поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога
0730	Лікарні та санаторно-курортні заклади
0740	Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади
0750	Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я
0760	Інша діяльність у сфері охорони здоров'я
0800	***Духовний та фізичний розвиток***
0810	Фізична культура і спорт
0820	Культура та мистецтво
0830	Засоби масової інформації
0840	Дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку
0850	Інша діяльність у сфері духовного та фізичного розвитку
0900	***Освіта***
0910	Дошкільна освіта
0920	Загальна середня освіта
0930	Професійно-технічна освіта
0940	Вища освіта
0950	Післядипломна освіта
0960	Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми
0970	Програми матеріального забезпечення навчальних закладів
0980	Дослідження і розробки у сфері освіти
0990	Інші заклади та заходи у сфері освіти
1000	***Соціальний захист та соціальне забезпечення***
1010	Соціальний захист у разі непрацездатності
1020	Соціальний захист пенсіонерів
1030	Соціальний захист ветеранів війни та праці
1040	Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді
1050	Соціальний захист безробітних
1060	Допомога у вирішенні житлового питання
1070	Соціальний захист інших категорій населення
1080	Дослідження і розробки у сфері соціального захисту
1090	Інша діяльність у сфері соціального захисту

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, які здійснюються при їхньому проведенні, тобто це економічна класифікація, згідно з якою видатки поділяються на поточні та капітальні (табл. 9).

Таблиця 9

Економічна класифікація видатків бюджету[1]

КЕКВ	Назва
1	2
2000	**Поточні видатки**
2100	***Оплата праці та нарахування на заробітну плату***
2110	Оплата праці
2111	Заробітна плата
2112	Грошове забезпечення військовослужбовців
2120	Нарахування на оплату праці
2200	***Використання товарів і послуг***
2210	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар
2220	Медикаменти та перев'язувальні матеріали
2230	Продукти харчування
2240	Оплата послуг (окрім комунальних)
2250	Видатки на відрядження
2260	Видатки та заходи спеціального призначення
2270	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв
2271	Оплата теплопостачання
2272	Оплата водопостачання та водовідведення
2273	Оплата електроенергії
2274	Оплата природного газу
2275	Оплата інших енергоносіїв
2280	Дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення
2281	Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм
2282	Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 9

1	2
2400	***Обслуговування боргових зобов'язань***
2410	Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань
2420	Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань
2600	***Поточні трансферти***
2610	Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
2620	Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів
2630	Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям
2700	***Соціальне забезпечення***
2710	Виплата пенсій і допомоги
2720	Стипендії
2730	Інші виплати населенню
2800	***Інші видатки***
3000	**Капітальні видатки**
3100	***Придбання основного капіталу***
3110	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування
3120	Капітальне будівництво (придбання)
3121	Капітальне будівництво (придбання) житла
3122	Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів
3130	Капітальний ремонт
3131	Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)
3132	Капітальний ремонт інших об'єктів
3140	Реконструкція та реставрація
3141	Реконструкція житлового фонду (приміщень)
3142	Реконструкція та реставрація інших об'єктів
3143	Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури
3150	Створення державних запасів і резервів
3160	Придбання землі та нематеріальних активів
3200	***Капітальні трансферти***
3210	Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
3220	Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів
3230	Капітальні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям
3240	Капітальні трансферти населенню
9000	***Нерозподілені видатки***

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).

Класифікація кредитування бюджету дає змогу систематизувати кредитування бюджету за типом позичальника та розподілити операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету (табл. 10).

Таблиця 10

Класифікація кредитування бюджету[1]

Код	Найменування
4000	**Кредитування**
4100	***Внутрішнє кредитування***
4110	Надання внутрішніх кредитів
4111	Надання кредитів органам державного управління інших рівнів
4112	Надання кредитів підприємствам, установам, організаціям
4113	Надання інших внутрішніх кредитів
4120	Повернення внутрішніх кредитів
4121	Повернення кредитів органами державного управління інших рівнів
4122	Повернення кредитів підприємствами, установами, організаціями
4123	Повернення інших внутрішніх кредитів
4200	***Зовнішнє кредитування***
4210	Надання зовнішніх кредитів
4220	Повернення зовнішніх кредитів

До кредитів з бюджету також належать бюджетні позики та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11

Витрати розвитку – видатки розвитку, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах та придбання цінних паперів.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Витрати споживання – видатки споживання та погашення боргу.

Видатки споживання – частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти і видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку і нерозподілених видатків.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягів боргу, депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і передбачає напрямки витрачання фінансових ресурсів, що утворилися через профіцит бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Фінансування бюджету класифікується за:

1) типом кредитора (табл. 11) – за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань: внутрішнє фінансування (фінансування за рахунок коштів державних фондів, позик банківських установ, інше внутріш-

нє фінансування, надходження від приватизації майна, фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ тощо) та зовнішнє фінансування (позики, надані міжнародними організаціями економічного розвитку, органами управління іноземних держав, іноземними комерційними банками тощо);

Таблиця 11

Класифікація фінансування за типом кредитора[1]

Код	Найменування
1	2
200000	***Внутрішнє фінансування***
201000	*Фінансування за рахунок коштів державних фондів*
201100	Позики, одержані з державних фондів
201110	Одержано позик
201120	Погашено позик
202000	*Фінансування за рахунок позик банківських установ*
202100	Фінансування за рахунок позик Національного банку України
202110	Одержано позик
202120	Погашено позик
202200	Фінансування за рахунок інших банків
202210	Одержано позик
202220	Погашено позик
203000	*Інше внутрішнє фінансування*
203100	Позики інших фінансових установ
203110	Одержано позик
203120	Погашено позик
203200	Позики нефінансових державних підприємств
203210	Одержано позик
203220	Погашено позик
203300	Позики нефінансового приватного сектору
203310	Одержано позик
203320	Погашено позик
203400	Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 11

1	2
203410	Одержано
203420	Повернено
203500	Фінансування за рахунок випуску цінних паперів
203510	Одержано позик
203520	Погашено позик
203600	Інше внутрішнє фінансування
203610	Одержано позик
203620	Погашено позик
204000	*Надходження від приватизації державного майна*
205000	*Фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ*
205100	На початок періоду
205200	На кінець періоду
205300	Інші розрахунки
205310	Курсова різниця
205320	Передача коштів із спеціального до загального фонду бюджету
205330	Передача коштів із загального до спеціального фонду бюджету
205340	Інші розрахунки
206000	*Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю*
206100	Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів
206110	Повернення бюджетних коштів з депозитів
206120	Надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів
206200	Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів
206210	Розміщення бюджетних коштів на депозитах
206220	Придбання цінних паперів
207000	*Коригування*
208000	*Фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів*
208100	На початок періоду
208200	На кінець періоду
208300	Інші розрахунки
208310	Курсова різниця
208320	Передача коштів із спеціального до загального фонду бюджету
208330	Передача коштів із загального до спеціального фонду бюджету
208340	Інші розрахунки

Продовження табл. 11

1	2
208350	Кошти, передані з місцевих бюджетів населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, до спеціального фонду відповідних обласних бюджетів
208400	Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду)
209000	*Зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей*
209100	На початок періоду
209200	На кінець періоду
300000	***Зовнішнє фінансування***
301000	*Позики, надані міжнародними фінансовими організаціями*
301100	Одержано позик
301200	Погашено позик
302000	*Позики, надані органами управління іноземних держав*
302100	Одержано позик
302200	Погашено позик
303000	*Позики, надані іноземними комерційними банками, іншими іноземними фінансовими установами*
303100	Одержано позик
303200	Погашено позик
304000	*Фінансування за рахунок випуску цінних паперів*
304100	Одержано позик
304200	Погашено позик
305000	*Інше зовнішнє фінансування*
305100	Одержано позик
305200	Погашено позик
306000	*Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю*
306100	Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів
306200	Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів
307000	*Коригування*

2) типом боргового зобов'язання (табл. 12) – за засобами, які використовуються для фінансування бюджету: фінансування за борговими операціями (внутрішні та зовнішні запозичення), надходження від приватизації державного майна, фінансування за активними операціями.

Таблиця 12

Класифікація фінансування за типом боргового зобов'язання[1]

Код	Найменування
1	2
	Загальне фінансування
400000	***Фінансування за борговими операціями***
401000	*Запозичення*
401100	Внутрішні запозичення
401101	Довгострокові зобов'язання
401102	Середньострокові зобов'язання
401103	Короткострокові зобов'язання та векселі
401104	Інші зобов'язання
401200	Зовнішні запозичення
401201	Довгострокові зобов'язання
401202	Середньострокові зобов'язання
401203	Короткострокові зобов'язання та векселі
401204	Інші зобов'язання
402000	*Погашення*
402100	Внутрішні зобов'язання
402101	Довгострокові зобов'язання
402102	Середньострокові зобов'язання
402103	Короткострокові зобов'язання та векселі
402104	Інші зобов'язання
402200	Зовнішні зобов'язання
402201	Довгострокові зобов'язання
402202	Середньострокові зобов'язання
402203	Короткострокові зобов'язання та векселі
402204	Інші зобов'язання
403000	*Коригування*
403100	Внутрішні зобов'язання
403200	Зовнішні зобов'язання
500000	***Надходження від приватизації державного майна***
501000	Надходження від приватизації державного майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних з процесом приватизації та кредитування підприємств

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Продовження табл. 12

1	2
502000	Надходження від приватизації об'єктів незавершеного будівництва, що споруджувались відповідно до Чорнобильської будівельної програми
504000	Надходження від приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України
505000	Понадпланові надходження від приватизації державного майна з урахуванням можливого заміщення інших джерел фінансування державного бюджету
600000	***Фінансування за активними операціями***
601000	Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю
601100	Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів
601110	Повернення бюджетних коштів з депозитів
601120	Надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів
601200	Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів
601210	Розміщення бюджетних коштів на депозитах
601220	Придбання цінних паперів
602000	Зміни обсягів бюджетних коштів
602100	На початок періоду
602200	На кінець періоду
602300	Інші розрахунки
602301	Курсова різниця
602302	Передача коштів із спеціального до загального фонду бюджету
602303	Передача коштів із загального до спеціального фонду бюджету
602304	Інші розрахунки
602305	Кошти, передані з місцевих бюджетів населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, до спеціального фонду відповідних обласних бюджетів
602400	Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду)
603000	Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка
604000	Зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей
604100	На початок періоду
604200	На кінець періоду

Класифікація боргу дає змогу систематизувати інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста. Борг класифікується за типами кредитора (табл. 13) та боргового зобов'язання (табл. 14).

Таблиця 13

Класифікація боргу за типом кредитора[1]

Код	Найменування
200000	***Внутрішній борг***
210000	*Заборгованість за позиками, одержаними з бюджетів різних рівнів та державних фондів*
211000	Заборгованість за позиками, одержаними з державних фондів
212000	Заборгованість за позиками, одержаними з бюджетів вищих рівнів
213000	Заборгованість за позиками, одержаними з бюджетів нижчих рівнів
220000	*Заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами*
221000	Заборгованість за позиками, одержаними від Національного банку України
222000	Заборгованість за позиками, одержаними від інших банків, фінансових установ
230000	*Заборгованість перед іншими органами управління*
231000	Заборгованість за позиками, одержаними від інших фінансових установ
232000	Заборгованість за позиками, одержаними від нефінансових державних підприємств
233000	Заборгованість за позиками, одержаними від нефінансового приватного сектору
234000	Інша внутрішня заборгованість
240000	*Заборгованість за випущеними цінними паперами*
250000	*Заборгованість, не віднесена до інших категорій*
300000	***Зовнішній борг***
310000	*Заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій*
320000	*Заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав*
330000	*Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ*
340000	*Заборгованість за випущеними цінними паперами*
350000	*Заборгованість, не віднесена до інших категорій*

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

Таблиця 14

Класифікація боргу за типом боргового зобов'язання[1]

Код	Найменування
400000	***Внутрішній борг***
410000	Заборгованість за довгостроковими зобов'язаннями
420000	Заборгованість за середньостроковими зобов'язаннями
430000	Заборгованість за короткостроковими зобов'язаннями і векселями
440000	Заборгованість за іншими внутрішніми зобов'язаннями
500000	***Зовнішній борг***
510000	Заборгованість за довгостроковими зобов'язаннями
520000	Заборгованість за середньостроковими зобов'язаннями
530000	Заборгованість за короткостроковими зобов'язаннями і векселями
540000	Заборгованість за іншими зовнішніми зобов'язаннями

§ 3.4. Бюджетні ризики: економічна сутність, види та управління

Ризик історично виник з появою суспільства. З розвитком товарно-грошових відносин поняття «ризику» стає економічною категорією, яка властива всім рівням господарювання і набуває важливого значення у сфері економіки та фінансів. Ризиком почали управляти, тобто прогнозувати розвиток ризикових подій і застосовувати заходи щодо зменшення його наслідків[2]. В економічній теорії проблема ризику в підприємництві довготривало ігнорувалася.

Розвиток ринкових відносин пожвавив інтерес до питань усестороннього впливу фінансового ризику на ре-

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України. № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

[2] Основы рискологии : учеб. пособ. / Л. А. Миэринь и др. Санкт-Петербург : Изд-во СПб. гос. ун-та экономики и финансов, 1998. 138 с.; Економічна енциклопедія. Київ : Економіка, 1999. С. 689.

зультати господарської діяльності, а теорія управління ризиками отримала науковий розвиток.

Поняття «ризик» застосовується у різних контекстах, саме тому існує багато визначень цього терміна. Найбільш поширеними є три основних підходи до визначення цієї категорії:

- у першому ризик визначається як можливість втрат, як вірогідність зазнати збитків або упустити вигоду[1]. Ризик – усвідомлена можливість небезпеки виникнення непередбачених втрат щодо очікуваного прибутку, майна, грошей у зв'язку з випадковими змінами умов[2];
- у другому ризик – це атрибут прийняття рішення у ситуації невизначеності[3];
- у третьому – це ймовірність того чи іншого результату (отримати прибуток чи зазнати втрат) від реалізації певного господарського проекту чи операції, економічної діяльності через несприятливі обставини[4]. Ризик завжди пов'язаний із втратами, отже, помилково визначати його як результат отримання прибутку.

У сучасній економічній науці проблема ризику в різних сферах діяльності займає одне із провідних місць. Виділяють такі види економічних ризиків: макроекономічні, мікроекономічні, фінансові (рис. 5).

До макроекономічних можна віднести ризики, які пов'язані зі змінами у часі або макроекономічними показниками. Наприклад, ризик вкладення капіталу в країну з високою політичною або економічною нестабільністю. Мі-

[1] Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азримияна. 6-е изд., доп. Москва : Ин-т новой экономики, 2004. С. 956.

[2] Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 2-ге вид., випр. та допов. Львів : Центр Європи, 1997. С. 396.

[3] Економічна енциклопедія. Т. 3. К. : Вид. центр «Академія» ; Тернопіль : Академія нар. госп, 2002. С. 214.

[4] Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 2-ге вид., випр. та допов. Львів : Центр Європи, 1997. С. 396.

кроекономічні ризики пов'язані з капіталовкладеннями в окремі види економічної діяльності, виробництва, проекти. Фінансові ризики визначаються як можливість недоотримання прибутку або понесення збитків при здійсненні фінансових операцій[1].

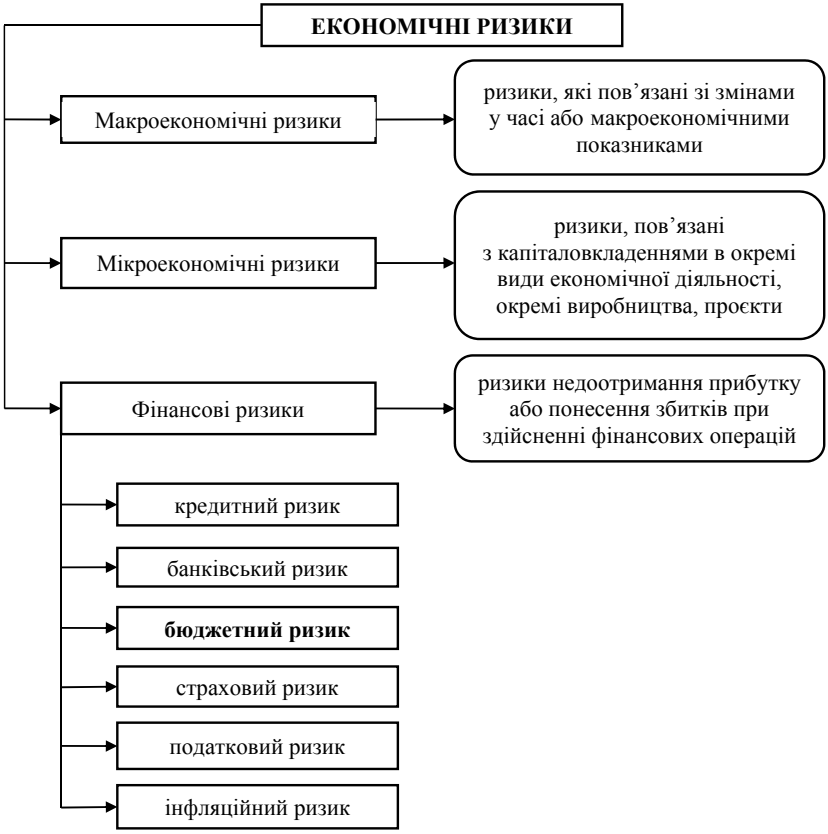


Рис. 5. Місце бюджетних ризиків у складі економічних ризиків держави

До системи фінансових ризиків належить значна кількість ризиків, що пов'язані із здійсненням фінансової

[1] Рэдхэд К., Хьюс С. Управление финансовыми рисками. Москва : ИНФРА-М, 1996. С. 13.

діяльності: кредитний, банківський, бюджетний, страховий, податковий, інфляційний тощо (рис. 5).

Діяльність держави пов'язана з можливістю виникнення бюджетних ризиків. Ризик, який пов'язаний із бюджетом держави, розглядається як імовірність формування та використання фонду грошових ресурсів, що передбачені для фінансового забезпечення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування.

В економічній науці й у бюджетному законодавстві не закріплено таке поняття, як «бюджетний ризик», не здійснюється його оцінювання, не розроблена класифікація бюджетних ризиків, а тільки проводиться їхній соціально-економічний і фінансовий аналіз. Натомість у Бюджетному кодексі України є визначення *фіскальних ризиків як чинників (ураховуючи умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету і відповідно спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками*[1]. Міністерство фінансів України трактує фіскальні ризики як чинники, які можуть призводити до відхилення доходів, видатків, дефіциту державного бюджету та державного боргу від запланованих показників[2]. За суттю бюджетні та фіскальні ризики мають спільне підґрунтя. Вони стосуються відхилення фактичних показників доходів, видатків бюджету, міжбюджетних трансфертів та державного боргу від запланованих показників, а тому можна констатувати про їхній споріднений зміст.

Бюджетні ризики виникають під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів у межах бюджетної системи. У су-

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

[2] Інформація про фіскальні ризики та їх потенційний вплив на державний бюджет у 2019 році. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/39ae660ef0cad97119c95ff41bfbf9e1.pdf.

часній науковій літературі існують певні підходи до визначення бюджетного ризику. Найбільш поширені з них подані на рис. 6.

Рис. 6. Сутнісні поняття «бюджетний ризик»

Бюджетні ризики у вузькому розумінні – це потенційно можливі відхилення бюджетного показника від його запланованого значення під дією ризикоутворюючих факторів. До факторів ризику слід віднести причини, обставини, умови, що створюють імовірність несприятливих ситуацій і негативних результатів.

Бюджетні ризики у широкому розумінні полягають у вірогідності невиконання заходів бюджетного планування і бюджетної політики у зв'язку з порушеннями в обігу бюджетних ресурсів та їхніх пропорцій.

Визначення бюджетного ризику як різновиду фінансових ризиків передбачає їхній розгляд як такої бюджетної ситуації, коли зменшується якість податкового і бюджетного планування та надання бюджетних послуг. Управління

бюджетними ризиками доцільно розглядати як невід'ємну частину процесу управління бюджетним процесом.

Таким чином, *бюджетний ризик визначається як можливість виникнення у бюджетному процесі несприятливих ситуацій і наслідків, як імовірність відхилення фактично виконаних показників бюджетних доходів та видатків від запланованих.*

Бюджетний ризик як різновид фінансового ризику має не лише основні його сутнісні характеристики, а й певні особливості. Специфічні ознаки бюджетного ризику подано на рис. 7.

Бюджетні ризики завжди супроводжує невизначеність, яка характеризує такі їхні властивості:

- ризик впливає на майбутнє і пов'язаний із прогнозуванням;
- ризик передбачає ймовірність виникнення несприятливої ситуації та наслідків, прогнозованих чи ні, тобто несприятлива ситуація може відбутися або ні;
- прогнозованість несприятливої ситуації та наслідків означає наявність механізму управління ризиками.

Ймовірність виникнення несприятливих ситуацій обов'язково має бути більшою від нуля і меншою від одиниці. При цьому за умови нульової ймовірності ризик відсутній, а при одиниці – обов'язково виникне проблема кризи, але не ризик[1].

У бюджетних відносинах ризикові ситуації можуть виникати з різних причин, наприклад, із набуттям чинності нового податкового законодавства або зі змінами чинного, зміною курсу гривні щодо долара США, спадом виробництва, інфляцією тощо. Обсяг можливих втрат для бюджету і ступінь ризику важко передбачити, але відповідне оціню-

[1] Risk Radar / Iuteqrated Computer Engineering, Inc (ICE). Version 2.03. Электрон. прикладная прогр. USA:ICE, 2002. URL: http://www.iceincUSA.com/products_tools.htm.

вання необхідно проводити, використовуючи аналогічні ситуації, що відбулися в минулому. Ризики, пов'язані з бюджетним процесом, багатогранні. Саме тому з метою здійснення ефективного управління необхідно класифікувати бюджетні ризики за основними критеріями[1] (рис. 8).

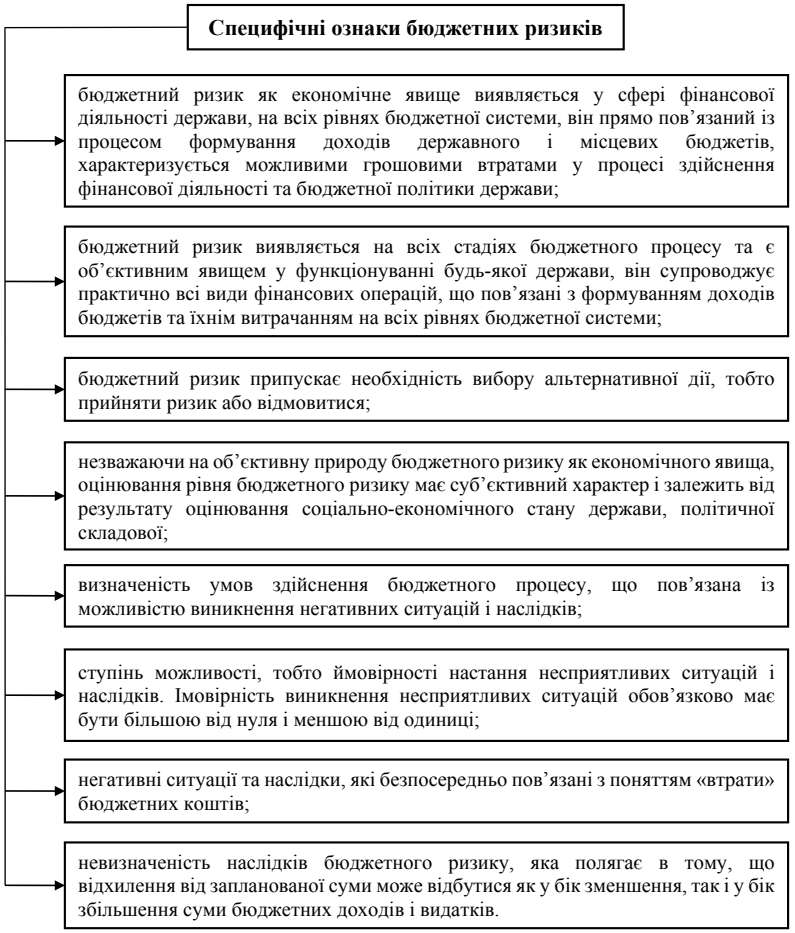


Рис. 7. Специфічні ознаки бюджетних ризиків

[1] Булгакова С., Микитюк І. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори ризику. Вісник КНТЕУ. 2010. № 1. С. 59–69.

Рис. 8. Класифікація бюджетних ризиків

Бюджетний ризик як економічне явище виявляється на стадіях формування, розподілу, використання бюджетних коштів та контролю за їхнім ефективним і раціональним використанням в межах бюджетної політики держави. Як правило, найбільше бюджетні ризики виявляються при здійсненні бюджетних процедур у бюджетному процесі. Бюджетний ризик – це ймовірність недовиконання дохідної та видаткової частин бюджету і відхилення їхніх результатів від запланованих величин, що супроводжується можливістю зростання дефіциту бюджету та неефективного перерозподілу коштів. Зауважимо, що до бюджетного ризику багато науковців і практиків відносять як можливість недовиконання бюджету за запланованими показниками, так і його перевиконання. Однак вважаємо, що перевиконання плану доходів та видатків не є негативним моментом у бюджетному процесі, а тому до ризиків його відносити недоцільно. Єдиним ризиковим фактором у перевиконанні бюджету за видатками може бути неефективне та нераціональне використання бюджетних коштів[1].

До складових бюджетних ризиків можна віднести:

- ризик дохідної частини бюджету, що передбачає ймовірність недовиконання планових показників доходів бюджетів різних рівнів;
- ризик видаткової частини бюджету як потенційна ймовірність недофінансування запланованих статей видатків бюджетів різних рівнів чи бюджетних програм;
- ризик дефіциту бюджету як імовірність виникнення невідповідності між видатковими зобов'язаннями та джерелами їхнього фінансування;

[1] Сидор І. П. Бюджетні ризики в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави. Другі наукові читання пам'яті С. І. Юрія (м. Тернопіль, 28 листоп. 2016 р.). URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/13144/1/%D0%A1%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D1%80.pdf.

- ризик міжбюджетних відносин як імовірність неефективного перерозподілу бюджетних коштів між окремими регіонами, адміністративно-територіальними одиницями шляхом надання бюджетних трансфертів.

Зважаючи на те, що бюджетні ризики найбільш повно виявляються у бюджетному процесі, виділяють окремі їхні види залежно від організації та проведення бюджетних процедур. Зокрема, до видів бюджетних ризиків належать:

- ризики бюджетного прогнозування;
- ризики бюджетного планування;
- ризики оперативного управління бюджетними потоками;
- ризики бюджетного обліку тощо.

У табл. 15 представлено види бюджетних ризиків, які можуть виникати за реалізації бюджетних процедур на різних стадіях бюджетного процесу.

Ступінь бюджетного ризику визначається ухваленими управлінськими рішеннями органів, які мають бюджетні повноваження.

Управління бюджетними ризиками – це система принципів і методів розробки та реалізації ризикових бюджетних рішень, що забезпечують всебічне оцінювання різних видів ризиків і нейтралізацію їхніх можливих негативних наслідків для бюджету; інструмент прийняття рішень, а саме процедури та дії, які дають можливість виявити, оцінити, простежувати та усунути ризики до або під час їхнього перетворення у проблеми.

Таблиця 15

Бюджетні ризики в реалізації бюджетного процесу[1]

Стадії бюджетного процесу	Види бюджетних ризиків	Форми вияву	Наслідки впливу
Складання Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету)	Ризики бюджетного прогнозування	Неточність прогнозування	Недостатність бюджетних коштів для своєчасного та повного виконання бюджетних зобов'язань
Складання проекту бюджету	Ризики бюджетного планування	Неефективний розподіл бюджетних асигнувань	Невиконання запланованих бюджетних показників, додаткові бюджетні витрати
Затвердження бюджету	Ризики соціального популізму	Несвоєчасне затвердження бюджету	Недофінансування бюджетних програм, відсутність можливості здійснення капітальних вкладень
Виконання бюджету	Ризики оперативного управління бюджетними потоками	Несвоєчасне, нецільове та неефективне використання бюджетних коштів	Зумовлює виникнення кредиторської заборгованості, додаткові бюджетні витрати, негативні соціально-економічні наслідки, неналежне виконання функцій органами оперативного управління
	Ризики касових розривів	Незбігання термінів фінансування бюджетних програм, невиконання плану з надходження доходів і перефінансування за окремими видами видатків	Виникнення заборгованості внаслідок залучення кредитних ресурсів для покриття касових розривів
	Зовнішньо-економічні ризики	Збитки держави через зміну умов співпраці партнера або політичної, економічної чи іншої ситуації в країні партнера	Активне використання зовнішніх джерел запозичення, розірвання угоди про співпрацю
Складання та затвердження звітності про виконання бюджету	Ризики бюджетного обліку	Допущення помилок в процесі здійснення бюджетного обліку і складання звітності про виконання бюджетів	Представлення недостовірної інформації про стан державних фінансів, результати бюджетної політики

[1] Складено на основі: Шулюк Б. С. Бюджетні ризики у фінансовій діяльності держави. Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова. 2017. Т. 22, вип. 8 (26). С. 170–174.

Управління бюджетними ризиками передбачає проходження певних етапів, які дають змогу врахувати сучасні соціально-економічні реалії країни і забезпечити своєчасне та повне виконання державного і місцевих бюджетів. Послідовність взаємопов'язаних етапів управління бюджетними ризиками представлено на рис. 9.

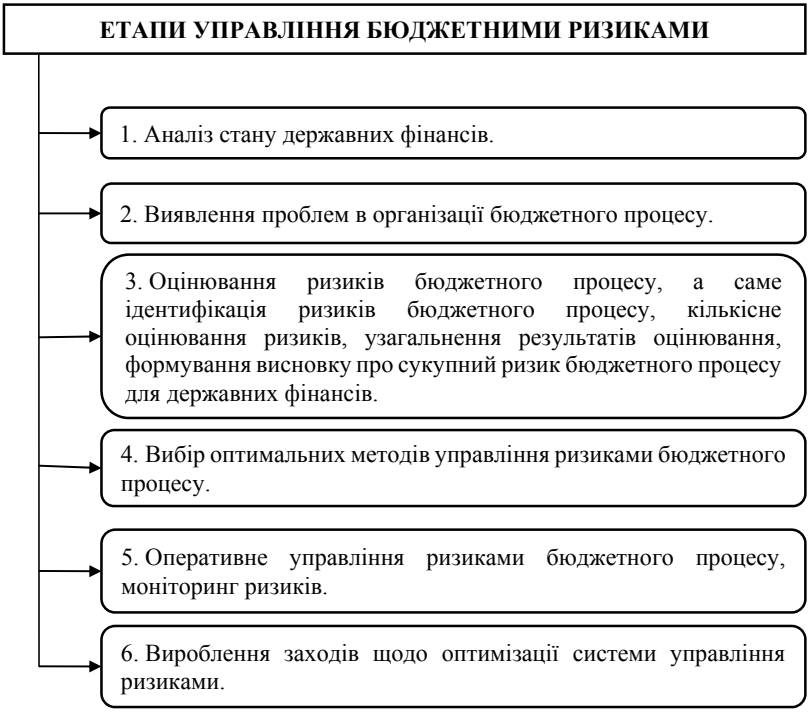


Рис. 9. Етапи управління бюджетними ризиками

Одним із найбільш складних етапів управління бюджетними ризиками є оцінювання ризиків, що передбачає:

- якісний опис ризику (його всебічну характеристику);
- кількісне оцінювання ймовірності виникнення ризику;
- кількісне оцінювання наслідків настання негативної події.

Максимально детальний опис бюджетного ризику необхідний для вибору оптимальних способів його кількісного оцінювання, методів оперативного управління, застосовуючи моніторинг процесу, в межах якого прогнозується виникнення ризику. Відповідно створення ефективної системи управління бюджетними ризиками має передбачати впровадження обґрунтованих методів їхнього оцінювання. А основне завдання учасників бюджетного процесу – своєчасно оцінювати й оптимізовувати такі ризики, що дасть змогу підвищити достовірність планування й прогнозування бюджетних показників на коротко-, середньо- і довготривалу перспективи, своєчасно й ефективно ухвалювати необхідні фінансові рішення, результативно управляти бюджетними видатками, знизити вплив несприятливих факторів на бюджет.

Базові поняття: бюджетний устрій; державний устрій; адміністративно-територіальний устрій; бюджетна система; зведений бюджет; державний бюджет; місцеві бюджети; принципи побудови бюджетної системи; бюджетна класифікація; класифікація доходів бюджету; класифікація видатків і кредитування бюджету; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу; бюджетний ризик; управління бюджетними ризиками; ймовірність бюджетного ризику; фіскальний ризик.

Контрольні запитання і завдання:

1. Охарактеризуйте термін «бюджетний устрій держави».
2. Який існує взаємозв'язок між бюджетним устроєм та державним й адміністративно-територіальним устроєм України?
3. Дайте визначення бюджетної системи України. Поясніть його.
4. Що є економічною і правовою основою бюджетної системи України?
5. Охарактеризуйте ланки бюджетної системи України та взаємозв'язок між ними.
6. На яких принципах побудована бюджетна система України?
7. Яке місце у бюджетній системі займає Державний бюджет України?
8. Яке місце у бюджетній системі відведено місцевим бюджетам?
9. Що означає поняття «бюджетна класифікація»?
10. Яку роль відіграє бюджетна класифікація у бюджетному процесі?
11. Які складові має бюджетна класифікація?
12. Охарактеризуйте класифікацію доходів бюджету.
13. Як класифікують видатки та кредитування бюджету?
14. Охарактеризуйте програмну, відомчу, функціональну та економічну класифікацію видатків та кредитування бюджету.
15. Охарактеризуйте класифікацію фінансування бюджету і боргу.
16. Що таке бюджетний ризик і які фактори впливають на його виникнення?
17. Назвіть специфічні ознаки бюджетних ризиків.
18. Охарактеризуйте класифікаційні ознаки та види ризиків, що їм відповідають.

19. Назвіть бюджетні ризики, які можуть виникнути на окремих стадіях бюджетного процесу. Дайте їхню характеристику.
20. Що таке управління бюджетними ризиками та які послідовні етапи цього процесу?

Розділ 4
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

§ 4.1. Організація бюджетного процесу в Україні

Поняття «процес» розглядають як сукупність послідовних подій, етапів; хід розвитку явищ; зміну характеристики об'єктів у часі, яка закономірно відбувається. Це стосується і бюджетного процесу, який відображає послідовність етапів і процедур, які виникають під час функціонування бюджету. Відповідно до Бюджетного кодексу України *бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.*

За економічним змістом найбільш оптимальним є виділення п'ятьох основних стадій бюджетного процесу, які мають особливості та відрізняються за специфікою (рис. 1).

Рис. 1. Стадії бюджетного процесу в Україні[1]

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Учасниками бюджетного процесу є фізичні та юридичні особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Основних учасників бюджетного процесу представлено на рис. 2.

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Рис. 2. Склад учасників бюджетного процесу[1]

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

[1] Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) або бюджетні ресурси – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Тривалість стадій бюджетного процесу різна в окремих країнах, але в більшості випадків весь процес триває в середньому близько 2 років.

Бюджетний процес з процедурної точки зору відображається через взаємопов'язану, логічно послідовну і врегульовану бюджетним законодавством систему його стадій. Кожна стадія є, з одного боку, самостійним етапом бюджетного процесу, а з іншого – певним щаблем у досягненні кінцевої мети цього процесу, тобто підсистемою більш низького порядку, представленою у вигляді чітко визначеної сукупності дій учасників бюджетного процесу. Хронологічну послідовність стадій бюджетного процесу у 2017–2020 рр. відображено на рис. 3.

Усі бюджети, які входять до складу бюджетної системи України, складаються на один бюджетний період. В Україні це один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того самого року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Проте є держави, в яких бюджетний рік не збігається з календарним. Наприклад, у США бюджетний рік триває з 1 жовтня до 30 вересня, у Швеції – з 1 липня до 30 червня, у Великобританії та Японії – з 1 квітня до 31 березня.

Бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути змінено. При цьому підставою для встановлення іншого бюджетного періоду не є неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути прийнято на інший бюджетний період, є такі:

- введення воєнного стану;
- оголошення надзвичайного стану в Україні.

<table>
<tr><th colspan="5">Роки</th></tr>
<tr><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th><th>2021</th></tr>
<tr><td>Бюджетний процес 2016 р.</td><td colspan="4" rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Складання і затвердження звіту про виконання бюджету 2016 р.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Бюджетний процес 2017 р.</td><td colspan="3" rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Виконання бюджету 2017 р.</td><td>Складання і затвердження звіту про виконання бюджету 2017 р.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Бюджетний процес 2018 р.</td><td colspan="2" rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Складання, розгляд і затвердження бюджету 2018 р.</td><td>Виконання бюджету 2018 р.</td><td>Складання і затвердження звіту про виконання бюджету 2018 р.</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td colspan="3">Бюджетний процес 2019 р.</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Складання, розгляд і затвердження бюджету 2019 р.</td><td>Виконання бюджету 2019 р.</td><td>Складання і затвердження звіту про виконання бюджету 2019 р.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Бюджетний процес 2020 р.</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них. Складання, розгляд і затвердження бюджету 2020 р.</td><td>Виконання бюджету 2020 р.</td><td>Складання і затвердження звіту про виконання бюджету 2020 р.</td></tr>
</table>

Рис. 3. Послідовність стадій бюджетного процесу в Україні у 2017–2020 рр.

У разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети можуть бути прийняті на такий самий період.

Для середньострокового бюджетного планування середньостроковий період охоплює плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Важливою умовою ефективної організації бюджетного процесу є дотримання бюджетного календаря та бюджетного регламенту.

Бюджетний календар – це сукупність послідовних періодів здійснення бюджетного процесу в чітко визначені строки, встановлені згідно із законодавством (табл. 1).

Таблиця 1

Бюджетний календар в Україні[1]

Стадії бюджетного процесу	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	статті БКУ	термін	статті БКУ	термін
Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них	ст. 33	Кабінет Міністрів України не пізніше 1 червня року, що передує плановому, схвалює Бюджетну декларацію. Верховна Рада України розглядає питання щодо Бюджетної декларації не пізніше 15 липня року, що передує плановому.	ст. 75 і 751	Місцеві фінансові органи до 15 серпня подають до місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад прогнози місцевих бюджетів, які не пізніше 1 вересня розглядають та схвалюють прогнози місцевих бюджетів і у п'ятиденний строк подають їх до місцевих рад для розгляду.
Складання проектів бюджетів	ст. 35–37	Не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.	ст. 75–76	Розпочинається після отримання від МФУ особливостей складання розрахунків до прогнозів та проектів місцевих бюджетів.
Розгляд проекту та затвердження закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети	ст. 39	Закон про Державний бюджет України приймається до 1 грудня року, що передує плановому.	ст. 77	Затверджується до 25 грудня року, що передує плановому.
Виконання бюджету	гл. 8–9	З 1 січня до 31 грудня бюджетного року.	ст. 78 – 79	З 1 січня до 31 грудня бюджетного року.
Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	гл. 10	Річний звіт подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.	ст. 80	Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до місцевої ради місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду.

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Процедура, за якою відбувається бюджетний процес, визначається бюджетним регламентом.

Бюджетний регламент проходження бюджетного процесу розробляють для впорядкування процедур щодо складання бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), проекту, розгляду, затвердження, виконання державного чи місцевого бюджету (в т. ч. внесення змін до бюджету), звітування про його виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

Бюджетний регламент – це документ, який регулює порядок і терміни здійснення процедур на кожній стадії бюджетного процесу з урахуванням положень бюджетного законодавства.

Бюджетний регламент затверджується для:

- визначення основних організаційних засад проходження бюджетного процесу під час складання бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), складання, розгляду, затвердження, виконання відповідного бюджету та звітування про його виконання;
- забезпечення координації та узгодженості дій між усіма учасниками бюджетного процесу;
- забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу;
- уникнення порушень бюджетного законодавства.

Засади побудови та завдання бюджетного регламенту наведено на рис. 4.

Бюджетний регламент затверджується Верховною Радою України щодо державного бюджету, місцевою радою – щодо місцевого бюджету та є основою для організації бюджетного процесу.

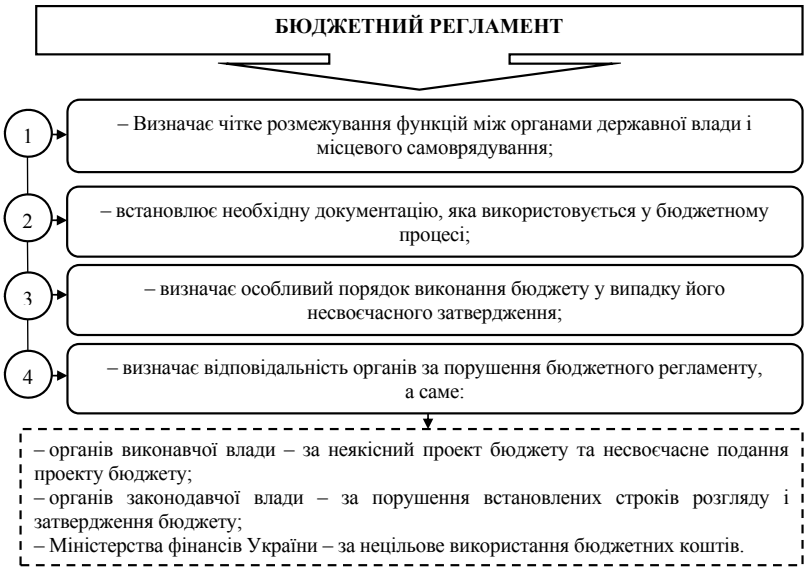


Рис. 4. Засади побудови та завдання бюджетного регламенту

§ 4.2. Сутність та види технологій бюджетування

Ефективність впливу бюджетного механізму на соціально-економічний розвиток держави значною мірою залежить від обраної управлінської технології бюджетування, яка використовується в тій чи іншій країні на певному етапі її розвитку.

Зарубіжні економісти Р. Аллен, Р. Хеммінг, Б. Поттер[1], К. Ерроу, А. Сен та К. Сузумура[2] визначають *бюджетування як управлінську технологію, котра відображає сукуп-*

[1] Allen R., Hemming R., Potter B. The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave Macmillan, 2013. 864 p. C. 216.

[2] Arrow K., Sen A., Suzumura K. Social Choice Re-Examined. 2013. Vol. I. 749 p. C. 321.

ність прийомів і методів, що використовують у бюджетному менеджменті для вдосконалення інформаційних технологій у бюджетній роботі та підвищення ефективності управління державними фінансами.

Процедури бюджетування дають змогу узгодити надходження бюджетних ресурсів з їхнім витрачанням та визначити коло платників і вигодонабувачів у результаті складного комплексу бюджетних рішень[1, 2].

Отже, у зарубіжній літературі термін «бюджетування» використовується для характеристики явищ і процесів на макроекономічному рівні.

Вітчизняні науковці В. Андрущенко та В. Федосов трактують бюджетування як:

- сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм за допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату й упущених вигід;
- інструмент управління, що ґрунтується на застосуванні економічних принципів і підходів у сфері бюджетного менеджменту[3].

Технології бюджетування на макрорівні базуються на техніках складання бюджетів або бюджетного планування.

Зарубіжні та вітчизняні економісти виокремлюють такі технології бюджетування на макрорівні:

- бюджетування на нульовій основі;

[1] Brook D. A. Budgeting for National Security: A Whole of Government Perspective. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2012. № 1. P. 32–57. C. 34.

[2] Harris J. A., McKenzie K. S., Rentfro R. W. Performance Reporting: Assessing Citizen Access to Performance Measures on State Government Websites. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2011. № 1. URL: http://www.questia.com/read/1P3-2329692461/performance-reporting-assessing-citizen-access-to.

[3] Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с. С. 691.

- бюджетування на основі програмного аналізу й огляду;
- бюджетування на основі раціоналізації вибору бюджетних рішень;
- постатейне бюджетування (в Україні його також називають традиційним);
- програмно-цільове бюджетування.

Кожна із перелічених технологій має певні переваги та недоліки. Найбільш прогресивною серед них тривалий час вважається технологія програмно-цільового бюджетування.

Програмно-цільовий метод є методом управління бюджетними коштами, відповідно до якого система планування та використання коштів бюджетів різних рівнів орієнтована на досягнення конкретних результатів, що дає змогу покращити якість надання суспільних послуг й забезпечити в умовах обмеженості оптимальний розподіл бюджетних ресурсів.

Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання.

Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення визначених цілей та реалізації завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

- упорядкування діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними ним відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їхнього виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів[1].

За застосування програмно-цільового методу бюджетний процес розглядається як цикл, у межах якого окреслюється перелік соціально-економічних проблем розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць, визначаються заходи, необхідні для їхнього вирішення, що поетапно впроваджуються у практичну діяльність. Саме це є визначальною характеристикою програмно-цільового підходу до формування бюджетів.

Із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджету змінюється і специфіка формування та реалізації бюджетної політики як на державному, так і на місцевому рівнях. Основна увага акцентується на питаннях ефективного використання бюджетних коштів, а не на визначенні потреби в них для утримання бюджетної сфери. Це зумовлює необхідність трансформації принципів фінансування бюджетних установ від їхнього утримання до надання конкретних бюджетних коштів за наявності виявлених проблем для максимального задоволення суспільних потреб населення.

[1] Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р. від 14.09.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text.

Саме тому першочерговим при формуванні бюджету із застосуванням програмно-цільового методу є визначення цілей і результатів, яких необхідно досягти, та розрахунок обсягів необхідних ресурсів для отримання очікуваних результатів. Зосередженість на результатах у процесі формування бюджетів дає змогу посилити дієвість та ефективність роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. В практичному аспекті програмно-цільовий метод вносить у бюджетний процес елементи оцінювання ефективності, тобто зіставлення витрат і досягнутих результатів. Це відповідно є інструментом оцінювання програм, що приводить до необхідності складання лише тих програм, в результаті реалізації яких обґрунтовано здійснені на них витрати бюджетних ресурсів[1].

У Бюджетному кодексі України *програмно-цільовий метод у бюджетному процесі визначено як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу*[2].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі має основні складові, наведені на рис. 5.

Головним елементом програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми.

Складовими елементами бюджетної програми є такі:

- мета бюджетної програми відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та спрямована на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/

[1] Савчук С. В., Дем'янюк А. В., Лободіна З. М. Програмно-цільовий метод бюджетування : навч. посіб. для студ. другого (магістерського) рівня вищої освіти. Тернопіль, 2017. 180 с.

[2] Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Мета має бути чіткою, реальною та досяжною;

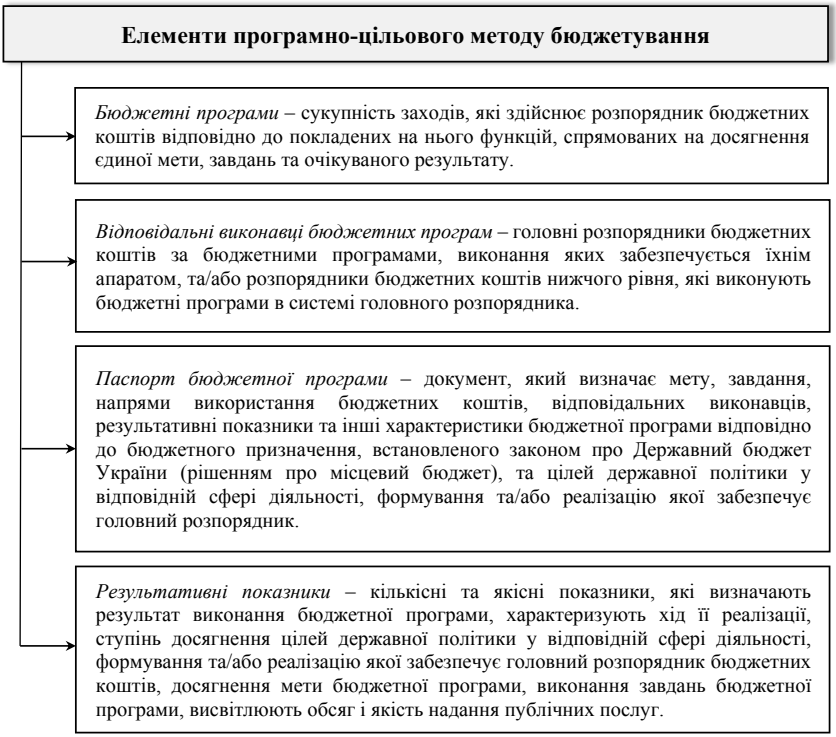


Рис. 5. Складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі[1]

- завдання бюджетної програми відображають основні етапи і шляхи її виконання протягом бюджетного періоду та спрямовані на досягнення мети. Завдання мають бути чітко сформульованими, конкретними та їхнє виконання може бути перевірено за допомогою результативних показників бюджетної програми;

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

- напрями діяльності – дії (заходи), пов'язані з наданням публічних послуг та/або забезпеченням надання таких послуг і спрямовуються на досягнення мети та забезпечують виконання завдань у межах коштів, передбачених на виконання бюджетної програми;
- результативні показники – показники, які дають можливість оцінити результати використання коштів на виконання бюджетної програми.

Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Етапи формування та реалізації бюджетних програм:

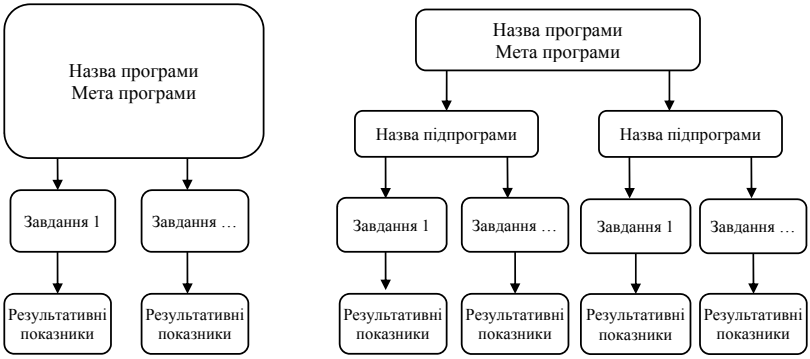
- планування бюджетних програм;
- погодження бюджетних програм;
- виконання бюджетних програм;
- аналіз виконання бюджетних програм, який складається на основі моніторингу та оцінювання.

Бюджетні програми розробляються на середньо- або довгострокову перспективу та затверджуються щорічно винятково в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при використанні цих ресурсів.

Розробка бюджетних програм передбачає:

1) аналіз напрямків діяльності установи та визначення головної мети діяльності (місії);
2) аналіз основних функцій (напрямків діяльності) установи та їхню консолідацію у програми;
3) визначення мети, завдань, які виконуватимуться в рамках кожної програми, та засобів їхнього досягнення;
4) визначення показників для оцінювання можливостей досягнення запланованих цілей та виконання завдань.

Склад бюджетної програми визначається кількістю компонентів (рис. 6).



Однокомпонентна бюджетна програма

Багатокомпонентна бюджетна програма

Рис. 6. Склад бюджетної програми залежно від її виду[1]

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом).

Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути:

- головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який забезпечує виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їхнього виконання зобов'язаний забезпечити цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

[1] Планування та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Зубенка ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». 6 вид., випр. і допов. Київ, 2017. 144 с.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінювання її ефективності за напрямами використання бюджетних коштів і охоплюють кількісні та якісні показники, які визначають і характеризують:

- результат виконання бюджетної програми;
- хід реалізації бюджетної програми;
- ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів;
- досягнення мети бюджетної програми;
- виконання завдань бюджетної програми;
- обсяг і якість надання публічних послуг.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України.

Результативні показники бюджетних програм мають відповідати критеріям, наведеним у табл. 2.

Таблиця 2

Характеристика критеріїв, яким мають відповідати результативні показники бюджетної програми[1]

Критерій	Зміст критерію
Реалістичність	Результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану й існуючих потреб економіки та суспільства, показників, визначених прогнозними документами щодо економічного і соціального розвитку, з одного боку, та можливостей ресурсної частини державного бюджету – з іншого.
Актуальність	Результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, цілями державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, і показниками їхнього досягнення в середньостроковому періоді, що характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату.
Суспільна значущість	Результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний і соціальний розвиток, ефективність надання публічних послуг, ступінь забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

[1] Про результативні показники бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України № 1536 від 10.12.2010 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10.

Результативні показники поділяються на такі групи: показники затрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристика результативних показників бюджетної програми[1]

Назва показника	Зміст показника
Показники затрат	Визначають обсяги та структуру ресурсів, на основі яких здійснюється виконання бюджетної програми, характеризують структуру витрат на реалізацію бюджетної програми та можуть відображати штатну чисельність працівників бюджетної установи, в т. ч. залучених до надання публічних послуг, кількість осіб, які мають право на отримання публічних послуг, розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонту, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), загальну вартість інвестиційних проектів (проектів будівництва).
Показники продукту	Характеризують результати діяльності головного розпорядника за відповідний бюджетний період у межах бюджетної програми, можуть відображати обсяг виробленої продукції, наданих публічних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано публічні послуги.
Показники ефективності	Характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу.
Показники якості	Характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів (за весь період з початку реалізації цих проектів), виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів публічних послуг відповідно до їхнього призначення, рівень забезпечення публічними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці (відповідній сфері діяльності), користь для суспільства від реалізації бюджетної програми, в т. ч. з точки зору забезпечення гендерної рівності. Показники, що характеризують рівень освоєння бюджетних коштів, недоцільно подавати у складі показників якості.

Результативні показники мають:

- визначатися на підставі цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник,

[1] Про результативні показники бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України. № 1536 від 10.12.2010 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10.

та показників їхнього досягнення на середньостроковий період з урахуванням фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах і на основі із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки (сфери діяльності, регіону) та прогнозу її розвитку на перспективу;

- формулюватися чітко та однозначно, бути зрозумілими та доступними для сприйняття широкими верствами населення;
- висвітлювати кількісні та якісні характеристики результатів, яких планується досягти за відповідний бюджетний період;
- характеризувати виконання кожного завдання бюджетної програми та реалізацію кожного напряму використання бюджетних коштів;
- об'єктивно та реалістично відображати особливості й специфіку діяльності головного розпорядника, висвітлювати результати його діяльності в галузях (сферах діяльності);
- бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремі бюджетні періоди, порівняння з аналогічними показниками інших бюджетних установ, мати кількісне вираження в одиницях виміру, які відповідають змісту показника;
- підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного і внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками таких звітності та обліку.

Результативні показники бюджетних програм, які забезпечують виконання інвестиційних проектів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень, формуються з ураху-

ванням інформації та показників, визначених відповідними інвестиційними проектами.

Головні розпорядники:

- забезпечують достовірність результативних показників та точність їхнього розрахунку;
- розробляють методику розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень їхнього змісту;
- визначають результативні показники у бюджетному запиті при підготовці пропозицій до проекту державного бюджету, паспорті бюджетної програми, звітах про виконання паспорта бюджетної програми.

При визначенні результативних показників у паспорті бюджетної програми використовується інформація щодо результативних показників, наведена в бюджетному запиті, з врахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) на відповідний бюджетний період.

У звітах про виконання паспорта бюджетної програми зазначаються усі результативні показники, визначені в паспорті бюджетної програми, за звітний період.

Перелік результативних показників визначається специфікою бюджетної програми та має задовольнити потреби аналізу її виконання, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення окресленої мети і виконання завдань бюджетної програми.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджет-

них програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються Міністерством фінансів України.

Результати оцінювання ефективності бюджетних програм (у т. ч. висновки органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, та висновки Рахункової палати) є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), враховуючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

За бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання цих коштів (у т. ч. за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України) та забезпечують їхнє затвердження протягом 30 днів з дня набуття чинності законом про Державний бюджет України. За рішенням Кабінету Міністрів України (у формі протокольного рішення) порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Про затвердження таких порядків інформується Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

Якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою програмою (з ураху-

ванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації.

Порядок використання бюджетних коштів має містити:

- цілі та напрями використання бюджетних коштів;
- відповідального виконавця бюджетної програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми;
- завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів), що забезпечують виконання бюджетної програми, з визначенням порядку звітування про її виконання (у т. ч. щодо результативних показників) та заходів впливу у разі її невиконання;
- у разі потреби порядок, терміни та підстави, а також критерії розподілу (перерозподілу) видатків між адміністративно-територіальними одиницями у розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням відповідних нормативно-правових актів;
- конкурсні вимоги до інвестиційних проектів, у т. ч. порядок та критерії їхнього відбору, а також критерії та умови визначення виконавців таких проектів;
- критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки;
- умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити з бюджету; умови надання кредитів з бюджету та їхнього повернення, в т. ч. положення щодо здійснення контролю за їхнім поверненням;
- положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбача-

ють надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

- шляхи погашення бюджетної заборгованості у разі її наявності;
- вимоги щодо необхідності відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів бюджетними установами та одержувачами бюджетних коштів, у т. ч. отриманих (створених) у результаті проведення централізованих заходів;
- у разі потреби положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків;
- інші положення щодо особливостей бюджетної програми.

Кожна бюджетна програма відповідно до Бюджетного кодексу України має мати паспорт.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім:

- бюджетних програм Пенсійного фонду України;
- бюджетних програм, які створюються протягом року на основі коштів резервного фонду бюджету;
- бюджетних програм з повернення кредитів до бюджету;
- бюджетних програм з відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянинові вартості конфіскованого та безгосподарського майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб;

- бюджетних програм за загальнодержавними видатками та кредитуванням;
- бюджетних програм за заходами щодо виконання рішень суду, які гарантовані державою.

Паспорт бюджетної програми формується з використанням інформації, наведеної у: бюджетному запиті головного розпорядника, плані діяльності головного розпорядника на середньостроковий період, з урахуванням бюджетних призначень, установлених законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та порядків використання бюджетних коштів.

Головні розпорядники розробляють проекти паспортів бюджетних програм і подають їх у двох примірниках (у паперовому та електронному вигляді) на погодження до Міністерства фінансів України (місцевого фінансового органу) протягом 30 днів після набуття чинності законом про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).

Головні розпорядники забезпечують відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенню про місцевий бюджет), розпису бюджету, порядкам використання бюджетних коштів та правилам складання паспортів бюджетних програм і звітів про їхнє виконання, визначених наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» № 1098 від 29.12.2002 р.

Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) здійснює погодження проекту паспорта бюджетної програми протягом 10 днів з дня отримання та скеровує його головному розпоряднику для затвердження протягом не більше, ніж 45 днів з дня набуття чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

У разі невідповідності проекту паспорта бюджетної програми встановленим вимогам Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) має право в тижне-

вий строк з дня його отримання повернути такий проект на доопрацювання відповідному головному розпорядникові.

Таким чином, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набуття чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми.

Головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься.

Якщо у процесі виконання бюджету відкриваються нові бюджетні програми, показники паспорта мають відповідати показникам розпису бюджету зі змінами.

Зміни до паспортів бюджетних програм вносяться протягом бюджетного періоду шляхом їхнього затвердження у новій редакції у разі:

- прийняття змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого;
- передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) мету між головними розпорядниками;
- перерозподілу видатків за бюджетними програмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику;
- прийняття відповідних рішень щодо внесення змін до чинних порядків використання бюджетних коштів, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;

- прийняття нормативно-правових актів, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- внесення змін до розпису бюджету, які призводять до зміни результативних показників бюджетної програми;
- внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ, що призводять до виникнення нових напрямів використання бюджетних коштів;
- прийняття рішень Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм, що забезпечують виконання державних інвестиційних проектів, розроблення і реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень.

Державна казначейська служба України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в рамках якого здійснюється складання Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету).

Поряд із технологією програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі використовуються такі технології, як учасницьке (партиципаторне) та гендерно орієнтоване бюджетування.

Учасницьке (партиципаторне) бюджетування – це інструмент прямої демократії, за допомогою якого громадяни беруть участь у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних коштів. В Україні експериментальне впровадження бюджету участі розпочалося лише з 2015 р. у Чернігові, Черкасах і Полтаві в межах реалізації Проекту

«Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади», запровадженого Польсько-українською фундацією співпраці ПАУСІ[1].

Характерними ознаками партиципаторного бюджетування як інноваційної технології управління є такі:

- визначення частини бюджету адміністративно-територіального утворення, над витрачанням коштів якого дискутуватимуть громадяни у відповідному періоді;
- можливість подання громадянами проектів за встановленими вимогами на розгляд комісії та за умови підтвердження відповідності вимогам – на голосування;
- обов'язковість виконання рішень, які приймають мешканці під час голосування;
- можливість жителів адміністративної території голосувати за проекти (ідеї), реалізація яких задовольнить потреби всієї місцевої громади;
- реалізація інвестиційних проектів винятково на території юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування;
- можливість зміцнення громади шляхом створення для її членів умов дискутувати, обговорювати основні проблеми й ухвалювати спільні рішення.

Необхідною умовою успішної реалізації учасницької технології бюджетування є високий рівень ініціативності, активності та фінансової грамотності, зокрема обізнаності у сфері партиципаторного бюджету, громадян-жителів адміністративної території та наявність достатнього обсягу бюджетних ресурсів для реалізації проекту партиципаторного бюджету (бюджету участі або громадського бюджету).

[1] Проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади». URL: http://www.pauci.org/open_project.php?id=22.

Бюджет участі (громадський бюджет) – механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення громадян до участі в бюджетному процесі, зокрема шляхом прямої демократії, через визначення пріоритетів бюджетних витрат чи подання проектів, об'єднання в проектні команди, голосування за такі проекти, здійснення контролю за їхньою реалізацією[1].

Інакше кажучи, *громадський бюджет – це частина бюджетних ресурсів громади, за рахунок яких здійснюється фінансування визначених безпосередньо жителями територіальної громади заходів, виконання робіт, надання послуг, придбання матеріально-товарних цінностей, які мають загальнодоступний характер (вільний, безкоштовний доступ і вільне безкоштовне користування усіма бажаючими результатами реалізації проектів), відповідно до оформлених проектів, які стали переможцями конкурсу.*

Проект – пропозиція, яка подана автором (громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, яка має дозвіл на постійне проживання на території України, 16-річного віку) та має підтримку жителів громади, не суперечить чинному законодавству, не має на меті отримання прибутку, реалізація якої належить до компетенції органу місцевого самоврядування, може бути реалізована впродовж бюджетного року з врахуванням обсягу коштів та оформлена за визначеною органом місцевого самоврядування формою.

Проекти поділяються на великі та малі.

Проекти, реалізація яких відбуватиметься за рахунок коштів громадського бюджету, здебільшого спрямовані на покращення інфраструктури громади. Об'єкт, який передбачається використати під час реалізації проекту, має

[1] Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України. № 797-р. від 08.11.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80/ed20171108#n32.

бути власністю територіальної громади, а не фізичної чи юридичної особи.

Аналізуючи різні технології бюджетування, варто звернути увагу на гендерно орієнтоване бюджетування.

З огляду на розбіжність економічних, соціальних, політичних, культурних потреб та умов життя різних статевих груп населення, а також необхідність забезпечення гендерної рівності (зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері з точки зору забезпечення гендерних потреб та задоволення гендерних інтересів)[1], доцільність врахування гендерних аспектів (специфічних соціальних, культурних, економічних, політичних та інших характеристик умов життя та потреб жінок і чоловіків) на всіх стадіях бюджетного процесу та висвітлення у відповідних бюджетних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків не викликають сумнівів. Саме *гендерно орієнтоване бюджетування вважають інструментом, спрямованим на інтеграцію гендерної складової у бюджетний процес, а гендерно орієнтований підхід під час планування та виконання бюджетів передбачає можливість врахування головним розпорядником бюджетних коштів гендерного аспекту під час визначення обсягу та якості всіх публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми.*

Гендерно орієнтоване бюджетування слід розглядати як впливовий елемент управлінської діяльності, пов'язаний із розробкою бюджетів різних рівнів, що надає важливу інформацію фахівцям, які приймають рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів, та створює передумови для впровадження принципу рівних прав і можливос-

[1] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України. № 1. від 02.01.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19.

тей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності та забезпечує сталий розвиток суспільства[1].

Гендерно орієнтоване бюджетування або його окремі елементи успішно використовуються у країнах-членах ЄС та країнах з перехідною економікою з 1980 р., оскільки ефективне запровадження гендерних бюджетних ініціатив сприяє поліпшенню добробуту населення та пришвидшує економічне зростання.

Розробка гендерно орієнтованого бюджету дає змогу простежити вплив доходів та видатків бюджету держави на соціально-економічне становище й можливості різних груп жінок і чоловіків, а також на аспекти рівності між жінками й чоловіками у країні. Як управлінська технологія гендерно орієнтоване бюджетування допомагає оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу бюджетних ресурсів впливає на жінок і чоловіків як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків.

Реалізація в Україні Проекту гендерно орієнтованого бюджетування успішно проводиться в межах співпраці з урядом королівства Швеції у сфері фінансового та технічного співробітництва і відповідно до угоди між Міністерством фінансів України та Шведським агентством міжнародного розвитку (SIDA), починаючи з 2014 р.

Гендерно орієнтоване бюджетування передбачає конкретизацію багатьох показників, які відображаються у документах на кожній стадії бюджетного процесу, зокрема у процесі складання бюджетних запитів і програм, затвердження паспортів бюджетних програм, визначення результативних показників бюджетних програм, оцінювання ефективності бюджетних програм, контролю за їхнім виконанням.

---

[1] Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів. Київ, 2016. 89 с. URL: http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf. Гендерно орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції ґендерної рівності : посіб. для працівн. органів викон. влади та місц. самоврядування. Київ : ҐОБ проект, 2015. 36 с. URL: http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/genderresponsivebugeting 2015ukr.pdf.

Основні етапи інтеграції гендерних аспектів у бюджетний процес наведено на рис. 7.

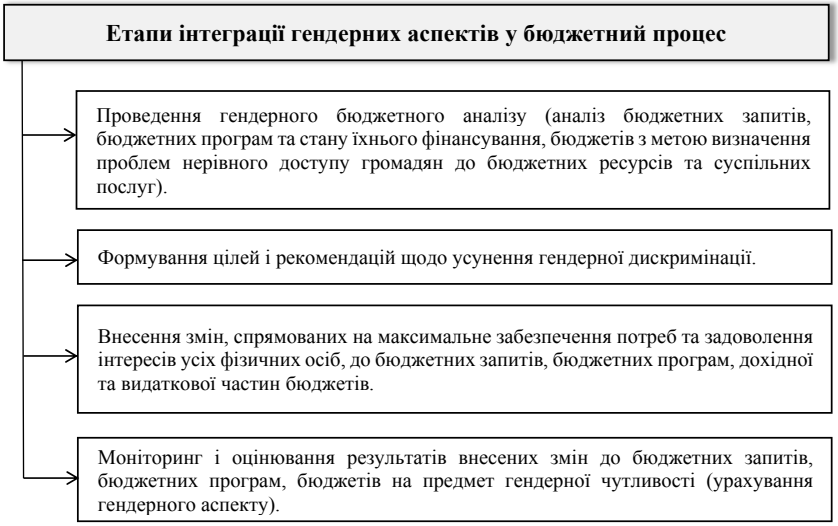


Рис. 7. Етапи інтеграції гендерних аспектів у бюджетний процес

Отже, з огляду на сутність поняття «гендер» застосування гендерно орієнтованого бюджетування передбачає зменшення нерівності у суспільстві шляхом зміни підходів до формування і використання бюджетних ресурсів саме за гендерною ознакою (чоловіки, жінки).

Гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі – це врахування гендерних аспектів на всіх стадіях бюджетного процесу та висвітлення у відповідних бюджетних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків (гендерної рівності).

Гендерно чутлива бюджетна програма – бюджетна програма, яка враховує гендерний аспект і містить кількісні та якісні характеристики щодо цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності: зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, послаблення

негативних чи посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері/галузі з точки зору забезпечення гендерних потреб і задоволення гендерних інтересів. Головний розпорядник має прагнути врахувати гендерний аспект при визначенні обсягу та якості всіх публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми.

Гендерно нейтральна бюджетна програма – це бюджетна програма, яка за результатами гендерного аналізу визнана такою, що потребує вжиття додаткових заходів (досліджень) для врахування гендерного аспекту.

Бюджетна програма вважається гендерно чутливою або гендерно нейтральною винятково за результатами гендерного аналізу.

Гендерний аналіз – це інструмент для вивчення соціально-економічних відмінностей між жінками та чоловіками. За його допомогою досліджуються характерні для жінок і чоловіків конкретні види діяльності, умови існування, потреби, їхній доступ до ресурсів і контроль над ресурсами, а також доступ до переваг розвитку і процесів ухвалення рішень. Гендерний аналіз передбачає вивчення всіх цих взаємозв'язків та інших чинників у ширшому соціальному, економічному, політичному й екологічному контексті.

Впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес здійснюють у послідовності, відображеній на рис. 8.

Для впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі головний розпорядник:

- щорічно розробляє та затверджує план заходів з впровадження і застосування гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес (окремо або у складі плану діяльності головного розпорядника);
- забезпечує координацію між своїми структурними підрозділами, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, відповідальними виконавцями бюджетних програм, одержувачами бюджетних ко-

штів, підприємствами, установами, організаціями, що залучаються до проведення аналізу тощо.

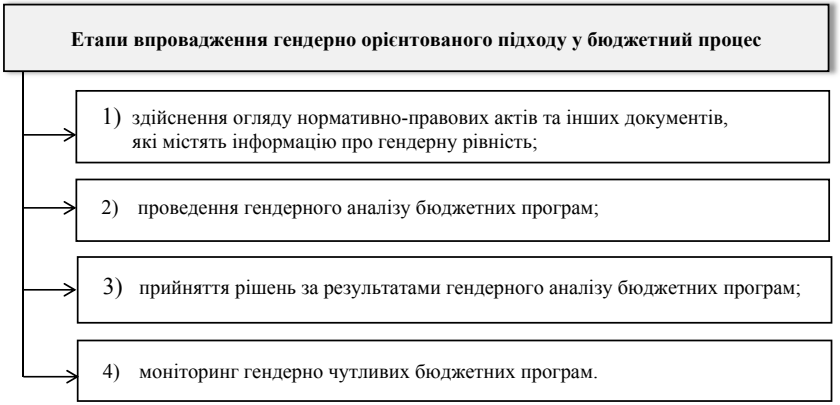


Рис. 8. Послідовність впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес[1]

Охарактеризуємо детальніше етапи впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес[2]:

1) огляд нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність, проводиться з метою створення цілісного уявлення про гендерну рівність в Україні та у сфері/галузі, що належить до повноважень головного розпорядника, зокрема щодо наявних проблем у становищі жінок, чоловіків та/або їхніх груп, задоволення їхніх інтересів, забезпечення прав і можливостей, а також про взяті Україною зобов'язання щодо забезпечення гендерної рівності, вимоги нормативно-правових актів, завдання стратегічних і програмних документів держави, цільові показники щодо гендерної рівності.

[1] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України № 1 від 02.01.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19.

[2] Там само.

Оглядом можуть бути охоплені чинні нормативно-правові акти, міжнародні та національні документи, в т. ч. міжнародні угоди, директиви міжнародних організацій, членом яких є Україна, доповіді та звіти міжнародних організацій, наукових установ, громадських організацій тощо;

2) результати огляду використовуються при проведенні гендерного аналізу бюджетних програм з точки зору дотримання узятих державою зобов'язань, виконання вимог нормативно-правових актів, відповідності завданням стратегічних і програмних документів держави з гендерних питань.

З метою спрощення подальшого використання при проведенні гендерного аналізу бюджетних програм і прийняття управлінських рішень інформацію щодо гендерної рівності у сфері/галузі, отриману під час огляду, узагальнюють та групують за такими позиціями:

- вимоги/індикатори (показники) щодо гендерної рівності, визначені міжнародними угодами, директивами міжнародних організацій, членом яких є Україна;
- вимоги/індикатори (показники) щодо гендерної рівності, визначені нормативно-правовими актами;
- дані про становище жінок, чоловіків та/або їхніх груп;
- дані про інтереси, потреби та пріоритети жінок, чоловіків та/або їхніх груп;
- дані про гендерні розриви, гендерну дискримінацію, тенденції у забезпеченні потреб та задоволенні інтересів жінок, чоловіків та/або їхніх груп.

Метою гендерного аналізу бюджетної програми є визначення рівня забезпечення потреб та задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп у процесі реалізації бюджетної програми, а також виявлення у відповідній сфері/галузі гендерних розривів, гендерної дискримінації та причин їхнього виникнення.

Для гендерного аналізу бюджетної програми використовуються дані, які містяться в офіційній державній ста-

тистичній, фінансовій, адміністративній та іншій звітності, документах бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, бюджетних запитах головного розпорядника, паспортах бюджетних програм, звітах про їхнє виконання, нормативно-правових актах та інших документах, які містять інформацію про гендерну рівність, інших джерелах інформації.

Для вивчення становища жінок і чоловіків, виявлення їхніх потреб, інтересів, пріоритетів та проблем у різних соціальних умовах може організовуватися збір даних за допомогою анкетування, опитування фокус-груп, оцінних карток тощо. При організації збору інформації такими методами необхідно забезпечити паритетну участь в опитуваннях осіб обох статей.

Дані, які збираються для цілей гендерного аналізу для висвітлення становища жінок і чоловіків та/або їхніх груп у відповідній сфері/галузі, мають бути репрезентативними, зіставними, згрупованими за статтю та іншими ознаками, доцільними для проведення гендерного аналізу бюджетної програми: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо.

Гендерний аналіз бюджетної програми передбачає її дослідження (назви, мети, завдань, напрямів використання коштів, результативних показників), у т. ч. публічних послуг, що надаються в межах цієї програми, отримувачів і надавачів цих послуг, підходів до визначення обсягу та розподілу коштів у межах такої бюджетної програми.

Назва бюджетної програми, її мета, завдання, напрями використання коштів, результативні показники досліджуються на предмет врахування у них гендерних аспектів та висвітлення цілеспрямованості бюджетної програми на забезпечення гендерної рівності.

Цілеспрямованість бюджетної програми на забезпечення гендерної рівності може виражатися у формулюваннях назви, мети та/або завданнях бюджетної програми.

При аналізі бюджетної програми доцільно здійснювати дослідження підходів до визначення обсягу та розподілу коштів за напрямами використання бюджетних коштів (обсягу коштів на надання певної послуги) під час планування і виконання бюджетної програми.

При аналізі результативних показників бюджетної програми досліджують їхню якість і достатність з точки зору висвітлення рівня досягнення мети та виконання завдань у частині забезпечення гендерної рівності.

Дослідження публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми, може передбачати визначення та аналіз:

- цільових груп отримувачів послуг за ознакою статі та у разі доцільності за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо;
- потреб та інтересів цільових груп отримувачів послуг;
- обсягу та якості послуги з точки зору забезпечення потреб і задоволення інтересів цільових груп при наданні послуги;
- рівня розвитку інфраструктури, створеної для надання послуги;
- перешкод у доступі до послуги, в т. ч. для жінок, чоловіків та/або їхніх груп;
- частки населення, яка відповідно до законодавства може одержувати послугу, проте не користується нею;
- цільових груп надавачів послуг за ознакою статі та у разі доцільності за іншими ознаками, зокрема за видами діяльності відповідно до службових обов'язків;
- рівня забезпечення потреб надавачів послуги.

Дослідження надавачів публічних послуг може містити аналіз складу працівників установ/організацій, відповідальних за надання послуг, та тих працівників, які без-

посередньо забезпечують надання послуги, в т. ч. аналіз кількості жінок і чоловіків на різних посадах.

Якщо бюджетна програма або окрема публічна послуга, що надається в межах бюджетної програми, орієнтована на населення загалом (наприклад, реалізація інвестиційних проектів, будівництво об'єктів інфраструктури), доцільно вжити заходів для визначення потенційних груп отримувачів публічних послуг, їхніх вигод та інтересів щодо майбутнього соціального, економічного або іншого ефекту від реалізації програми, публічних послуг, умови для надання яких створюються за рахунок коштів бюджетної програми.

Для визначення потенційної вигоди можуть бути використані інформація, що міститься у державних програмах, державних інвестиційних проектах, що реалізуються в межах цих бюджетних програм, інформація щодо охоплення території України або її окремих регіонів заходами, що здійснюються під час реалізації програм, інформація та показники, на підставі яких головними розпорядниками визначено потребу у коштах, необхідних для реалізації програми тощо;

3) за результатами гендерного аналізу бюджетної програми отримують висновки щодо:

- наявності та якості даних, необхідних для проведення гендерного аналізу бюджетної програми;
- наявності та якості інформації та показників бюджетної програми, що висвітлюють гендерний аспект;
- відповідності бюджетної програми взятим Україною зобов'язанням щодо гендерної рівності, вимогам нормативно-правових актів, які містять інформацію про гендерну рівність, у т. ч. її відповідності завданням стратегічних і програмних документів держави з гендерних питань;
- стану врахування у бюджетній програмі гендерних аспектів;

- виявлених гендерних розривів, гендерної дискримінації, негативних тенденцій при забезпеченні потреб і задоволенні інтересів жінок, чоловіків та/або їхніх груп;
- забезпечення справедливого та неупередженого розподілу бюджетних коштів при плануванні та виконанні бюджетної програми, наданні публічних послуг.

На основі висновків, зроблених за результатами гендерного аналізу бюджетної програми, розробляють пропозиції, які можуть передбачати:

- шляхи врахування гендерного аспекту у бюджетній програмі та відповідні характеристики для внесення до неї;
- заходи з подальшого впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі;
- заходи із зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп, що можуть бути вжиті головним розпорядником;
- вдосконалення процесу збору та обробки даних, запровадження нових та/або перегляд існуючих форм статистичної й адміністративної звітності.

На основі висновків і пропозицій, розроблених за результатами гендерного аналізу бюджетної програми, головними розпорядниками та іншими учасниками бюджетного процесу приймаються рішення відповідно до їхньої компетенції та з урахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік (рішенням про місцевий бюджет), і/або фінансових обмежень на плановий і наступні за ним два бюджетні періоди, визначені відповідно до законодавства;

4) головні розпорядники та інші учасники бюджетного процесу здійснюють у межах своїх повноважень моніторинг гендерно чутливих бюджетних програм з точки зору зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп у процесі реалізації бюджетної програми.

Основними завданнями моніторингу є відстеження на систематичній основі стану виконання гендерно чутливих бюджетних програм та отримання актуальної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень.

Дані, отримані в процесі моніторингу, враховуються при проведенні гендерного аналізу бюджетних програм у подальшому.

Таким чином, гендерно орієнтоване бюджетування – це інноваційний підхід до процесу реформування системи управління державними фінансами в Україні, спрямований на вдосконалення бюджетного процесу. Його основними перевагами є такі:

- зниження нерівності у доступі громадян до процесів формування і використання бюджетних ресурсів;
- підвищення адресності та якості надання суспільних послуг;
- залучення громадськості до участі у бюджетних процедурах.

Врахування принципу забезпечення рівних прав і можливостей усіх членів соціуму у бюджетній сфері передбачає здійснення необхідних змін у правових актах, що використовуються у бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях, а також наявність політичної волі органів державної влади і місцевого самоврядування.

§ 4.3. Бюджетний процес на державному рівні

Бюджетний процес на державному рівні – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету, звітування про його виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Відповідно до ст. 19 БКУ існує 5 стадій бюджетного процесу на державному рівні в Україні[1] (рис. 9).

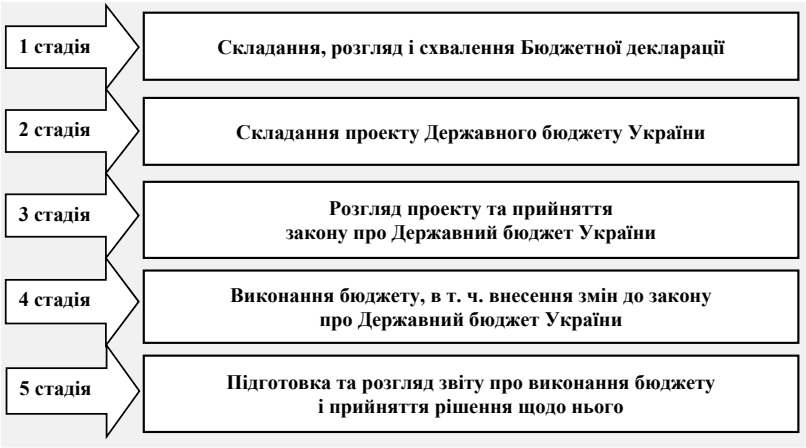


Рис. 9. Стадії бюджетного процесу на державному рівні

В Україні бюджетний процес триває 2 роки і 4 місяці, причому кожна стадія має окремий часовий період (рис. 10).

Перша стадія бюджетного процесу починається зі складання Бюджетної декларації.

Бюджетна декларація – це документ середньострокового бюджетного планування, який визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання

[1] Бюджетний кодекс України. URL: Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів[1].

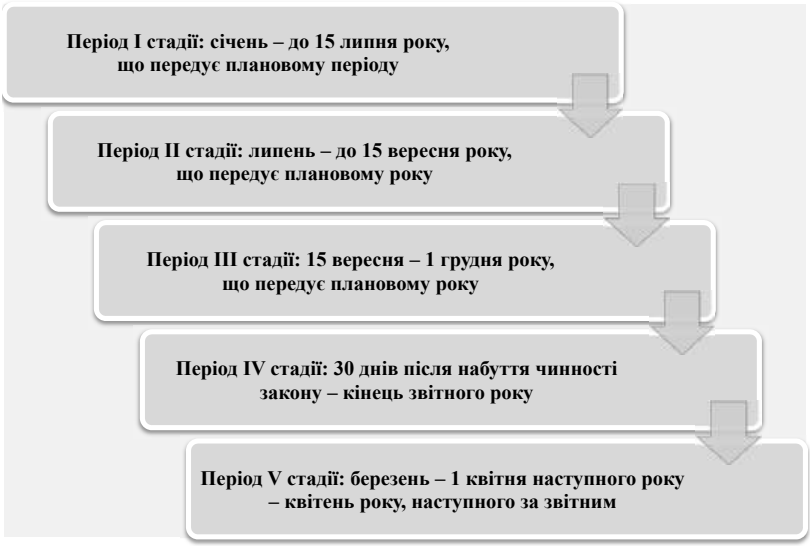


Рис. 10. Тривалість стадій бюджетного процесу в Україні[2]

Бюджетна декларація містить інформацію про:

1) основні прогнозні макроекономічні показники економічного та соціального розвитку України (в т. ч. показники номінального і реального обсягу ВВП, індекси споживчих цін та цін виробників, показник рівня безробіття, припущення щодо курсу гривні до долара США в середньому за рік і на кінець року, а також інші показники, враховані під час розробки Бюджетної декларації);
2) загальні показники доходів і фінансування державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету, загальні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державно-

[1] Бюджетний кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

[2] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

го бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);

3) частку прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через Зведений бюджет України, пріоритетні завдання податкової політики, показники за основними видами доходів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
4) дефіцит (профіцит) державного бюджету, показники за основними джерелами фінансування державного бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також державного боргу, гарантованого державою боргу і надання державних гарантій;
5) розмір мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;
6) пріоритетні завдання фінансового забезпечення реалізації державної політики у різних сферах діяльності (в т. ч. фінансове забезпечення судової влади та її незалежності);
7) обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень, обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, обсяг коштів державного дорожнього фонду;
8) граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, та показники їхнього досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду;
9) взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами (в т. ч. положення та показники, необхідні для складання прогнозів місцевих бюджетів);

10) загальну оцінку фіскальних ризиків та їхній вплив на показники державного бюджету;
11) інші питання, необхідні для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Підготовка Бюджетної декларації – це довготривалий процес, до участі в якому залучаються різні інститути державної влади (рис. 11)[1].

Рис. 11. Органи державної влади, які беруть участь у розробці Бюджетної декларації

[1] Терміни виконання вказані відповідно до Орієнтовного плану заходів із забезпечення складання бюджетної декларації на 2020–2022 роки та проекту Державного бюджету України на 2020 рік. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/0e20f65b8ea37db51a40e13ebb141fac(1).pdf.

Міністерство фінансів України відповідає за складання та основні організаційно-методичні засади щодо розробки Бюджетної декларації, а саме:

- готує Орієнтовний план заходів із забезпечення складання Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України (до кінця січня)[1];
- здійснює підготовку попередніх прогнозів щодо: доходів державного та місцевих бюджетів; надходжень від приватизації майна; витрат з придбання цінних паперів державного бюджету; витрат на обслуговування та погашення внутрішнього і зовнішнього державного боргу; виконання державою боргових та гарантійних зобов'язань; пропозицій щодо оптимального обсягу фінансування державного бюджету за рахунок державних запозичень; очікуваного розміру та структури державного та гарантованого державою боргу; повернення позик, наданих для фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів, залучених державою; попереднього переліку кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, що залучаються державою; повернення коштів, наданих з державного бюджету у минулі роки на поворотній основі, що відповідно до законодавства не передбачають цільового спрямування; попередніх показників розміру МЗП, посадового окладу (тарифної ставки) працівника І тарифного розряду Єдиної тарифної сітки, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення і розрахунків додаткових видатків на їхнє запровадження (заробітна плата, стипендії, соціальні допомоги тощо); попередніх показників обсягів видатків і надання кредитів на національну безпеку й оборону; обсягу видатків на надання пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі; видатків

[1] Орієнтовний план заходів із забезпечення складання бюджетної декларації на 2020–2022 роки та проекту Державного бюджету України на 2020 рік. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/0e20f65b8ea37db51a40e13ebb141fac(1).pdf .

загального фонду державного бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв;

- доводить головним розпорядникам бюджетних коштів орієнтовані граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету (до 10 квітня);
- проводить погоджувальні наради з головними розпорядниками бюджетних коштів (за участю відповідальних виконавців) щодо узгодження показників Бюджетної декларації (19–26 квітня);
- готує пропозиції до проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань оподаткування (19 квітня);
- за результатами погоджувальних нарад та інформації, отриманої від НБУ, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Ради національної безпеки і оборони України, розробляє Бюджетну декларацію (до 3 травня);
- забезпечує подання Бюджетної декларації на розгляд Кабінету Міністрів України (до 15 травня).

В часовому періоді процес розгляду і схвалення Бюджетної декларації представлено на рис. 12.

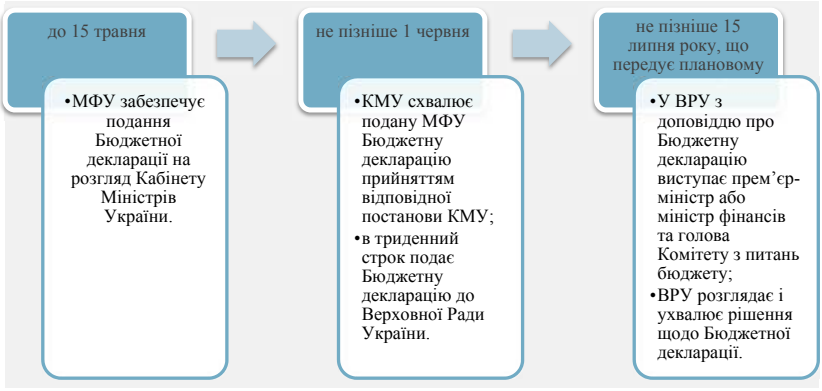


Рис. 12. Процес розгляду і схвалення Бюджетної декларації

При розробці Бюджетної декларації Міністерство фінансів України обов'язково аналізує інформацію, яку надають Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні (СПО об'єднань профспілок) та Спільний представницький орган сторони працедавців на національному рівні (СПО працедавців), всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування.

Складання проекту Державного бюджету України (II стадія бюджетного процесу) здійснюється відповідно до положень Бюджетного кодексу України, Бюджетної декларації та рекомендацій Верховної Ради України щодо бюджетної політики. Схематично цей процес представлено в табл. 4.

Таблиця 4

Процес складання проекту Державного бюджету України

Термін	Функції
до 9 червня	***Головні розпорядники бюджетних коштів*** складають бюджетні запити та подають їх до Міністерства фінансів України
до 21 червня	***Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*** надає МФУ інформацію про розподіл державних капітальних вкладень між головними розпорядниками бюджетних коштів
Міністерство фінансів України:	
до 19 липня	уточнює показники бюджету з урахуванням рекомендацій ВРУ, змін у законодавстві, очікуваного виконання державного і місцевих бюджетів у минулому році
до 26 липня	доводить розпорядникам бюджетних коштів показники видатків і надання кредитів державного бюджету на наступні три роки та інструкції зі складання бюджетних запитів*
до 9 серпня	готує та доводить обласним та Київській міській держадміністрації особливості складання розрахунків до проектів бюджетів і прогнозу місцевих бюджетів
до 16 серпня	аналізує отримані бюджетні запити від головних розпорядників бюджетних коштів на відповідність інструкціям МФУ, Бюджетній декларації тощо
до 9 вересня	готує і подає на розгляд КМУ проект закону про Державний бюджет України та інші матеріали
до 15 вересня	КМУ має схвалити проект закону про Державний бюджет України і подати його з відповідними матеріалами до Верховної Ради України та Президенту України

* Інструкція з підготовки бюджетних запитів, затверджена наказом Міністерства фінансів України № 687 від 06.06.2012 р.

До проекту закону про Державний бюджет України на плановий рік Міністерство фінансів України готує пропозиції у листі до КМУ та ВРУ щодо проекту державного бюджету; пропозиції до тексту проекту державного бюджету та додатки до проекту бюджету (наприклад, до проекту закону про Державний бюджет України на 2020 р. було розроблено такі додатки (рис. 13).[1]

Рис. 13. Перелік додатків до проекту Державного бюджету України

[1] Проект Закону про Державний бюджет України на 2020 рік. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853.

Крім проекту закону про Державний бюджет України, до КМУ подають також такі матеріали (ст. 38 БКУ):

- пояснювальну записку;
- прогнозні показники Зведеного бюджету України (в т. ч. оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації;
- перелік пільг з податків і зборів (обов'язкових платежів) із розрахунком очікуваної суми втрат доходів Зведеного бюджету України від їхнього надання у поточному році та прогнозом втрат у плановому році;
- переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які внесено головними розпорядниками коштів державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України;
- перелік державних інвестиційних проектів із зазначенням загальної вартості кожного з них, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації кожного проекту, в т. ч. обсягів видатків державного бюджету для завершення кожного такого проекту, а також обсягів таких видатків на відповідний бюджетний період за бюджетними програмами;
- прогнозний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець планового бюджетного періоду (в т. ч. за типом боргового зобов'язання), а також платежі з виконання діючих державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань (у т. ч. обсягу видатків на обслуговування державного боргу) і структури таких витрат;
- план державних запозичень до загального фонду державного бюджету на плановий рік, а також перелік інвестиційних програм (проектів), під які можуть надаватися державні гарантії у плановому році;
- інформацію щодо виконання Державного бюджету України у поточному році;

- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України на підставі бюджетних запитів за формою, визначеною Мінфіном України (подаються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);
- інформацію про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, і показники їхнього досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікувані у поточному бюджетному періоді та прогнозні на середньостроковий період (подається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);
- протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування;
- інформацію щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до проекту закону про Державний бюджет України щодо статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони України;
- інформацію щодо врахування пропозицій Вищої ради правосуддя до проекту закону про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням функціонування судів і діяльності суддів, органів та установ системи правосуддя (з вмотивованим обґрунтуванням);
- інформацію про фіскальні ризики (в т. ч. умовні зобов'язання і квазіфіскальні операції) та їхній вплив на показники державного бюджету у плановому бюджетному періоді;
- інформацію про виконання плану заходів з приведення у відповідність загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог (у разі схвалення такого плану);
- проекти бюджетів та кошторисів фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування на плановий рік;
- інші показники і розрахунки.

Розгляд проекту Державного бюджету України та прийняття закону (стадія ІІІ бюджетного процесу) відбуваються у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України[1].

Проект закону про Державний бюджет України надається народним депутатам та Рахунковій палаті не пізніше, ніж за 4 дні до його представлення у Верховній Раді України. І не пізніше, ніж через 5 днів після подання проекту про Державний бюджету України у Верховну Раду України, представник Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики, має представити його на засіданні ВРУ.

Проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше, ніж через 7 днів після його подання Верховній Раді України.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань (табл. 5).

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у І читанні, якщо на підтримку під час голосування загалом проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу ВРУ. Схвалені ВРУ висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Закон про Державний бюджет України має бути прийнятий Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.

У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік загалом, законопроект

[1] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.

за рішенням Верховної Ради України направляється на повторне третє читання з визначенням строків його подальшого розгляду на пленарному засіданні ВР.

Таблиця 5

Підготовка та розгляд проекту закону про Державний бюджет України у ВРУ за процедурою трьох читань

Перше читання	– ***До 1 жовтня року,*** що передує плановому, народні депутати, комітети і Рахункова палата України подають пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, які направляють до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету (далі – Комітет ВРУ з питань бюджету)*; – ***за 2 дні до розгляду проекту бюджету в І читанні*** Комітет ВРУ з питань бюджету на підставі всіх поданих пропозицій готує проект постанови ВРУ щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік; – ***не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому***, Верховна Рада України розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у І читанні; – розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік в І читанні починається з доповіді голови комітету з питань бюджету щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду.
Друге читання	– ***Не пізніше 3 листопада*** КМУ подає до ВРУ до ІІ читання проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлений з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України; – ***за 10 днів до розгляду на пленарному засіданні ВРУ*** проект надається народним депутатам; – Комітет ВРУ з питань бюджету готує висновок щодо врахування в проекті Бюджетних висновків Верховної Ради України; – ***не пізніше 20 листопада року, що передує плановому***, ВРУ розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у ІІ читанні.
Третє читання	– ***Не пізніше 25 листопада року, що передує плановому***, Комітет ВРУ з питань бюджету готує проект до ІІІ читання на підставі рішення, прийнятого Верховною Радою України щодо проекту у ІІ читанні; – ІІІ читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови Комітету ВРУ з питань бюджету та співдоповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики, про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

* Проект Закону про Державний бюджет України на 2020 рік розглядав Комітет Верховної Ради України з питань бюджету

Прийнятий Закон України «Про Державний бюджет України» не пізніше 10 днів подається голові ВРУ і після його підписання направляється Президентові.

Президент впродовж 15 днів після отримання закону про Державний бюджет України підписує його. Якщо президент повертає закон зі своїми пропозиціями до ВРУ для повторного розгляду, уряд має у тижневий строк змінити закон відповідно до пропозицій президента і подати на розгляд ВРУ.

Стадія виконання бюджету та внесення змін до закону про Державний бюджет України (IV стадія бюджетного процесу) починається з того, що розпорядники бюджетних коштів затверджують порядки використання коштів державного бюджету і паспорти бюджетних програм за погодженням із Міністерством фінансів України (рис. 14).

Рис. 14. Стадія виконання державного бюджету[1]

На стадії виконання державного бюджету до закону про Державний бюджет України у разі потреби можуть вноситись різні зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи та з додержанням вимог Бюджетного кодексу України і Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

На рис. 15 представлено основні причини, за якими законодавство дозволяє вносити зміни до закону про Дер-

[1] Бюджетний процес в Україні: загальний календар. URL: www.feao.org.ua.

жавний бюджет України. Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується міністром фінансів у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України і відповідно до бюджетних призначень. До цього часу затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період.

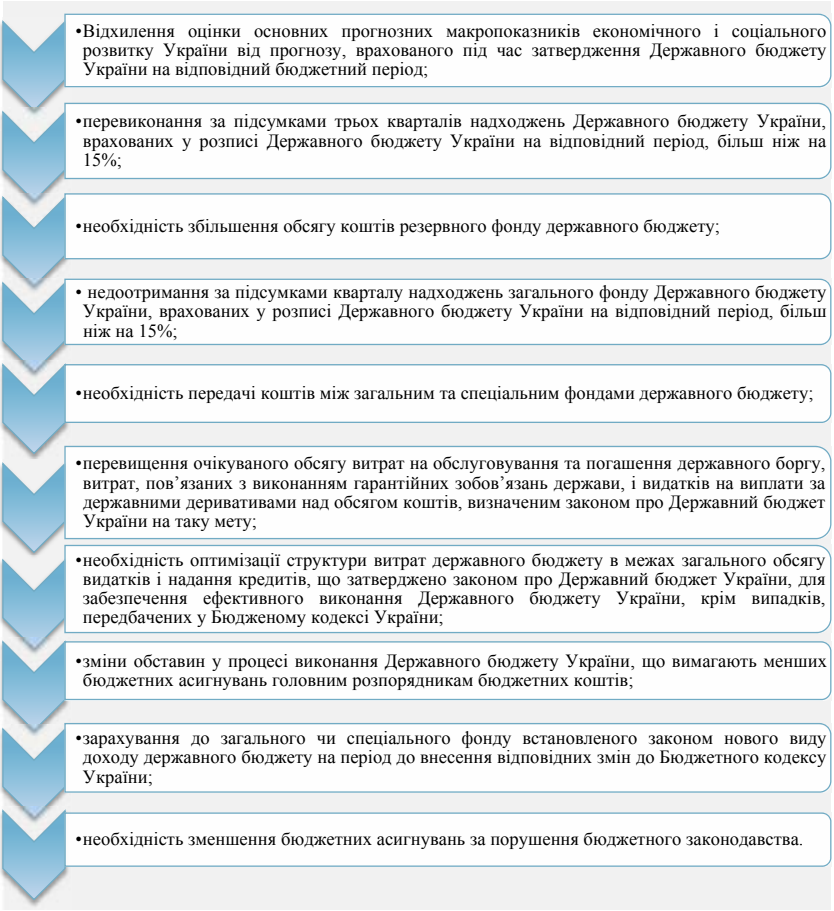


Рис. 15. Причини внесення змін до закону про Державний бюджет України

Розпис бюджету – це документ, в якому встановлюються розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації[1].

Процедуру складання та виконання розпису Державного бюджету України визначено Інструкцією про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затвердженою наказом Міністерства фінансів України № 57 від 28.01.2002 р. «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету».

Розпис Державного бюджету України має бути збалансованим і містити:

- розпис доходів державного бюджету, який складається з річного розпису доходів загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячного розпису доходів загального фонду державного бюджету;
- розпис фінансування державного бюджету, який складається з річного розпису фінансування загального і спеціального фондів державного бюджету за типом боргового зобов'язання та помісячного розпису фінансування загального фонду державного бюджету за типом боргового зобов'язання;
- розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету), який складається з річного розпису асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) та помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету);
- розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, який складається з річного розпису повернення

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячного розпису повернення кредитів до загального фонду державного бюджету та надання кредитів із загального фонду державного бюджету;

- річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень; помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

Річний розпис складається відповідно до бюджетних призначень, установлених у законі про Державний бюджет України, та затверджується міністром фінансів в місячний термін з дня прийняття цього закону. До затвердження розпису затверджується тимчасовий розпис на відповідний період.

Затверджений розпис Державного бюджету України надається Рахунковій палаті та Комітету ВРУ з питань бюджету.

Міністерство фінансів України має забезпечувати відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

Організація виконання бюджету потребує узгодженої роботи значної кількості державних установ і послідовності процедур.

Виконання бюджету – це забезпечення своєчасного і в повному обсязі надходження запланованих доходів загалом і за кожним джерелом, а також своєчасного, повного і неперервного фінансування передбачених бюджетом заходів.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України.

Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Державна казначейська служба України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку України.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;
4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

В органах, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.

Виконання Державного бюджету України за доходами

Міністерство фінансів України відповідає за прогнозування та аналіз доходів бюджету. Всі доходи державного бюджету зараховуються на єдиний казначейський рахунок. Державна казначейська служба України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету

України та за поданням чи висновком Державної фіскальної служби України здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, перерахування компенсації частини суми штрафних санкцій споживачам.

Своєчасність і повноту надходжень податків і зборів та інших доходів до державного бюджету забезпечують органи, які контролюють справляння надходжень бюджету, – органи Державної фіскальної служби України.

Виконання Державного бюджету України за видатками і кредитуванням

Основними стадіями виконання Державного бюджету України за видатками та кредитуванням є:

1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядків використання бюджетних коштів;
3) взяття бюджетних зобов'язань;
4) отримання товарів, робіт і послуг;
5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
6) використання товарів, робіт і послуг для виконання завдань бюджетних програм;
7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Відповідно до затвердженого розпису бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Державна казначейська служба України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету.

Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур та вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років; довгострокових зобов'язань за енергосервісом, узятих на облік органами Державної казначейської служби України; середньострокових зобов'язань за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг; щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації – після їхнього погодження з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету винятково в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, за якими розпорядником бюджетних коштів взято зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), є недійсними. За такими операціями не виникають бюджетні зобов'язання та не утворюється бюджетна заборгованість.

Зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджет-

ними зобов'язаннями (крім бюджетних зобов'язань щодо виплати субсидій, допомоги, пільг з оплати спожитих житлово-комунальних послуг та послуг зв'язку (в частині абонентної плати за користування квартирним телефоном), компенсацій громадянам з бюджету, на які згідно із законами України мають право відповідні категорії громадян і котрі обліковуються Державною казначейською службою України незалежно від визначених на цю мету бюджетних призначень) і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Взяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства, а тому витрати бюджету на їхнє покриття не здійснюються.

Вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування збитків та/або шкоди за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються з осіб, винних у взятті таких зобов'язань, у судовому порядку.

Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми.

Порядок здійснення реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів визначається Міністерством фінансів України.

Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їхню оплату та надає доручення на здійснення платежу органу Державної

казначейської служби України, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством.

Державна казначейська служба України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі наявності:

- відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми;
- відповідних бюджетних асигнувань у розпорядників бюджетних коштів.

У разі надання кредитів з бюджету у позичальників виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальників повернення таких кредитів до бюджету у повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади).

Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості не поширюється.

Органи доходів і зборів визначаються органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) за кредитами з бюджету.

Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – це V стадія бюджетного процесу.

За порядок зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України і достовірність інформації про його виконання відповідає Державне казначейство України. Місячна, квартальна та річна звітність про виконання Державного бюджету України подається у порядку, визначеному ст. 58–61 Бюджетного кодексу України і розміщується на офіційному сайті Казначейства України.

Інформація про виконання Державного бюджету України підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»[1].

Міністерство фінансів України до 20 березня року, що настає за звітним, здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період, в якому беруть участь уповноважені представники Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункової палати.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України, Президенту України та Рахунковій палаті України не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України містить значний перелік звітів та інформаційних документів (рис. 16).

Рахункова палата впродовж 2 тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом[2].

Комітет ВРУ з питань бюджету у 2 тижневий строк з дня отримання відповідних висновків і пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради України проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

---

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n183.

[2] Там само.

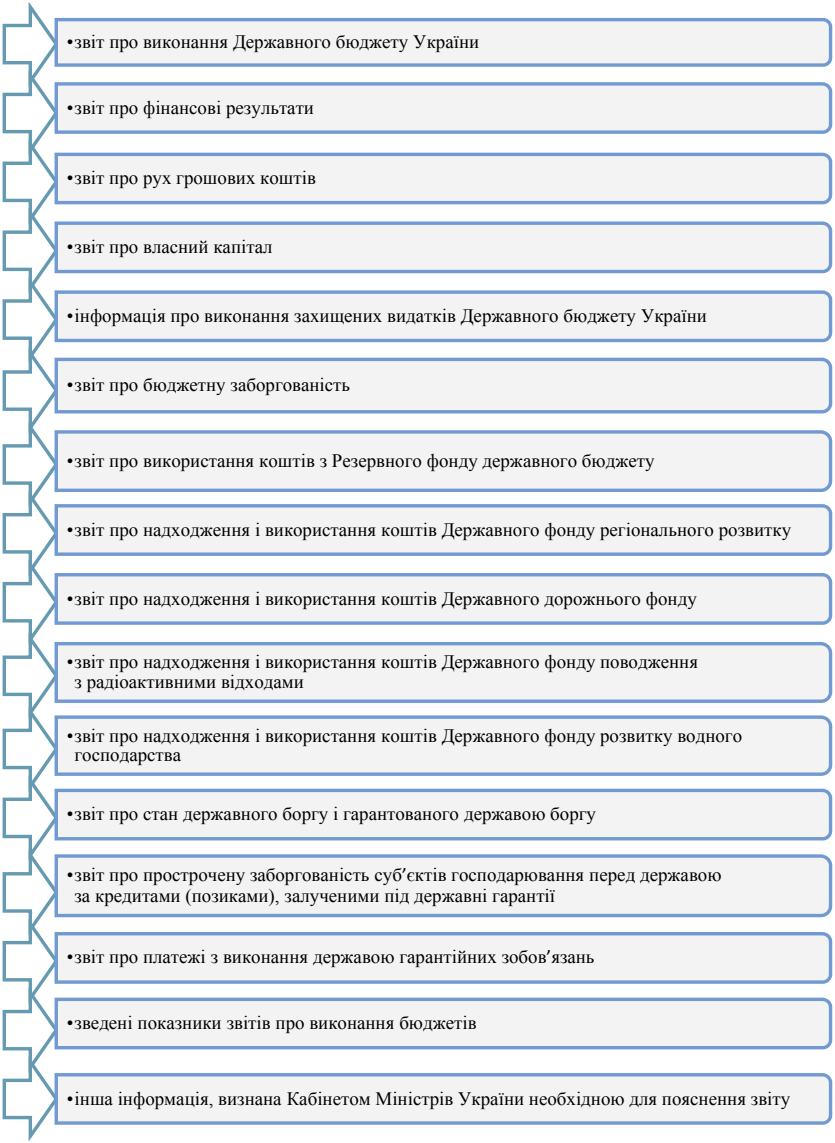


Рис.16. Складові річного звіту Державного бюджету України

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики[1].

За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

§ 4.4. Бюджетний процес на місцевому рівні

Процес складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету, складання, розгляду, затвердження, виконання, звітування про виконання місцевих бюджетів, повноваження учасників бюджетного процесу, розподіл функцій між ними регламентується чинною законодавчою базою, зокрема Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про місцеві державні адміністрації», щорічними законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України, та ін.

Бюджетний процес на місцевому рівні розпочинається із складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету. *Прогноз місцевого бюджету – документ середньострокового бюджетного планування, який визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проекту місцевого бюджету.*

[1] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад з урахуванням доведених їм Міністерством фінансів України особливостей складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів організовують роботу зі складання прогнозів місцевих бюджетів.

Місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей і пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації розробляє прогноз місцевого бюджету. Місцевим фінансовим органом є установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. До місцевих фінансових органів віднесено орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, департаменти фінансів обласних державних адміністрацій, фінансові відділи районних державних адміністрацій, фінансові управління міських рад. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Організаційно-методологічні засади складання прогнозу місцевого бюджету (в т. ч. типова форма прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України.

Показники прогнозу місцевого бюджету розраховують з урахуванням положень і показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді.

При цьому показники прогнозу місцевого бюджету на наступний бюджетний період можуть відрізнятися від показників, визначених на відповідні бюджетні періоди прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді, у разі:

1) відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогнозних показників економічного і соціального розвитку відповідної території від прогнозу, врахованого при складанні прогнозу місцевого бюджету, схваленого у попередньому бюджетному періоді;
2) відхилення бюджетних показників, визначених рішенням про місцевий бюджет, від аналогічних показників, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у попередньому бюджетному періоді;
3) прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що впливають на показники місцевого бюджету у середньостроковому періоді.

Місцевий фінансовий орган на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України, економічного і соціального розвитку відповідної території на середньостроковий період та аналізу виконання місцевого бюджету у попередніх і поточному бюджетних періодах визначає:

- прогнозні обсяги доходів місцевого бюджету;
- прогнозні обсяги фінансування місцевого бюджету;
- прогнозні обсяги повернення кредитів до місцевого бюджету;
- орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Місцевий фінансовий орган розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету і надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Інструкції з підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету можуть запроваджувати додаткові фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету.

Місцевий фінансовий орган здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів пропозицій до прогнозу місцевого бюджету на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету і вимогам доведених інструкцій. На основі такого аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про внесення пропозицій головних розпорядників бюджетних коштів до прогнозу місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи до 15 серпня року, що передує плановому, подають до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше 1 вересня року, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у п'ятиденний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих

рад для розгляду у порядку, визначеному відповідними радами.

Прогноз місцевого бюджету містить положення, наведені на рис. 17.

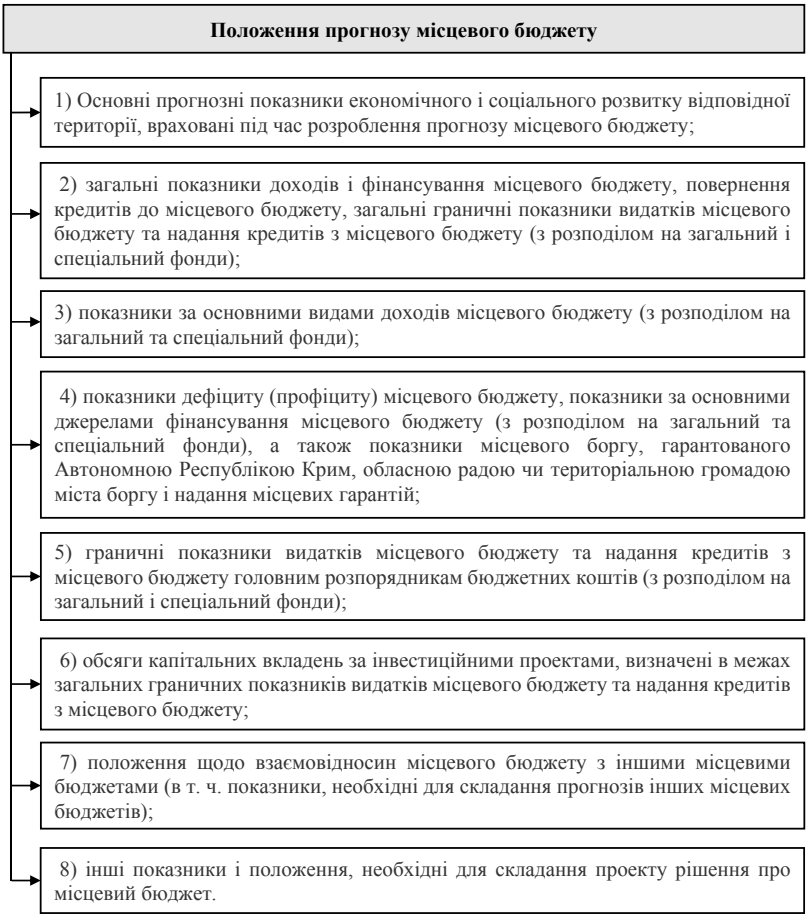


Рис. 17. Положення прогнозу місцевого бюджету

На основі прогнозів місцевих бюджетів складають проекти місцевих бюджетів. Проект місцевого бюджету на

плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому.

Проекти місцевих бюджетів складають Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад з урахуванням доведених їм Міністерством фінансів України особливостей складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію:

- центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері, для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників;
- Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для розгляду цих розрахунків.

Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України, та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про внесення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їхнього визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у II читанні Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміні-

страціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (у т. ч. обсягів міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад і виконавчим органам рад відповідних об'єднаних територіальних громад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту, додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Зазначена інформація є підставою для складання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Разом з цим проектом подаються:

1) пояснювальна записка до проекту рішення, яка має містити:
   а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці та прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, що є основою проекту місцевого бюджету;

б) оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету в підсумку наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;

в) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, у т. ч. аналіз пропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення містять бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди за класифікацією видатків та кредитування бюджету;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин і надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів;

ґ) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

4) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація таких проектів триває більше одного бюджетного періоду;

5) перелік інвестиційних проектів на середньостроковий період;

6) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу;

7) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

8) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються

комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

9) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Місцеві бюджети вважаються затвердженими, коли Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи відповідною місцевою радою приймаються рішення про місцевий бюджет. *Рішення про місцевий бюджет – це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, який затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.*

Рішенням про місцевий бюджет визначаються такі показники:

1) загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді, місцевого боргу і гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;
3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);
6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);
7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;
8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

У рішенні про місцевий бюджет видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету мають бути деталізовані за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету, за групами функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету та окремими категоріями економічної класифікації видатків бюджету і класифікації кредитування бюджету.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у II читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради по 25 грудня року, що передує плановому.

Якщо до 1 грудня року, що передує плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних

трансфертів, визначені у проекті закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до ВРУ.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність до закону про Державний бюджет України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ і послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються відповідно до обсягів бюджетних асигнувань.

Виконання відповідних місцевих бюджетів забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом).

Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Державної казначейської служби України на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку України.

Органи Державної казначейської служби України ведуть облік усіх надходжень місцевих бюджетів та за поданням (висновком) органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Органи Державної казначейської служби України за погодженням з Міністерством фінансів України мають право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, покриваються в межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їхнім поверненням до кінця поточного бюджетного періоду. У разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка.

За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору. Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору й особливості ведення бухгалтерського обліку

виконання місцевих бюджетів і складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган за участю органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки і збори та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Органи, які контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства.

Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України.

Основні стадії виконання місцевого бюджету за видатками та кредитуванням наведено на рис. 18.

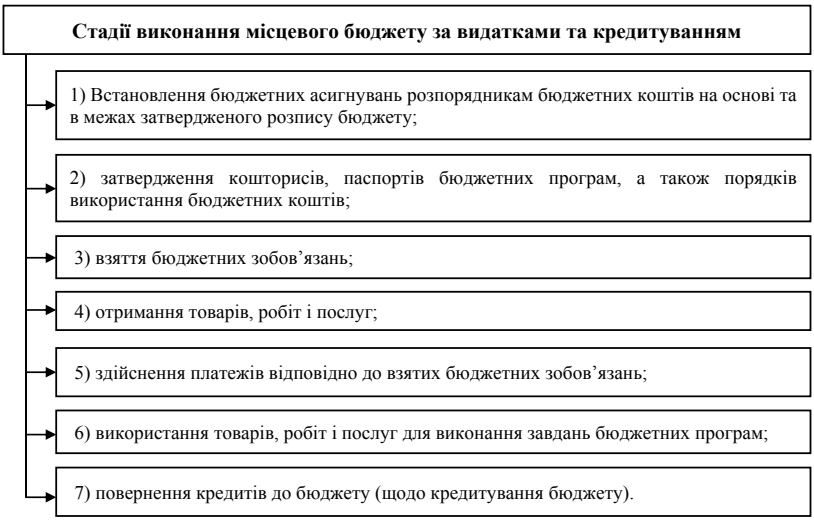


Рис. 18. Стадії виконання місцевого бюджету за видатками та кредитуванням

Органи Державної казначейської служби України здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом 5 операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів Зведеного бюджету України).

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних уста-

нов) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менш ніж на 5%. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більш ніж на 15%.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених Бюджетним кодексом України.

Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів і порядок закриття рахунків місцевих бюджетів після закінчення бюджетного періоду здійснюються з урахуванням положень ст. 56 і 57 Бюджетного кодексу України.

Бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевого бюджету здійснюють органи Державної казначейської служби України у порядку, встановленому Міністерством фінансів України. Цей облік має відображати всі активи та зобов'язання органу місцевого самоврядування.

Бюджетні установи ведуть бухгалтерський облік відповідно до Національних положень (стандартів) бухгал-

терського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку в порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

Не пізніше 31 грудня поточного бюджетного періоду або останнього дня іншого бюджетного періоду орган Державної казначейської служби України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді для виконання місцевого бюджету.

Після набуття чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їхнім посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 від обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період, окрім таких випадків:

1) витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу здійснюються місцевим фінансовим органом відповідно до кредитних договорів, а також норма-

тивно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим, обласних рад чи територіальних громад, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету рішенням про місцевий бюджет. Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет;

2) витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх винятково в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету, якщо Бюджетним кодексом України та/або рішенням про місцевий бюджет не встановлено інше.

До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету та проведенням видатків за рахунок трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

Звітність про виконання місцевих бюджетів складається відповідно до вимог, визначених у ст. 58–61 Бюджетного кодексу України.

Органи Державної казначейської служби України складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами.

Бюджетна звітність про виконання місцевих бюджетів є місячною, квартальною та річною[1].

Місячна бюджетна звітність складається та подається за такими формами:

1) звіт про виконання місцевих бюджетів;
2) звіт про бюджетну заборгованість;
3) інформація про виконання захищених видатків місцевих бюджетів;
4) звіт про використання коштів з резервного фонду;
5) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету.

Органи Державної казначейської служби України складають зведену місячну бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів у такому самому обсязі.

Квартальна бюджетна звітність складається та подається за такими формами:

1) звіт про виконання місцевих бюджетів;
2) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій і субвенцій, отриманих з державного бюджету;
3) інформація про стан місцевих боргів;
4) інформація про стан гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів;
5) інформація про надані місцеві гарантії.

Органи Державної казначейської служби України складають зведену квартальну бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів у такому самому обсязі.

Річна бюджетна звітність складається та подається за такими формами:

1) звіт про виконання місцевих бюджетів;

[1] Щодо організації роботи органів Державної казначейської служби України зі складання бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів : Наказ Державної казначейської служби України № 36 від 06.02.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0036840-18#Text.

2) звіт про бюджетну заборгованість;
3) інформація про виконання захищених видатків місцевих бюджетів;
4) звіт про використання коштів з резервного фонду;
5) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету;
6) інформація про стан місцевих боргів;
7) інформація про стан гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів;
8) інформація про надані місцеві гарантії.

Органи Державної казначейської служби України складають зведену річну бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів у такому самому обсязі.

Органи Державної казначейської служби України складають місячну, квартальну та річну бюджетну звітність за всіма місцевими бюджетами і консолідують за обласними бюджетами, бюджетами міста Києва, міст обласного значення, бюджетами районів та об'єднаних територіальних громад і формують зведені звіти щодо областей і міста Києва.

Управління (відділення) Державної казначейської служби України у районах, містах та районах у містах бюджетну звітність подають головним управлінням Державної казначейської служби України в областях та місті Києві у встановлені ними терміни.

Головні управління Державної казначейської служби України в областях та місті Києві консолідують бюджетну звітність, отриману від управлінь (відділень) Державної казначейської служби України у районах, містах та районах у містах, з даними звітів, складеними структурними підрозділами головних управлінь Державної казначейської служби України в областях та місті Києві і подають

до Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби України.

Головні управління Державної казначейської служби України в областях та місті Києві подають до Державної казначейської служби України місячну звітність та інформацію щодо уточнення окремих показників звітних даних у такі терміни:

- звітність про виконання місцевих бюджетів – 10 числа місяця, наступного за звітним;
- звіт про бюджетну заборгованість – 19 числа місяця, наступного за звітним.

Усі форми квартальної звітності та інформацію щодо уточнення окремих показників звітних даних головні управління Державної казначейської служби України в областях та місті Києві подають до Державної казначейської служби України 23 числа місяця, наступного за звітним кварталом.

Бюджетна звітність в електронному вигляді подається органами Державної казначейської служби України відповідним місцевим фінансовим органам та/або міським (міст районного значення), сільським, селищним радам або їх виконавчим органам і міським, сільським, селищним радам об'єднаних територіальних громад або їхнім виконавчим органам для опрацювання та в разі потреби надання своїх зауважень органам Державної казначейської служби України:

- квартальна звітність – за 2 дні до подачі органу Державної казначейської служби України вищого рівня;
- річна звітність – за 5 днів до подачі органу Державної казначейської служби України вищого рівня.

Головні управління Державної казначейської служби України в областях та місті Києві встановлюють строки подання місячної, квартальної та річної бюджетної звіт-

ності управлінням (відділенням) Державної казначейської служби України у районах, містах та районах у містах з таким розрахунком, щоб забезпечити своєчасне її подання Державній казначейській службі України.

Місячна бюджетна звітність в електронному вигляді подається органами Державної казначейської служби України відповідним місцевим фінансовим органам та/або міським (міст районного значення), сільським, селищним радам або їхнім виконавчим органам і міським, сільським, селищним радам об'єднаних територіальних громад або їхнім виконавчим органам одночасно із поданням до органу Державної казначейської служби України вищого рівня. У паперовому вигляді вищезазначена звітність не подається.

Квартальна бюджетна звітність подається органами Державної казначейської служби України відповідним місцевим фінансовим органам та/або міським (міст районного значення), сільським, селищним радам або їхнім виконавчим органам і міським, сільським, селищним радам об'єднаних територіальних громад або їхнім виконавчим органам:

- в електронному вигляді одночасно із поданням до органу Державної казначейської служби України вищого рівня;
- на паперових носіях (за обласними бюджетами, бюджетом міста Києва) в тижневий термін після передачі звіту головними управліннями Державної казначейської служби України в областях та місті Києві до Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби України.

Річна бюджетна звітність подається органами Державної казначейської служби України відповідним місцевим фінансовим органам та/або міським (міст районного значення), сільським, селищним радам або їхнім виконавчим органам і міським, сільським, селищним радам

об'єднаних територіальних громад або їхнім виконавчим органам:

- в електронному вигляді одночасно із поданням до органу Державної казначейської служби України вищого рівня;
- на паперових носіях у тижневий термін після передачі звіту головними управліннями Державної казначейської служби України в областях та місті Києві до Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби України.

Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами Державної казначейської служби України відповідно органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Зведена місячна бюджетна звітність в електронному вигляді подається органами Державної казначейської служби України відповідним фінансовим органам одночасно із поданням до органу Державної казначейської служби України вищого рівня. У паперовому вигляді вищезазначена звітність не подається.

Зведена квартальна бюджетна звітність про виконання місцевих бюджетів подається органами Державної казначейської служби України відповідним фінансовим органам:

- в електронному вигляді за 2 дні до подачі до органу Державної казначейської служби України вищого рівня;
- на паперових носіях у тижневий термін після передачі зведеного звіту за обласними бюджетами, бюджетом міста Києва головними управліннями Державної казначейської служби України в областях та місті Києві до Департаменту консолідо-

ваної звітності Державної казначейської служби України.

Зведена річна бюджетна звітність про виконання місцевих бюджетів подається органами Державної казначейської служби України відповідним фінансовим органам:

- в електронному вигляді за 5 днів до подачі до органу Державної казначейської служби України вищого рівня;
- на паперових носіях у тижневий термін після передачі зведеного звіту головними управліннями Державної казначейської служби України в областях та місті Києві до Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби України.

Органи, які контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти:

- місячні звіти не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, таких форм:
  1) про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету;
  2) про податковий борг;
  3) про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах;
  4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, у т. ч. інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість.
- квартальні звіти:
  1) про суми списаного податкового боргу не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;

2) про розстрочені та відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;
3) про суми наданих податкових пільг, у т. ч. втрати доходів бюджету від їхнього надання, не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року.

Квартальний і річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

§ 4.5. Прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі

Забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачає своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо брати участь у формуванні та виконанні бюджету, що є беззаперечною ознакою демократичності та досягненням багатьох розвинутих країн світу. В Україні процеси відкритості та

залучення громадськості до прийняття державотворчих рішень тривають з 1990 рр. та регламентуються законодавчо-нормативними актами, що представлено на рис. 19.

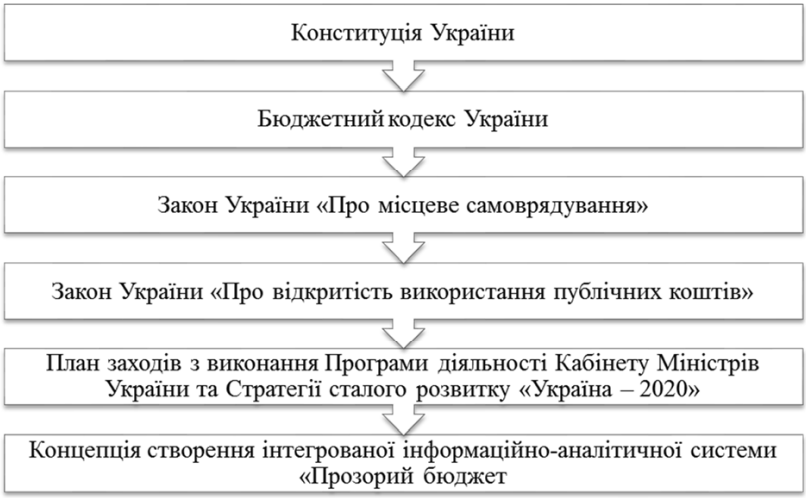


Рис. 19. Нормативно-правове забезпечення прозорості бюджету

Принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, визначений Бюджетним кодексом України, передбачає інформування громадськості з питань бюджету як загальнодержавного, так і місцевого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, а також контролю за їхнім виконанням. Важливим щодо умов та порядку інформування про використання публічних коштів є прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно з яким визначено єдиний вебпортал використання публічних коштів, строки та зміст інформації для оприлюднення, відповідальність у разі порушення вимог вищезазначеного закону. Інтегрована інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет»

розроблена з метою забезпечення прозорості використання публічних коштів та оприлюднення інформації для суспільства. Функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» (рис. 20) сприятиме підвищенню бюджетної грамотності, участі громадськості у бюджетному процесі, відкритості та прозорості бюджету, доступності до інформації про публічні кошти та їхнє ефективне використання, посиленню громадського контролю у сфері бюджету.

Рис. 20. Схема функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»

Забезпечення прозорості бюджету передбачає не тільки доступність до інформації про бюджет, а й функціонування елементів її досягнення з метою ефективного управління бюджетом на всіх рівнях бюджетної системи.

Основними елементами забезпечення прозорості бюджетного процесу є такі:

- законодавство про інформацію та її розкриття;
- бюджетний облік, облік урядових активів і зобов'язань, статистика державних фінансів;
- аналіз фінансової позиції уряду та податково-бюджетної політики;
- державний аудит та вжиті за його результатами заходи;
- технології розкриття інформації через ЗМІ та глобальну мережу Інтернет;
- розроблені механізми процедур ухвалення рішень;
- політичні наміри, цілі, завдання і прогнози;
- визначення функцій державних органів та чітке їхнє розмежування.

Вибір методів залучення громадськості до бюджетного процесу визначається метою, що необхідно досягти у результаті участі громадян. Громадяни можуть окремо або групами долучатися до розробки та прийняття бюджетних рішень для підвищення ефективності управління бюджетом.

Основними методами залучення громадськості до бюджетного процесу є такі:[1]

- методи, безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень (бюджетні слухання, круглі столи, опитування громадської думки; діяльність дорадчих комітетів, комісій, громадських асоціацій тощо);
- методи, що передбачають навчання та інформування громадян (дні відкритих дверей, інформаційні послуги для громадян, навчальні програми, звітування перед громадою, функціонування Центру громадських зв'язків тощо).

[1] Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління. Ефективність державного управління. 2008. Вип. 16/17. С. 309.

Методи забезпечення прозорості бюджетного процесу представлено на рис. 21.

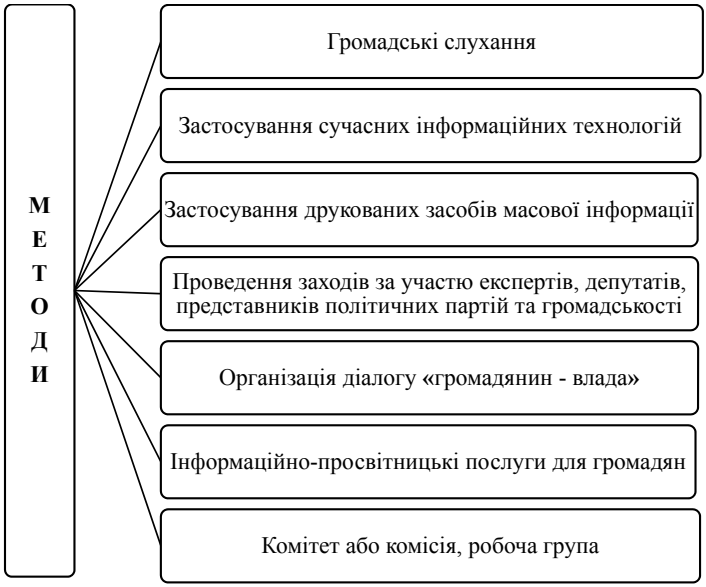


Рис. 21. Методи забезпечення прозорості бюджетного процесу

Найбільш традиційною сферою забезпечення прозорості бюджетного процесу є залучення громадян до планування та виконання місцевих бюджетів. За бюджетним процесом на місцевому рівні можуть здійснювати спостереження такі групи[1]:

- організації виборних політиків (комітети, фракції та ін.);
- офіційні органи аудиту;
- інспектори з питань державних послуг;
- неурядові організації, які мають справу з державним управлінням;

[1] Бюджетна прозорість – запорука ефективного управління. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. 2007. 29 січ. С. 2.

- неурядові організації, що займаються вивченням питань доцільності ефективності витрат на окремі галузі послуг місцевих органів влади;
- професійні об'єднання, пов'язані з місцевим самоврядуванням;
- користувачі послуг на місцевому рівні;
- організації, що надають державні послуги, наприклад, альтернативні постачальники послуг.

Здатність цих спостерігачів оцінювати планування і виконання місцевих бюджетів залежить від спроможності враховувати ними такі моменти, як деталізовані дані згідно з бюджетною класифікацією; доступність бюджетних даних і даних за показниками надання послуг; правила здійснення бюджетних процедур; стандарти результатів надання послуг і норми витрат, які використовують як основу для оцінювання ефективності; регулярні та доступні для виборних посадових осіб і широкої громадськості системи звітності бюджетних показників; норми, що регулюють конфлікти інтересів (кодекси етичної поведінки), які унеможливлюють шахрайство або особисті переваги виборних посадовців і державних службовців.

Принципи ефективного залучення організацій громадянського суспільства до бюджетного процесу на місцевому рівні базуються на тому, що участь їхніх представників у прийнятті бюджетних рішень надає йому легітимності. Однак ставлення громадян сьогодні до окремих організацій громадянського суспільства та цього сектору загалом засвідчує, що необхідного рівня легітимності не досягнуто. У цьому секторі необхідні рішучі зміни, щоб отримати довіру громадськості й, досягти відповідного рівня легітимності для ефективної участі у бюджетному процесі з метою забезпечення його прозорості.

Практика залучення громадян до процесу прийняття рішень із формування місцевих бюджетів дозволяє визначити певні вигоди місцевих органів влади щодо прийняття бюджетних рішень:

- створення засад для політичної підтримки в суспільстві;
- розподіл відповідальності за прийняття рішень (особливо щодо непопулярних реформ) та одержання громадської підтримки при їхньому втіленні в життя;
- покращення розуміння громадськістю існуючих бюджетних обмежень для органів влади та підвищення рівня довіри до місцевої влади;
- знаходження нетрадиційних шляхів для вирішення проблем, а також економічно ефективних способів надання послуг. Участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні сприяє формуванню активної громадянської позиції, підвищує прозорість і зменшує корупцію.

Варто зазначити, що залучення громадськості до бюджетного процесу також містить такі потенційні ризики:

- розмивання легітимності існуючих виборних інститутів на користь менш підзвітних громадських організацій;
- монополізація процесів участі місцевими елітами або організованими групами населення, що відстоюють власні інтереси;
- завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади щодо прийняття рішень з бюджетних питань.

Сучасний стан демократичних засад розвитку в Україні є сприятливим для діяльності представників громадянського суспільства щодо забезпечення прозорості бюджетного процесу. Однак демократичне серед-

овище дає змогу тільки частково вирішувати такі проблеми порівняно з участю громадськості у бюджетному процесі.

Демократичним інструментом забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні через участь громадян у місцевому самоврядуванні є партиципаторний бюджет (бюджет участі), котрий забезпечує якісний та ефективний діалог між громадянами і органами місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет – процес дискусій і прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини місцевого бюджету. Характерними рисами партиципаторного бюджету є такі:

- чітко визначена частина бюджету;
- реалізація всіх запланованих проектів протягом бюджетного року;
- подання пропозицій за встановленими вимогами від імені громадянина;
- можливість визначати і голосувати за проекти, реалізація котрих задовольнить потреби місцевої громади загалом;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт можуть відбуватися лише на підвідомчій території згідно з чинним законодавством;
- можливість здійснення безпосереднього контролю громадянами за бюджетними витратами.

Цикл функціонування партиципаторного бюджету передбачає такі етапи: подання проектів; відбір проектів для голосування; голосування громадою за проекти; внесення завдань виконання проектів на наступний бюджетний рік; реалізація проектів протягом наступного бюджетного року (рис. 22).

Рис. 22. Цикл функціонування партиципаторного бюджету

Модель партиципаторного бюджету не заперечує і не применшує ні значення влади, ні відповідальності політичних представників. Влада і відповідальність набуватимуть інших видів, інституційно пов'язаних консультативними та партиципаторними процесами. Отже, основне теоретичне питання щодо взаємозв'язку між представницькою та партиципаторною (прямою) демократією полягає у тому, що функціонування другої гарантуватиме якість першої.

Перевагами функціонування партиципаторного бюджету є такі:

- покращення інформування громадян щодо планів і намірів місцевої влади;
- краще розуміння місцевою владою потреб громадян;
- більш чітке визначення пріоритетів;

- можливість прийняття нових рішень, пропонованих громадянами;
- заощадження коштів і часу в процесі зменшення кількості протестів і заперечень громадян;
- отримання громадянами нових компетенцій і формування демократичних позицій, що виникають за участі у суспільному житті;
- формування нових громадських лідерів і зміна ставлення місцевої влади.

Отже, забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачає[1]:

- надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі методики збору, обробки та надання інформації;
- визначення порядку збору й узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;
- запровадження міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи і зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Дослідження концептуальних засад забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу доводять беззаперечну важливість розвитку цих процесів з метою демократизації публіч-

[1] Зайчикова В. В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування. Наукові праці НДФІ. 2008. Вип. 4. С. 10.

них фінансів. Проте, незважаючи на достатність законодавчого регламентування забезпечення прозорості бюджету та участі громадськості у бюджетному процесі, бюджетна прозорість за результатами міжнародних експертів є обмеженою, що визначає необхідність подальшого впровадження практичних дій, спрямованих на вирішення існуючих проблем. Зокрема, це стосується повноти бюджетної інформації за минулі та на майбутні роки з наданням порівняльних показників, розширення участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Подальший розвиток процесів підвищення прозорості бюджету та розширення участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме сталому розвитку держави.

Базові поняття: бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, бюджетна декларація, бюджетний запит, розпис бюджету, технології бюджетування, програмно-цільовий метод, гендерно орієнтоване бюджетування, партиципаторний бюджет, прозорість бюджетного процесу, залучення громадськості до бюджетного процесу.

Контрольні запитання і завдання:

1. Що таке бюджетний процес?
2. Охарактеризуйте стадії бюджетного процесу на державному рівні.
3. Охарактеризуйте стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.
4. З якою метою складається Бюджетна декларація?
5. Охарактеризуйте призначення і структуру бюджетного запиту.
6. Назвіть причини внесення змін до закону про Державний бюджет України.
7. Які операції передбачає казначейське обслуговування бюджетних коштів?
8. Охарактеризуйте стадії виконання Державного бюджету України за видатками та кредитуванням.
9. Охарактеризуйте стадії виконання місцевого бюджету за видатками та кредитуванням.
10. Для чого складається прогноз місцевого бюджету і які показники він має містити?
11. Що таке рішення про місцевий бюджет і яку інформацію воно містить?
12. Що таке розпис бюджету і які складові він охоплює?
13. Які є технології бюджетування?
14. Охарактеризуйте програмно-цільове бюджетування.
15. Назвіть елементи програмно-цільового бюджетування.
16. Що таке гендерно орієнтоване бюджетування і яка необхідність впровадження гендерних аспектів у бюджетний процес?
17. Охарактеризуйте послідовність впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес.

18. Що таке партиципаторне бюджетування і які його основні переваги?
19. Охарактеризуйте методи та елементи забезпечення прозорості бюджетного процесу.
20. Які головні методи залучення громадськості до бюджетного процесу?

Розділ 5
ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

§ 5.1. Сутність та види контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу України й іншого законодавства, а також забезпечує досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень[1].

Контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, що надає йому універсального характеру управлінської діяльності. Обґрунтоване управління бюджетними коштами унеможливлює допущення помилок, що призводять до порушень бюджетного законодавства, а також забезпечує досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів.

[1] Роменська К. М. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та його удосконалення. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 16. С. 782–786.

Основною метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства є забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами всіма учасниками бюджетного процесу відповідно до Бюджетного кодексу України та іншого законодавства.

Мета контролю більш конкретно виражається у завданнях, які спрямовані на її досягнення. Існує два основних підходи до визначення завдань контролю. За першого підходу завдання контролю полягає у тому, щоб виявити фактичний стан справ, зіставити його з визначеними цілями, оцінити ситуацію та запропонувати за необхідності коригувальні заходи, за другого – є контрольованість стану та поведінки об'єктів контролю щодо встановленої норми. Такий розподіл є важливим, оскільки від точного формулювання завдань контролю залежить і виконання визначеної мети управління. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства передбачає контроль як за дохідною, так і за видатковою частинами бюджету (табл. 1).

Мета і завдання контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначають його основні функції, які на практиці становлять сутність такого контролю.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства виконує такі основні функції: аналітичну, інформаційну, профілактичну, коригувальну, мобілізуючу і правоохоронну.

Аналітична функція охоплює спектр дій з аналізу, вивчення виконання чинного законодавства в частині формування та використання бюджетних коштів.

Інформаційна функція полягає у тому, що під час здійснення контролю отримані результати (інформація) є підставою для прийняття управлінських рішень і проведення коригуючи дій, завдяки яким забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що контролюється.

Профілактична функція полягає у запобіганні можливості здійснення зловживань, виявленні різного роду порушень дисципліни і законності.

Таблиця 1

Завдання контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Напрями контролю за дохідною частиною бюджету	Напрями контролю за видатковою частиною бюджету
Перевірка виконання законів України про Державний бюджет України на поточний рік, їхньої відповідності Бюджетному кодексу, указів Президента України та інших нормативних актів щодо бюджету.	Перевірка ґрунтовності планування видатків бюджету на поточний рік за галузями, видами видатків за кодами економічної класифікації, програмами.
Перевірка наявності та правильності розрахунків і обгрунтувань обсягів доходів бюджету на поточний рік.	Перевірка ґрунтовності внесення змін до кошторисів розпорядників коштів, бюджетних установ протягом поточного року.
Перевірка повноти та своєчасності зарахування на поточний рахунок доходів різних рівнів бюджету.	Контроль операцій з надання короткотермінових бюджетних позик, розрахунків з бюджетами нижчих рівнів за дотаціями та субвенціями.
Перевірка дотримання нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.	Перевірка дотримання діючого порядку фінансування з бюджету, своєчасності та повноти фінансування заходів, передбачених бюджетом.
Перевірка повноти сплати банками відсотків за користування тимчасово вільними залишками бюджетних коштів.	Оцінювання виконання видаткової частини бюджету за ревізований період за місяцями, кварталами року, виявлення відхилень та причин їхнього виникнення: за видами поточних видатків захищених статей, за розпорядниками коштів, капітальними витратами.
Перевірка достовірності звітності про доходи за звітними періодами.	Перевірка достовірності звітності про видатки за звітними періодами.

Коригувальна функція забезпечує розробку пропозицій щодо усунення виявлених порушень фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій, інших суб'єктів контролю.

У процесі контролю виявляються не тільки недоліки, а й позитивні аспекти діяльності. Останні як провідний досвід стають надбанням інших суб'єктів, у чому виявляється інструктивна (мобілізуюча) функція контролю, яка полягає у застосуванні суб'єктами контролю наукових знань, прогресивних прийомів і способів вивчення об'єктів контролю.

Правоохоронна функція є засобом забезпечення законності дій посадових осіб і громадян; пов'язана з при-

тягненням до юридичної відповідальності, а також застосуванням до посадових осіб і громадян, винних у недоліках та порушеннях, заходів державного або громадського впливу.

Водночас цілі та завдання контролю реалізуються з дотриманням певних принципів. Основні принципи контролю зафіксовані у Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у жовтні 1977 р.[1]:

- незалежність контролю як невід'ємного атрибута демократії й обов'язкового елемента управління;
- законодавче закріплення незалежності органів контролю;
- визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами;
- наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю;
- гласність і відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом.

Сутність контролю за дотриманням бюджетного законодавства як особливого виду управлінської діяльності держави слід розглядати системно. Система контролю – це єдність, яка забезпечується повнотою і несуперечливістю законодавчих й інших актів, базується на єдиних принципах, нормах і нормативах функціонування й вирішення визначених завдань з чітким визначенням органів контролю та розподіленням їхніх функцій і повноважень, застосуванням при здійсненні контрольних заходів однакових форм і методів контролю. Таким чином, система контролю за дотриманням бюджетного законодавства – це цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів (рис. 1), які дають змогу здійснювати контроль за бюджетними коштами протягом бюджетного періоду.

[1] Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.10.1977 р. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217.

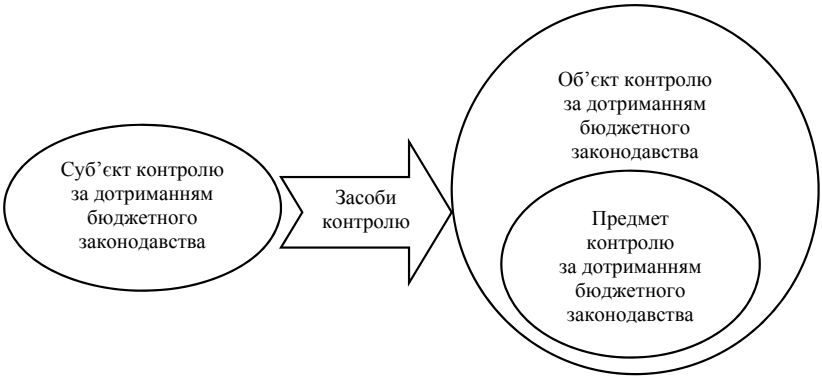


Рис. 1. Елементи контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Об'єктом контролю за дотриманням бюджетного законодавства є реальна діяльність учасників бюджетного процесу щодо здійснення дій, передбачених таким законодавством, а предметом контролю – встановлені бюджетним законодавством показники бюджету.

Визначальне місце серед елементів контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить контролюючим суб'єктам, які є найбільш активними складовими системи контролю. Суб'єкт контролю (контролюючий суб'єкт) – це державна інституція (орган державної влади), яка спрямовує контрольні дії на діяльність іншої особи чи інституції (органу, організації, підприємства), що перебуває у контрольному середовищі.

Для раціональної організації контролю за дотриманням бюджетного законодавства його класифікують за видами, формами та методами.

Вид контролю – це складова цілого, що виражає частково його зміст і водночас відрізняється від інших частин конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю, що відповідно визначає і відмінності в методах здійснення контрольних дій.

Види контролю за дотриманням бюджетного законодавства:

- зовнішній контроль – контроль, що здійснюється суб'єктами, які організаційно та функціонально незалежні у своїй діяльності від органів державної влади;
- внутрішній контроль – контроль, що здійснюється в межах системи органів державної влади, який дає змогу забезпечити належне виконання підпорядкованими органами та посадовими особами рішень вищих органів і посадових осіб, а також агентами й уповноваженими органами державної влади своїх зобов'язань, спостережності та керованості процесами з боку органів державної влади;
- громадський контроль – контроль, який здійснюється певною громадою, депутатами різних рівнів, представниками незалежних засобів масової інформації, профспілок, громадських організацій, різних рухів, політичних партій, громадянами з метою забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень у сфері формування та використання бюджетних ресурсів держави загалом і територіальних громад зокрема.

Форми контролю – це способи конкретного вираження та організації контрольних дій на кожному етапі бюджетного процесу, спрямовані на виконання функцій контролю в процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави. Залежно від часу проведення визначають такі форми контролю за дотриманням бюджетного законодавства:

- попередній (превентивний) контроль проводиться на етапі складання і розгляду проектів бюджетів відповідного рівня, сприяє недопущенню неправильного, нераціонального використання бюджетних ресурсів, а також пошуку додаткових резервів наповнення бюджету;

- поточний (оперативний) контроль проводиться під час виконання бюджету відповідного рівня, коли перевіряється дотримання різноманітних правил, норм і нормативів;
- наступний (ретроспективний) контроль здійснюється після завершення звітного періоду, при цьому перевіряється доцільність та ефективність витрачання бюджетних коштів.

Форми контролю, які застосовуються на практиці, є об'єднанням окремих методів, підібраних залежно від цілей, яких слід досягти у процесі контролю. Отже, метод є способом досягнення як теоретичного, так і практичного результату.

До методів контролю належать такі: інспектування, перевірка, державний фінансовий аудит, експертиза та моніторинг.

Інспектування – це ретроспективний контроль за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби у бюджетних коштах і взяття зобов'язань, станом і достовірністю обліку та фінансової звітності органів державного і комунального сектору з метою виявлення недоліків і порушень.

Перевірка здійснюється з метою докладного вивчення окремих питань фінансово-господарської діяльності суб'єктів контролю, реалізації певних державних цільових та бюджетних програм, ефективності управління коштами бюджету.

Державний фінансовий аудит – це метод контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття і виконання управлінських рішень суб'єктами бюджетного процесу з метою досягнення певних цілей.

Експертиза – вивчення будь-якого питання обізнаною особою-експертом з наданням відповідного висновку.

Моніторинг – це систематичне спостереження, збір, обробка, аналіз та перевірка інформації про фінансові операції учасників бюджетного процесу для недопущення неефективного використання фінансових ресурсів держави.

§ 5.2. Система органів бюджетного контролю в Україні

Бюджетний контроль здійснюється від імені держави спеціально створеними контролюючими органами, діяльність яких визначається нормативно-правовими актами та іншими документами. Система органів бюджетного контролю в Україні представлена на рис. 2.

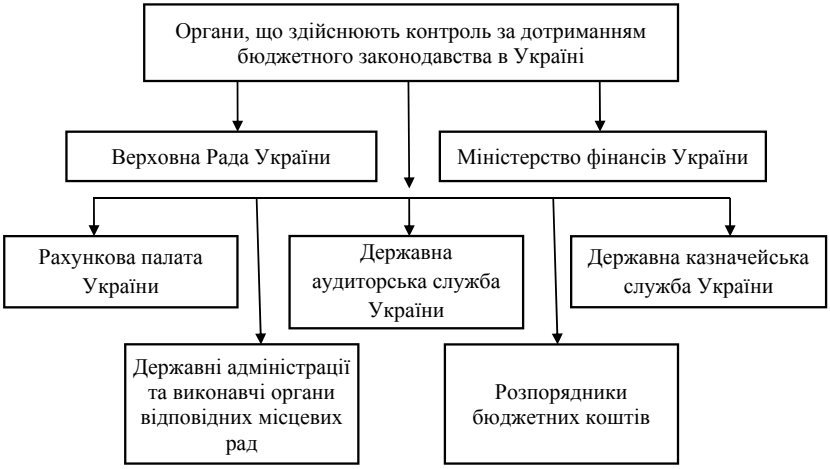


Рис. 2. Система органів бюджетного контролю в Україні

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

- розгляду Бюджетної декларації;
- розгляду проекту і прийняття закону про Державний бюджет України, а також внесення змін до нього;
- виконання закону про Державний бюджет України;

- використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій;
- розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати України щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

Міністерство фінансів України[1]:

- забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю;
- координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законодавством.

Рахункова палата України здійснює контроль за[2]:

- використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету;
- надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки;
- використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню.

Державна аудиторська служба України здійснює контроль за:

- використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, у т. ч. за цільовим, ефективним і результативним

[1] Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 375 від 20 серпня 2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

[2] Про Рахункову палату України: Закон України № 576-VIII від 02.07.2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про закупівлі;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- реалізацією інвестиційних проектів, інших проектів (програм), що підтримуються міжнародними організаціями;
- законністю та правомірністю витрат бенефіціарів (партнерів) у межах виконання спільних операційних програм прикордонного та транскордонного співробітництва;
- станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

Державна казначейська служба України здійснює контроль за[1]:
- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;
- відповідністю взятих бюджетних зобов›язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми тощо.

Розпорядники бюджетних коштів в особі їхніх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їхнє здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

[1] Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України № 215 від 15 квітня 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF.

Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад здійснюють контроль за:

- відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі;
- виконанням рішення про місцевий бюджет.

§ 5.3. Види порушень бюджетного законодавства та застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

Види порушень бюджетного законодавства та заходи впливу за порушення бюджетного законодавства наведено у табл. 2.

За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення його порушення застосовується учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, в усіх випадках виявлення порушень цього законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунка порушника бюджетного законодавства. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України;
3) призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від 1 до 3 місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису);
4) зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;
6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;
7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Державної казначейської служби України коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в т. ч. за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму;
8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Таблиця 2

Види порушень бюджетного законодавства та заходи впливу за порушення бюджетного законодавства[1]

Види порушень бюджетного законодавства	Заходи впливу за порушення законодавства						
	попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства	*зупинення операцій з бюджетними коштами*	*призупинення бюджетних асигнувань*	*зменшення бюджетних асигнувань*	*повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету*	*зупинення дії рішення про місцевий бюджет*	*безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів*
1	2	3	4	5	6	7	8
1) Подання недостовірних даних до бюджетних запитів;							
2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їхнє неподання;							
3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;							
4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України;							
5) порушення встановленого порядку або термінів подання на розгляд Верховної Ради України (місцевої ради) проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет), його розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);							
6) прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного кодексу України чи закону про Державний бюджет України (в т. ч. щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів);							
7) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом;							

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
8) зарахування до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України;							
9) зарахування надходжень бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка, а також їхнє акумулювання на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;							
10) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в т. ч. внаслідок здійснення поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;							
11) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;							
12) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;							
13) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;							
14) створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;							
15) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;							
16) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів порядків використання бюджетних коштів;							
17) порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм;							

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
18) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;							
19) порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Державної казначейської служби України;							
20) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України;							
21) порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, враховуючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань;							
22) порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати;							
23) здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при внесенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Державної казначейської служби України;							
24) нецільове використання бюджетних коштів;							
25) порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набуття чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет);							
26) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету;							

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
27) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч вимогам Бюджетного кодексу України;							
28) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету;							
29) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їхнім перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України;							
30) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;							
31) порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;							
32) внесення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;							
33) порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;							
34) порушення встановлених порядку, термінів подання фінансової та бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у неповному обсязі;							
35) невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;							
36) внесення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;							

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
37) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону;							
38) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України;							
39) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет;							
40) інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу.							

Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених пунктами 2–5 та 7, приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами Державної аудиторської служби, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах їхніх встановлених повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів.

Нецільове використання бюджетних коштів – це їхнє витрачання на цілі, що не відповідають:

- *бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);*
- *напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів;*

- *бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).*

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом.

Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Базові поняття: контроль за дотриманням бюджетного законодавства, функції контролю, види контролю, форми контролю, методи контролю, суб'єкти контролю, об'єкти контролю, предмет контролю, система органів бюджетного контролю, бюджетні правопорушення, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

Контрольні запитання і завдання:

1. Охарактеризуйте сутність контролю за дотриманням бюджетного законодавства.
2. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства?
3. Яка мета контролю за дотриманням бюджетного законодавства?
4. Які завдання виконує контроль за дотриманням бюджетного законодавства?
5. Охарактеризуйте функції, які виконує контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі планування і виконання дохідної частини бюджету.
6. Назвіть функції, які виконує контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі планування і виконання видаткової частини бюджету.
7. На яких принципах базується контроль за дотриманням бюджетного законодавства?
8. Охарактеризуйте елементи системи контролю за дотриманням бюджетного законодавства.
9. Які є види контролю за дотриманням бюджетного законодавства?
10. Які є форми здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства?
11. Які є методи здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства?
12. Охарактеризуйте повноваження Верховної Ради України в частині здійснення бюджетного контролю.
13. Охарактеризуйте повноваження Міністерства фінансів України в частині здійснення бюджетного контролю.
14. Охарактеризуйте повноваження Рахункової палати України в частині здійснення бюджетного контролю.
15. Охарактеризуйте повноваження Офісу фінансового контролю в частині здійснення бюджетного контролю.

16. Охарактеризуйте повноваження Державної казначейської служби України в частині здійснення бюджетного контролю.
17. Охарактеризуйте повноваження розпорядників бюджетних коштів у частині здійснення бюджетного контролю.
18. Охарактеризуйте повноваження місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад у частині здійснення бюджетного контролю.
19. Які є види порушень бюджетного законодавства?
20. Які заходи впливу застосовуються за порушення бюджетного законодавства?

РОЗДІЛ 6
СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

§ 6.1. Соціально-економічна сутність та класифікація доходів бюджету держави

Доходи бюджету відіграють провідну роль у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру доходів впливають, з одного боку, обсяги і характер функцій держави, а з іншого – її фінансові можливості, обмежені обсягами ВВП та оптимальним рівнем його централізації.

У Бюджетному кодексі України *доходи бюджету визначено як податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (в т. ч. трансферти, плата за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).*

Одночасно у БКУ подано трактування поняття «надходження бюджету» (рис. 1).

Таким чином, у Бюджетному кодексі України поняття доходів розкривається за допомогою надходжень, а надходження – за допомогою доходів.

На перший погляд, доходи і надходження характеризують одні і ті самі процеси, хоч насправді між ними є істотні відмінності. Так, термін «доходи» використовується для найменування саме таких розподільних відносин, які пов'язані з формуванням основного централізованого фонду грошових коштів держави. Ці відносини здійсню-

ються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП шляхом одностороннього руху грошових коштів без обміну на відповідні еквіваленти. Вони є об'єктивними, а їхнє пізнання дає можливість сформувати конкретні види надходжень, які на практиці використовуватиме держава для наповнення свого централізованого фонду грошових коштів. З огляду на це поняття «доходи» є первинним і базовим для трактування терміна «надходження».

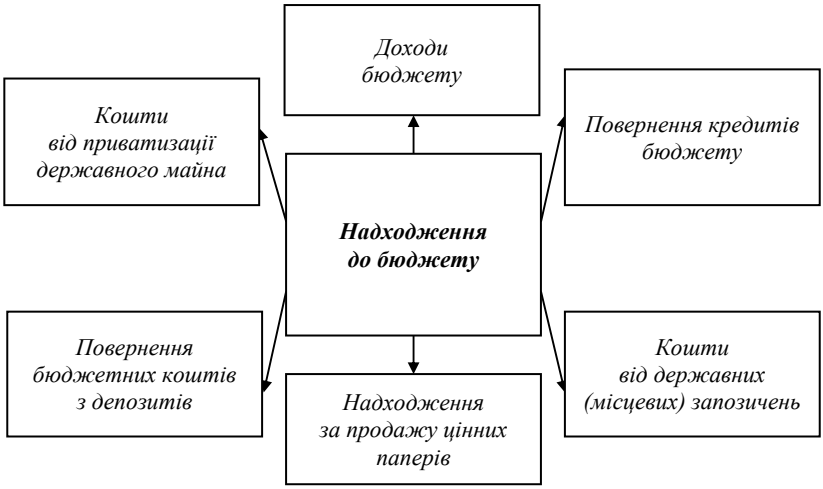


Рис. 1. Види надходжень бюджетних ресурсів відповідно до Бюджетного кодексу України

Дослідження сутності доходів бюджету доцільно здійснювати з використанням тих самих підходів, що й сутності бюджету держави. Як об'єктивна економічна категорія бюджет держави відображає такі економічні (грошові) відносини, які пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування та використання основного централізованого фонду грошових коштів держави. Отже, бюджетні відносини охоплюють, з одного боку, процес формування централізованого фонду грошових коштів

держави, а з іншого –використання коштів цього фонду. У першому разі – бюджетні відносини виступають у вигляді доходів, а у другому – у вигляді видатків.

У процесі аналізу сутності доходів бюджету, їхньої ролі у розподільних процесах доцільно опиратися на наукову методологію з використанням діалектичних підходів до оцінювання механізмів розподілу і перерозподілу ВВП за допомогою бюджетних відносин.

Розподільні процеси, пов'язані з доходами бюджету, характеризуються розмаїттям і взаємозв'язками. Вони охоплюють різні відносини з приводу формування і наповнення основного централізованого фонду грошових коштів держави. Ці відносини функціонують на всіх стадіях розподілу, охоплюючи первинний розподіл та перерозподіл. Під час первинного розподілу ВВП держава за допомогою бюджетних відносин отримує податки на споживання (податок на додану вартість, акцизний податок, мито), а також дивіденди або частину прибутку від результатів діяльності підприємств з часткою державної власності. На стадії перерозподілу до бюджету спрямовуються всі інші види доходів, незалежно від етапу перерозподілу. Оскільки розподільні процеси є неперервними, формування основного централізованого фонду грошових коштів держави ніколи не зупиняється, хоча у статистичному та обліковому плані обмежується термінами бюджетного року.

При формуванні основного централізованого фонду грошових коштів, держава вступає у відносини з:

підприємствами, організаціями, установами усіх форм власності з приводу сплати податків, зборів, відрахувань та інших платежів;

- фізичними особами: громадянами країни та особами без громадянства з приводу сплати податкових і неподаткових платежів;

- юридичними, фізичними особами, іноземними державами, міждержавними об'єднаннями з приводу одержання фінансової допомоги, грантів, дарунків;
- органами місцевого самоврядування з приводу передачі до Державного бюджету України та місцевих бюджетів частини коштів з інших місцевих бюджетів;
- іншими суб'єктами відповідно до чинного законодавства.

Сукупність цих грошових відносин становить зміст доходів бюджету як об'єктивного економічного поняття.

Характеризуючи сутність доходів бюджету, доцільно розкрити їхні взаємозв'язки та відмінні риси від доходів суспільства, державних доходів і доходів держави (рис. 2).

Рис. 2. Взаємозв'язок доходів бюджету з доходами суспільства

Так, доходи суспільства охоплюють державні доходи, доходи суб'єктів господарювання недержавної (приватної, акціонерної, спільної, колективної тощо) форми власності

та доходи домогосподарств. Найважливішою відмінністю між ними є форма власності.

Державні доходи, які розповсюджуються на державну форму власності, враховуючи рівень централізації, діляться на дві групи: доходи держави (централізовані) та доходи суб'єктів господарювання державної форми власності (децентралізовані). До доходів держави належать доходи бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів державного соціального страхування тощо. Доходи бюджету охоплюють тільки ту частину доходів суспільства, яка пов'язана з формування основного централізованого фонду грошових коштів – бюджету держави.

Таким чином, *за економічною сутністю доходами бюджетів можна вважати об'єктивне економічне явище, яке пов'язане із сукупністю економічних відносин з приводу розподілу і перерозподілу ВВП із метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави.* За сутністю доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподільних процесів, а з іншого – об'єктом подальшого розподілу коштів централізованого грошового фонду на окремі цільові фонди відповідно до функцій держави. Отже, обсяг доходів бюджету безпосередньо залежить від обсягу функцій і повноважень держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а також обсягу ВВП і рівня його централізації.

Загалом доходи бюджету доцільно трактувати як цілісну єдину систему специфічних фінансових відносин, які функціонують в умовах розподілу і перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави для здійснення видатків на виконання конституційних повноважень. Функціонально призначення доходів необхідно розглядати у контексті формування, розподілу та використання бюджетного фон-

ду і функціонування відповідних відносин на всіх стадіях суспільного відтворення у процесі виконання зобов'язань держави. При цьому сутність і роль доходів бюджету оцінюватимуться, визначаючи мобілізацію, розподіл, використання та відтворення державних фінансових ресурсів як єдиний, нерозривний суспільно-економічний процес – формування доходів бюджету.

Будучи об'єктивним економічним поняттям, за відповідних умов доходи набувають матеріального вираження. Так, доходи бюджету за змістом будуть виступати у вигляді конкретного обсягу бюджетних коштів, нагромадженому у загальному та спеціальному фондах. Розглядаючи бюджет держави за формою як основний її фінансовий план, доходи бюджету набувають конкретних видів та обсягів за кожним видом і відображаються відповідно у дохідній частині цього плану. Отже, *за формою доходами бюджету вважають суму бюджетних коштів, мобілізовану державою у вигляді податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та міжбюджетних трансфертів в обсягах, необхідних їй для виконання своїх конституційних повноважень і функцій.*

При дослідженні бюджету за його організаційною побудовою доходи бюджету виступають у вигляді власних, закріплених і регулюючих доходів. У правовому відношенні процес формування доходів регулюється чинними законами і нормативними актами. Саме завдяки законодавчому і нормативному забезпеченню доходи бюджету із невидимих економічних відносин перетворюються у конкретні форми і види, а саме: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти.

Отже, доходи бюджету – це частка централізованих ресурсів держави, які потрібні для виконання нею відповідних функцій. Вони виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування основного центра-

лізованого фонду грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади та місцевого самоврядування.

Раціонально побудована система доходів бюджету має вирішувати три найважливіші взаємопов'язані завдання: фіскальні, регулюючі та стимулюючі. У зв'язку з цим процес формування дохідної частини бюджету має базуватись на наукових принципах, відображених на рис. 3.

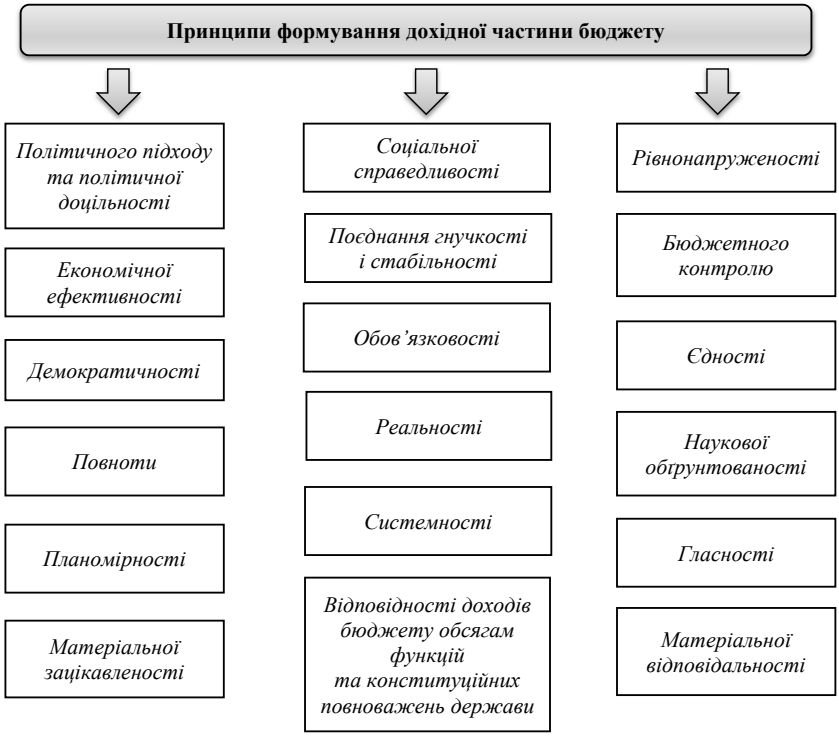


Рис. 3. Принципи формування дохідної частини бюджету

В Україні, згідно із законодавством, склалась відповідна система доходів державного і місцевих бюджетів, класифікацію яких відображено на рис. 4.

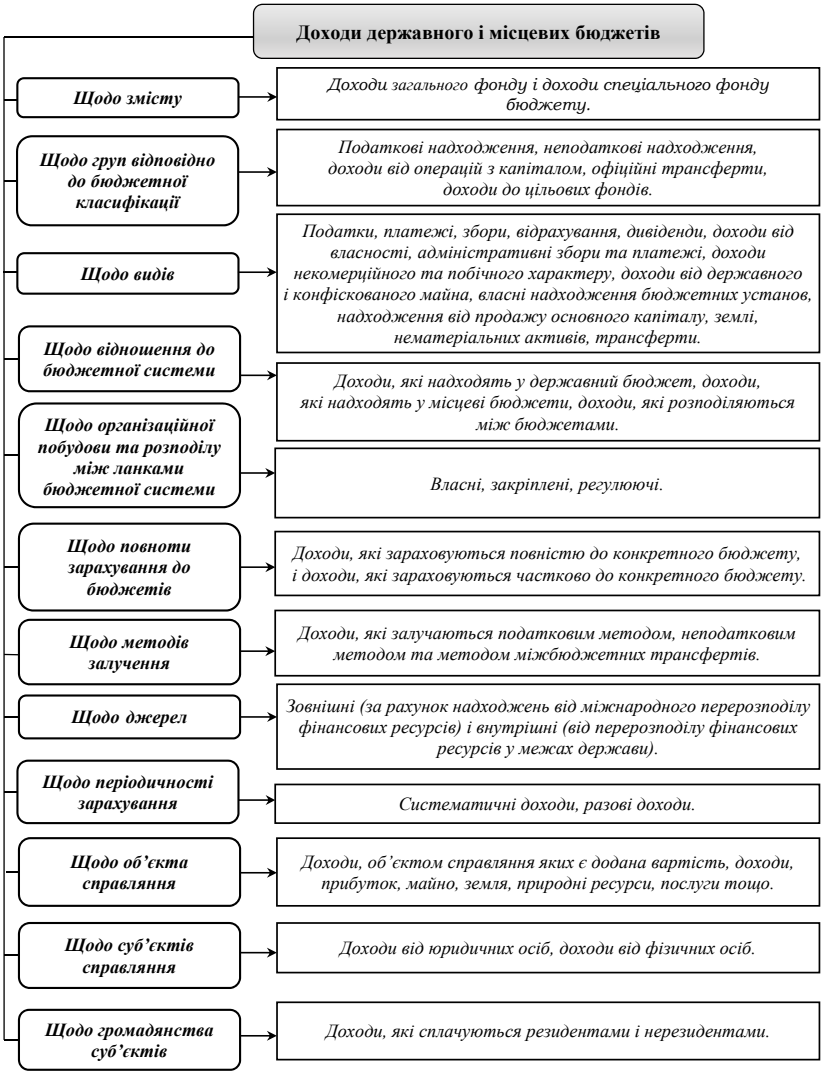


Рис. 4. Класифікація доходів державного та місцевих бюджетів

§ 6.2. Методи та джерела формування доходів бюджету держави

Формування доходів бюджету відбувається в умовах функціонування розподільних процесів та розширеного відтворення. Держава, враховуючи об'єктивні умови, внутрішні та зовнішні джерела, розробляє і використовує відповідний механізм формування бюджетних ресурсів, який охоплює різноманітні форми, методи, інструменти та важелі наповнення дохідної бази бюджету.

Особливості застосування фінансового інструментарію цього механізму залежать від обсягів національного багатства та ВВП країни, умов і методів господарювання, змісту та обсягу функцій держави, завдань, які вирішує суспільство на кожному конкретно взятому етапі свого розвитку, стану економіки, рівня добробуту громадян країни та інших чинників.

Механізму формування бюджетних ресурсів властива внутрішня єдність і одночасно специфічні особливості застосування. Внутрішня єдність зумовлена кінцевою метою цього процесу – наповнення бюджету у конкретно визначені терміни та у необхідному обсязі, а також обов'язковістю сплати податків і податкових платежів.

Доходи бюджету формуються у процесі функціонування та динамічного розвитку економічних відносин на другій стадії розширеного суспільного відтворення – на етапі розподілу. Саме через розподіл вони впливають на інші стадії, зокрема виробництво, обмін і споживання. Формування доходів бюджету є прерогативою держави, тому забезпечується відповідними державними органами на основі фінансового права.

Форми і методи механізму формування бюджетних ресурсів мають враховувати умови та специфіку дії об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, особливості впливу різних чинників,

форм і методів організації та здійснення державного регулювання макроекономічних процесів, наявність економічних інтересів різних суспільних груп.

Структуру методів і джерел формування доходів бюджету та взаємозв'язок між ними відображено на рис. 5.

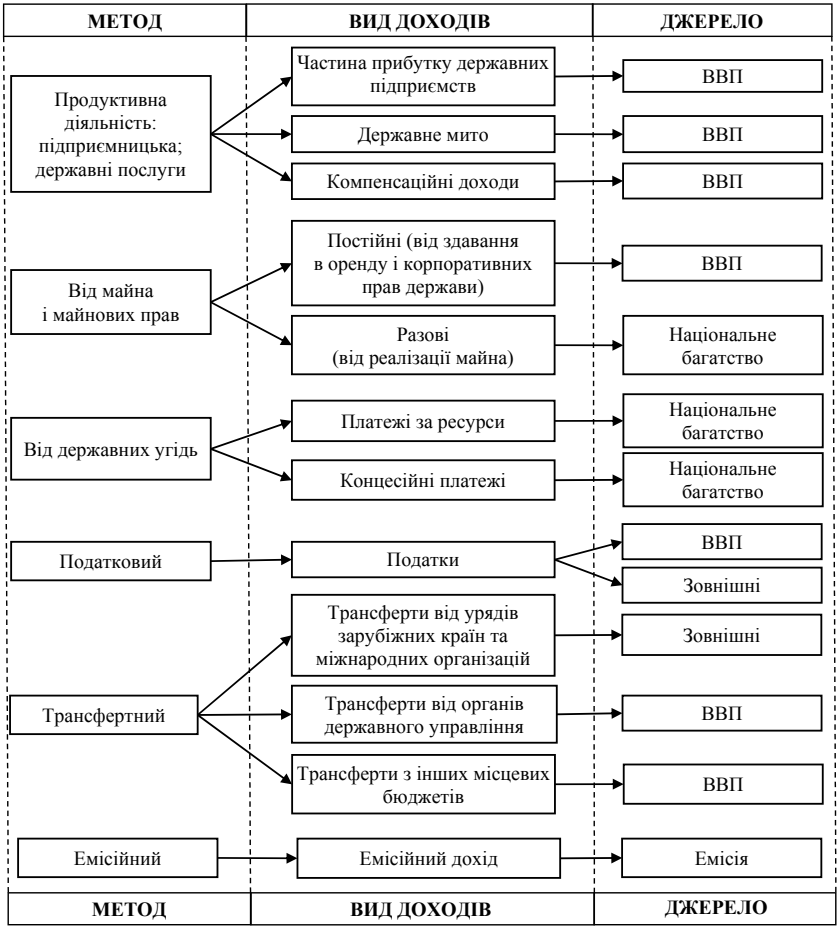


Рис. 5. Методи та джерела формування доходів бюджету

У фінансовій теорії та практиці розрізняють такі основні методи формування доходів бюджету держави (рис. 6):

- продуктивна діяльність (підприємницька, державні послуги);
- від майна і майнових прав;
- від державних угідь;
- податковий;
- трансфертний;
- емісійний.

Рис. 6. Основні методи формування доходів бюджету держави

У процесі використання методу формування доходів від продуктивної діяльності (підприємницька, державні послуги) до бюджету мобілізуються такі види доходів, як частина прибутку державних підприємств, державне мито, компенсаційні доходи.

За допомогою методу формування доходів від майна і майнових прав забезпечується наповнення бюджету постійними надходженнями від здавання в оренду державного майна і корпоративних прав держави, а також разові надходження, зокрема від реалізації державного і прирівняного до нього майна.

Метод формування доходів від державних угідь дає можливість забезпечити мобілізацію до бюджету платежів за ресурси та концесійних платежів (плата, визначена у концесійному договорі, яку вносить концесіонер за право створення (будівництва) та/або управління (експлуатації) об'єктів, що надаються в концесію. Концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та/або управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику).

Використовуючи податковий метод, держава наповнює бюджет податками та податковими платежами, які становлять ¾ доходів бюджету.

Необхідність збалансування бюджетів в умовах міжбюджетних відносин зумовила використання трансфертного методу формування доходів бюджету, на основі якого мобілізуються до централізованого фонду грошових коштів держави трансферти від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій, трансферти від органів державного управління та трансферти з інших місцевих бюджетів.

Емісійний метод наповнення дохідної частини бюджету полягає у додатковому залученні емісійних грошей (додатково випущених в обіг) для покриття державних видатків у зв'язку з недостатнім обсягом мобілізованих усіма попередніми методами доходів. Такий метод має значні недоліки, оскільки зумовлює виникнення інфляції. Відповідно його використовують дуже рідко і в особливих умовах. Бюджетним кодексом України застосування емісійного методу заборонено.

Серед усіх методів формування доходів бюджету найважливішим вважають податковий. Податки, збори й обов'язкові платежі є основною формою участі держави у розподілі та перерозподілі ВВП з метою залучення його частки до основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Мобілізація податкових надходжень передбачає активну участь держави у розподільних процесах, здійснення постійного контролю за грошовими потоками в державі з метою оптимального задоволення її економічних інтересів та всіх суб'єктів цих розподільних відносин, оскільки податкові платежі забезпечують найбільшу частку надходжень бюджету.

Сучасна держава за допомогою оподаткування юридичних і фізичних осіб вилучає у своє розпорядження необхідну для неї частку ВВП. Зважаючи на те, що податки відображають матеріальну (видиму) частину економічних відносин, які виникають між державою і юридичними та фізичними особами з приводу примусового відчуження нею частини заново створеної вартості у грошовій формі, частка податків у ВВП характеризує їхню кількісну та якісну визначеність, роль держави у забезпеченні суспільного відтворення.

Отже, всі методи формування доходів бюджету, незважаючи на відмінності, взаємопов'язані між собою, взаємозумовлені та взаємодоповнюють один одного. У

конкретних умовах держава може успішно маневрувати цими об'єктами для вирішення поточних і стратегічних завдань, відповідно до економічної ситуації, яка склалася на той чи інший момент.

Специфічним є позиковий метод формування надходжень бюджету (в окремих наукових джерелах його ототожнюють з методом формування доходів), який дає можливість наповнити державну казну за допомогою внутрішніх і зовнішніх позик, які, на відміну від усіх інших видів доходів, є лише тимчасовими надходженнями. За методологією розвинутих країн світу, позику визначають не як доходи бюджету, а як джерело його фінансування, а саме покриття дефіциту бюджету.

Успішне вирішення питань формування доходів бюджету залежить від пошуку відповідних джерел. У фінансовій науці та практиці виокремлено дві групи таких джерел:

- внутрішні;
- зовнішні.

До внутрішніх джерел належать такі:

- національне багатство;
- ВВП;
- емісія грошей.

За рахунок національного багатства забезпечують мобілізацію:

- методом формування доходів від майна і майнових прав: разових надходжень, зокрема виручки від реалізації державного і прирівняного до нього майна;
- методом формування доходів від державних угідь: платежів за ресурси, концесійних платежів.

ВВП є джерелом надходжень при застосуванні:

- методу формування доходів від продуктивної діяльності (підприємницької, державних послуг);

частки прибутку державних підприємств, державного мита, компенсаційних доходів;

- методу формування доходів від майна і майнових прав: постійних (від здавання в оренду і корпоративних прав держави) надходжень;
- податкового методу формування доходів: забезпечується мобілізація усіх податкових надходжень;
- трансфертного методу формування доходів: мобілізуються трансферти від органів державного управління, трансферти з інших місцевих бюджетів.

Емісія грошей як джерела надходжень бюджету дає можливість сформувати у ньому емісійний дохід.

Зовнішні джерела наповнення доходів бюджету використовуються у процесі мобілізації:

- податковим методом: податків від зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів відносин;
- трансфертним методом: трансфертів від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій.

Конкретними джерелами доходів бюджету вважають такі:

- виручку від реалізації продукції та надання послуг (для податків на споживання, що містяться у ціні товару: податок на додану вартість, акцизний податок, мито);
- прибуток або капітал (для податку на прибуток тощо);
- валові витрати і собівартість продукції та послуг (для ресурсних платежів тощо);
- доходи фізичних осіб (для податку на доходи фізичних осіб тощо).

Основним джерелом формування доходів бюджету є ВВП. На стадії первинного розподілу ВВП держава, будучи учасником матеріального виробництва, одержує податки на споживання, які входять у ціну товарів та послуг (ПДВ, акцизний податок, мито).

У процесі перерозподілу ВВП мобілізуються усі інші види доходів. Загалом дохідна база бюджету безпосередньо залежить від обсягів ВВП. Відповідно найважливішим напрямом збільшення обсягів доходу бюджету є його динамічне зростання.

§ 6.3. Склад та види доходів Державного бюджету України

У дохідній частині бюджету зосереджується та частина вартості валового внутрішнього продукту, яка у процесі розподілу й перерозподілу доходів і нагромаджень може бути спрямована на розвиток економіки держави, соціальний захист населення, соціально-культурні заходи, потреби оборони, управління. Основне джерело доходів бюджету держави – ВВП, який створюється за рахунок праці фізичних осіб і діяльності суб'єктів господарювання у виробничій сфері. Складовою доходів є чистий дохід державного сектору господарства, який вважається власністю держави.

Основним видом доходів державного бюджету є податки, суть яких полягає у примусовому відчуженні державою частини новоутвореної вартості.

Відповідно до чинного законодавства доходи державного бюджету містять дві важливі складові: доходи загального фонду і доходи спеціального фонду бюджету. До доходів Державного бюджету України відповідно до Бюджетного кодексу України належать податкові надхо-

дження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

До доходів загального фонду Державного бюджету України відповідно до ст. 29 Бюджетного кодексу України належать[1]:

- 25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на відповідній території України (крім території міст Києва та Севастополя), та 60% – на території міста Києва;
- податок на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, процентів на вклад (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці;
- військовий збір;
- 90% податку на прибуток підприємств (окрім податку на прибуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі, та податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності);
- 37% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 45% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);
- 70% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, яка зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі);
- 95% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденса-

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

ту (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виняткової (морської) економічної зони України, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

● податок на додану вартість;

● акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим);

● акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);

● ввізне мито;

● вивізне мито;

● рентна плата за транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними нафтопроводами і нафтопродуктопроводами територією України;

● рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України;

● 45% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, який зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (в т. ч. накопичених) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до спеціального фонду державного бюджету у повному обсязі);

● збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

● частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до

державного бюджету відповідно до закону, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність;

● кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»;

● плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, одержаних за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

● кошти, отримані закордонними дипломатичними установами України як плата за розміщення належних їм бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків;

● платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, відповідно до укладеної 28 травня 1997 р. між урядом України і Російської Федерації Угоди про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;

● платежі, пов'язані з виконанням укладеної між Кабінетом Міністрів України та урядом Російської Федерації Угоди про участь Російської Федерації в розвитку соціально-економічної сфери м. Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;

● кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону (крім штрафів, які зараховуються до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва і Севастополя, районних бюджетів,

бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, та бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів);

● плата за надання адміністративних послуг (окрім плати за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, яка зараховується до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва і Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, та бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів);

● адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень;

● 85% плати за надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також 85% плати за одержання інформації з інших державних реєстрів, держателем яких є центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

● плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень і дер-

жавною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

● плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати, яка зараховується до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва і Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, і бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів);

● адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (окрім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг, та адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● збори за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються прав автора на твір, та плата за одержання контрольних марок;

• плата за видачу дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

• збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів;

• плата за виділення номерного ресурсу;

• плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання (реєстраційний збір);

• плата за оформлення посвідчення закордонного українця;

• кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України, а також кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України;

• 50% виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби;

• надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном (окрім орендної плати, яка належить до власних надходжень бюджетних установ);

• єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;

• портовий (адміністративний) збір;

• плата за виконання митних формальностей органами доходів і зборів поза місцем розташування цих органів або поза робочим часом, установленим для них;

• кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, скарбів, які є пам'ятками історії та культури, майна, одержаного державою в порядку спадкування чи дарування;

• кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення;

• кошти від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних сил України та інших утворених відпо-

відно до законів України військових формувань, правоохоронних органів та інших державних органів;

● відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України;

● 20% надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

● кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їхньої тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам у частині здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

● кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладення договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цьому учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

● кошти від реалізації продуктів утилізації твердого ракетного палива;

● плата за надання державних гарантій та кредитів (позик), залучених державою, і плата за користування кредитами (позиками), залученими державою;

● плата за користування кредитом з державного бюджету;

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

● збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, що відповідно до закону сплачуються при поданні ювелірних і побутових виробів з дорогоцінних металів на клеймування державним пробірним клеймом до казенних

підприємств пробірного контролю та під час набуття права власності на легкові автомобілі, з операцій придбавання (купівлі-продажу) нерухомого майна, з користування і надання послуг стільникового рухомого зв'язку;

• концесійні платежі щодо об'єктів державної власності;

• кошти від реалізації дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, отримані державною установою, уповноваженою на здійснення операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням;

• 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок державного бюджету, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

• 90% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони України, що зараховуються до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

• 10% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації); кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на

яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації; кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності після розмежування земель державної та комунальної власності;

● кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

● кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів;

● інші доходи, які у встановленому порядку зараховуються до загального фонду державного бюджету.

До доходів спеціального фонду Державного бюджету України належать[1]:

● акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів;

● акцизний податок з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів;

● ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;

● судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави;

● плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

● 80% надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

● плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення;

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

• 50% надходжень від адміністративно-господарських штрафів за порушення законодавства про автомобільний транспорт;

• 30% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

• 15% плати за надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також 15% плати за одержання інформації з інших державних реєстрів, держателем яких є центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

• екологічний податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів (враховуючи вже накопичені) та/або за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк;

• кошти, отримані відповідно до ст. 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (в т. ч. надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до ст. 9 цього Закону України;

• власні надходження бюджетних установ (у т. ч. наукових установ Національної академії наук України і галузевих академій наук), що утримуються за рахунок державного бюджету, в т. ч. числі орендна плата за користування військовим майном, майном Національної академії наук

України і галузевих академій наук, 50% орендної плати за користування іншим майном, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок державного бюджету;

• надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

• надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву;

• надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

• 50% виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби;

• надходження до Фонду соціального захисту інвалідів;

• 10% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

• 26% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

• 50% надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі;

• надходження від реалізації майнових прав на використання фільмів, вихідних матеріалів фільмів і фільмокопій, створених за кошти Державного бюджету України; від реалізації суб'єктами кінематографії, які отримали від держави субсидії на створення (виробництво) фільмів, телевізійних фільмів, телевізійних серіалів, майнових прав на використання таких фільмів, телевізійних фільмів, телевізійних серіалів, вихідних матеріалів фільмів, телевізійних фільмів, телевізійних серіалів та фільмокопій, а також від реалізації майнових прав на використання фільмів і фільмових матеріалів, які відповідно до планів виробни-

цтва Держкіно УРСР, Міністерства культури УРСР та їхніх правонаступників у 1953–1991 рр. створені (вироблені) за рахунок державних (бюджетних) коштів на державних кіностудіях та належать державі;

• платіж, що сплачується суб'єктом кінематографії за розгляд заяв щодо отримання державних субсидій на виробництво (створення) фільму (ігрового, анімаційного тощо), телевізійного фільму, телевізійного серіалу, для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених суб'єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму;

• 50% прибутків, отриманих від прокату та/або передачі прав на використання фільму (але не більше 50% від отриманої суми державної підтримки), що сплачуються до державного бюджету протягом строку дії авторського права на фільм суб'єктом кінематографії, який отримав державну субсидію на створення фільму у формах, передбачених п. 2 і 3 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», і на користь якого передано (відчужено) майнові права інтелектуальної власності, або особою, якій передано (відчужено) суб'єктом кінематографії, який створив фільм за такої державної підтримки, майнові права інтелектуальної власності на такий фільм у повному обсязі або частково і яка набула майнових прав на такий фільм;

• інші доходи, визначені законом про Державний бюджет України.

Якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

§ 6.4. Склад та види доходів місцевих бюджетів

Доходи місцевих бюджетів становлять основу фінансів місцевого самоврядування. За змістом доходи бюджетів локального рівня формуються у процесі суспільного відтворення і мобілізуються органами місцевої влади як доходи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи місцевих бюджетів зараховуються до спеціального та загального фондів.

У Бюджетному кодексі України розмежовано склад доходів різних місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, належать[1]:

- 60% податку на доходи фізичних осіб (окрім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів), що сплачується (перераховується) на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);
- 40% податку на доходи фізичних осіб (окрім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів), що сплачується (перераховується) на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва; 100% податку на доходи фізичних осіб (окрім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів), що сплачується (перераховується) на території міста Севастополя та зараховується до бюджету міста Севастополя;

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

● 37% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

● 45% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

● 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

● 2% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виняткової (морської) економічної зони України), що зараховується до районних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

● 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виняткової (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

● 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового

конденсату), що зараховується до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

- 30% рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій і видачі документів;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;
- 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, який зараховується до бюджету міста Києва;
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади, зараховується відповідно до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

• туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

• плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування;

• плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим та зерновим дистилятом, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, дистилятом виноградним спиртовим, спиртом-сирцем плодовим і біоетанолом, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

• плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва і Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва і Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на виробництво пального, на право оптової торгівлі пальним, на право роздрібної торгівлі пальним, на право зберігання пального, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;

• рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (окрім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

• плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (окрім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

• орендна плата за водні об'єкти (їхні частини), що надаються в користування на умовах оренди районними,

Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується відповідно до районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування;

● кошти від реалізації безгосподарського майна (в т. ч. такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, їхнього усунення від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

● концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади (крім концесійних платежів, які мають цільове спрямування);

● частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

● плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

● адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що здійснюється виконавчими

органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, яка зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

● адміністративні штрафи й штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

● адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

● штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

● кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їхньої тендерної пропозиції

(пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам у частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

● кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цьому учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

● 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

● частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї;

● інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів відповідно до законодавства.

До доходів загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів згідно із ст. 66 Бюджетного кодексу України належать[1]:

● 15% податку на доходи фізичних осіб (окрім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

доходів), що сплачується (перераховується) на відповідній території;

- 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;
- податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради, зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;
- 45% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;
- 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);
- 2% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виняткової (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;
- акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які

зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;

● орендна плата за водні об'єкти (їхні частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

● частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим й обласними радами;

● плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів (окрім коштів, отриманих вищими і професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

● плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;

● плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим й обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

● плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим й обласних бюджетів;

• плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим й обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим й обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• плата за ліцензії на виробництво пального, на право оптової торгівлі пальним, на право роздрібної торгівлі пальним, на право зберігання пального, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

• адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

• штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

• надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради;

• концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради (крім концесійних платежів, які мають цільове спрямування);

• кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їхньої тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам у частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

• кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цьому учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

• кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цьому учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

• 80% коштів, отриманих підприємствами, установами й організаціями, що утримуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

● інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів відповідно до законодавства.

Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів належать[1]:

● податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради, зараховується відповідно до міських (міст районного значення), селищних і сільських бюджетів;

● рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (окрім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

● 1% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виняткової (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

• 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

• податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

• єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

• збір за місця для паркування транспортних засобів;

• туристичний збір;

• частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї;

• частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

• плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

• плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується до відповідного бюджету;

• штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

• адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами

місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

● штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

● адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

● надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради;

● орендна плата за водні об'єкти (їхні частини), що надаються в користування на умовах оренди місцевими радами, яка зараховується відповідно до бюджетів місцевого самоврядування;

● концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради (крім концесійних платежів, які мають цільове спрямування);

● кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їхньої пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», у частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

● кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цьому учаснику-переможцю, в частині

здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

● 80% коштів, отриманих підприємствами, установами й організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами й організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

● кошти від реалізації безгосподарського майна (в т. ч. такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, їхнього усунення від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

● плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

● державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій і видачі документів;

● акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

● адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень, а також плата за надання інших платних

послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, яка зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

● інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів відповідно до законодавства.

До загального фонду місцевих бюджетів належать трансферти, крім субвенцій, які зараховуються до надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету.

Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів містять[1]:

– надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів:

● дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;

● плата за надання місцевих гарантій;

● кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

● 10% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (окрім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

України), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр, у такому співвідношенні: 5% – до бюджету Автономної Республіки Крим або обласного бюджету; 3,5% – до районного бюджету; 1,5% – до сільського, селищного або міського бюджету. Якщо ділянка надр розташована на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, кошти між відповідними місцевими бюджетами розподіляються в межах встановленого співвідношення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

- кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, в т. ч. кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності (окрім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим; 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;
- капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
- кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України та іншими законами України;

● кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради);

– кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100% – до бюджетів міст Києва та Севастополя; 25% – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів; 75% – до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад; 15% – до районних бюджетів; 60% – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;
– 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в т. ч.: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, – 50%; обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20%; бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%;
– 55% екологічного податку (окрім екологічного податку, який зараховується до державного бюджету), в т. ч.: до сільських, селищних, міських

бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, – 25%; обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим – 30%; бюджетів міст Києва та Севастополя – 55%;

- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;
- цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
- надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;
- субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;
- повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
- повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;
- надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;
- інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

§ 6.5. Планування доходів державного та місцевих бюджетів

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України за реалізації принципу обґрунтованості бюджетної системи бюджет держави формується на основі реалістичних макропоказників та розрахунків надходжень і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил[1]. При цьому їхньою метою є підвищення обґрунтованості прогнозних показників, враховуючи чинники, що впливають на їхній обсяг.

Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, які застосовуються при плануванні бюджету, розробляються Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України і затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Бюджетне планування дохідної частини пов'язане як з прогнозними макроекономічними показниками економічного та соціального розвитку країни, так і з податковою політикою, динамікою бази оподаткування, ефективністю податкового адміністрування[2].

Планування доходів бюджету є надзвичайно важливим етапом бюджетного процесу та відіграє провідну роль при підготовці плану формування та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади.

При бюджетному прогнозуванні та плануванні дохідної частини державного бюджету до уваги беруться розрахунки планових обсягів окремих видів доходів.

---

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Дата оновлення 09.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17 (дата звернення: 15.11.2019).

[2] Опис модельного апарату та основних підходів до прогнозування доходів бюджету: за даними Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/budget.

Плановий обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) розраховується за основними макропоказниками економічного і соціального розвитку України, базою та ставками оподаткування доходів фізичних осіб, передбачених чинним законодавством. При цьому широкого застосування набуває метод економіко-математичного моделювання, враховуючи останні законодавчі зміни.

Для прогнозування та планування ПДФО використовуються відповідні інформаційно-аналітичні дані (рис. 7).

Рис. 7. Інформаційно-аналітичні дані для розрахунку планового обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету

Фактори, які впливають на надходження до бюджету ПДФО, наведено на рис. 8[1]:

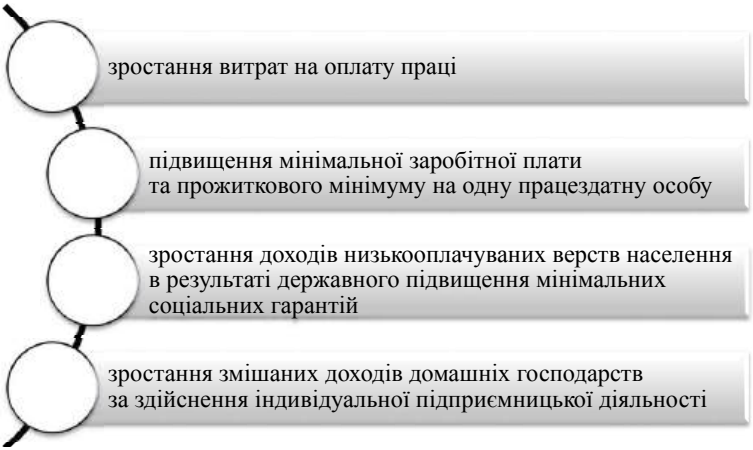


Рис. 8. Фактори, які впливають на надходження до державного бюджету податку на доходи фізичних осіб

Розрахунок планового обсягу податку на прибуток підприємств здійснюється на основі фактично задекларованої суми податку на прибуток за 9 місяців звітного року, скорегованої на прогнозне зростання прибутку прибуткових підприємств і розрахункової очікуваної суми декларування та сплати податку на прибуток за останній звітний період поточного року, враховуючи встановлені терміни нарахування та сплати податку. При цьому основою для розрахунку є показники, відображені на рис. 9.

[1] Опис модельного апарату та основних підходів до прогнозування доходів бюджету: за даними Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/budget.

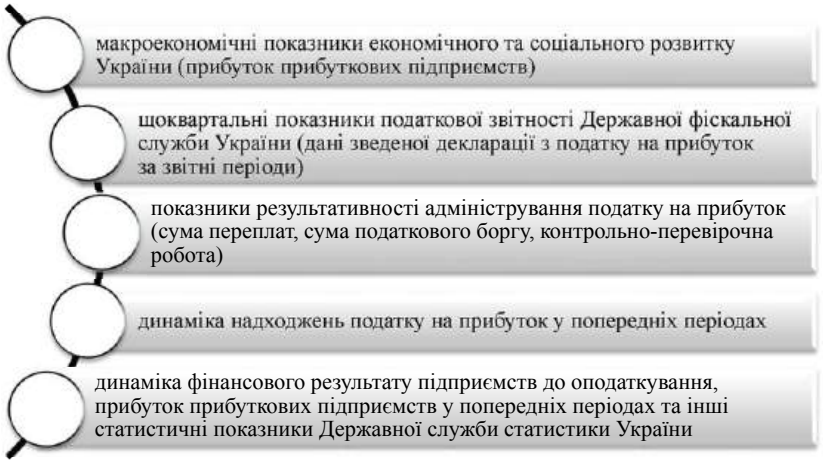


Рис. 9. Показники, які враховуються при розрахунку планового обсягу податку на прибуток підприємств

Плановий обсяг надходжень податку на додану вартість (ПДВ) визначають за розрахунковою базою оподаткування ПДВ (відповідно до показників соціально-економічного розвитку) та реальною ставкою оподаткування, яка дає змогу врахувати вплив на надходження податку як динаміки податкового боргу, так і переплат. Планування податку на додану вартість охоплює: розрахунок обсягів надходжень ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг); розрахунок обсягу бюджетного відшкодування ПДВ, розрахунок обсягу надходжень ПДВ з ввезених на територію України товарів.

Розрахунки планових надходжень акцизного податку до державного бюджету здійснюються окремо з вироблених в Україні товарів і ввезених на її територію товарів за групами підакцизних товарів, на які встановлено ставки акцизного податку відповідно до податкового законодавства. Планування надходжень акцизного податку здій-

снюється за основними прогнозними макропоказниками економічного і соціального розвитку України.

Планові обсяги надходжень акцизного податку розраховують з урахуванням курсу гривні до євро, оскільки ставки акцизного податку на пальне та транспортні засоби визначені в євро. Розрахунок прогнозних і планових надходжень акцизного податку здійснюється з урахуванням обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів на основі прогнозних обсягів їхньої реалізації. Прогнозні обсяги виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів визначаються галузевими міністерствами, галузевими асоціаціями «Укртютюн» й «Укрводка» та іншими відомствами.

При розрахунках планового обсягу рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів враховуються основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, ставки оподаткування рентної плати за ліс (у гривнях за 1 щільний кубічний метр лісової породи), передбачені законодавчими нормами.

Розрахунок планової суми рентної плати за спеціальне використання води здійснюється за основними макропоказниками економічного і соціального розвитку України, ставками оподаткування рентної плати за воду (у гривнях за 1000 кубічних метрів використаної води) відповідно до чинного законодавства.

Плановий обсяг надходжень рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин (окрім видобування нафти, природного газу та газового конденсату) визначають на основі макропоказників економічного і соціального розвитку України; ставок оподаткування рентної плати (у відсотках від вартості товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини)).

При розрахунку планового обсягу надходжень рентної плати за користування надрами для видобування природного газу, нафти та газового конденсату (рентна плата за видобування вуглеводнів) враховуються:

- основні макропоказники економічного і соціального розвитку України;
- прогнозні обсяги видобутку вуглеводневої сировини (природного газу, нафти та газового конденсату);
- ставки оподаткування рентної плати за видобування вуглеводнів (залежно від глибини видобутку);
- середньорічна ціна за природний газ (за 1 тис. $м^3$), видобутий на території України для забезпечення побутових споживачів та виробників теплової енергії;
- середньорічна митна вартість імпортованого природного газу (за 1 тис. $м^3$);
- середньорічна ціна 1 бареля нафти Urals, що визначається множенням прогнозної середньорічної ціни на нафту марки Brent та середнього коефіцієнта співвідношення ціни нафти марки Urals до Brent;
- коефіцієнт місткості барелів у 1 тонні нафти (7,28);
- прогнозний середньорічний обмінний курс гривні до долара США.

Розрахунок планового обсягу надходжень рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України (рентна плата за радіочастоти) здійснюється за основними макропоказниками економічного і соціального розвитку України, ставками оподаткування рентної плати за радіочастоти (залежно від виду радіозв'язку та діапазону радіочастот).

Планові надходження рентної плати за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України (рентна плата за транспортування нафти та аміаку) визначаються на основі макропоказників економічного і соціального розвитку України та ставок оподаткування рентної плати за транспортування нафти й аміаку, передбачених Податковим кодексом України.

Розрахунок планових надходжень податків на міжнародну торгівлю (ввізне та вивізне мито) проводять з урахуванням макроекономічних показників і середньозважених ставок ввізного мита. При розрахунку планових надходжень ввізного мита враховується прогнозний оподатковуваний імпорт товарів з урахуванням прогнозного середньорічного обмінного курсу гривні до долара США та середньозважені ставки ввізного мита. Планові надходження вивізного мита визначаються на основі обсягів експорту за групами товарів, враховуючи прогнозний середньорічний обмінний курс гривні до долара США, та ставки вивізного мита.

Планові обсяги надходжень плати за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати до державного бюджету визначають відповідно до окремих видів господарської діяльності, що регламентовані Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»[1]. При розрахунку планових показників надходжень плати за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати враховуються:

- динаміка кількості виданих, скасованих і діючих ліцензій на певні види господарської діяльності та сертифікатів;

[1] Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України № 222-VIII від 02.03.2015 р. (із змін. і допов.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text.

- розмір плати за видачу ліцензій на окремі види господарської діяльності та сертифікати;
- сплачені суми до бюджету плати за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати.

При здійсненні планування інших джерел дохідної частини державного бюджету враховуються прогнозні показники, які надаються міністерствами та відомствами, що є відповідальними органами. Окремі джерела доходів планують відповідно до динаміки фактичних їхніх надходжень за попередні та поточний період на основі макропоказників економічного і соціального розвитку України. Зокрема до них належать:

- плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, норм регулювання обігу готівки та законодавства про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг;
- пеня за порушення термінів розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності та за невиконання зобов'язань і штрафні санкції за порушення вимог валютного законодавства;
- адміністративні штрафи та інші санкції;
- відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України;
- кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безгосподарного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;
- плата за надання інших адміністративних послуг;

- суми, стягнені з винних осіб, за шкоду, заподіяну державі, підприємству, установі, організації;
- надходження коштів з рахунків виборчих фондів;
- суми, стягнені з винних осіб за порушення правил пожежної безпеки;
- адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;
- державне мито;
- кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду;
- надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності;
- надходження від продажу нематеріальних активів;
- податки та збори, не віднесені до інших категорій;
- інші надходження[1].

Планування доходів місцевого бюджету здійснюється з урахуванням визначеного Бюджетним кодексом України складу доходів за загальним та спеціальним фондами.

При плануванні доходів місцевого бюджету на плановий бюджетний період враховуються:

- статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків і зборів, зокрема за попередній бюджетний період, очікувані макропоказники Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на звітний (поточний) бюджетний період та прогнозні на плановий бюджетний період, затверджені відповідною постановою Кабінету Міністрів України;
- зміни податкового законодавства щодо індексації ставок, виражених в абсолютних значеннях;

[1] Опис модельного апарату та основних підходів до прогнозування доходів бюджету: за даними Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/budget.

- фактичне виконання дохідної частини місцевого бюджету за результатами трьох попередніх бюджетних періодів та 7 місяців звітного (поточного) бюджетного періоду.

Планові обсяги податкових надходжень розраховують за податками і зборами, які зараховуються до конкретного місцевого бюджету, відповідно до податкових ставок і бази оподаткування.

Основним бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. Він зараховується до доходів загального фонду бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад у розмірі 60% від сплаченого (перерахованого) відповідно до Податкового кодексу України обсягу податку на доходи фізичних осіб на відповідній території, бюджету міста Києва – 40%, обласних бюджетів – 15%.

Основним показником для розрахунку планових надходжень податку на доходи фізичних осіб є показник витрат на оплату праці (охоплює: фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців; допомогу у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, що виплачується за рахунок фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; винагороду за цивільно-правовими договорами).

Алгоритм розрахунку планового обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до місцевого бюджету наведено на рис. 10.

Розрахунок планового обсягу податку на прибуток підприємств проводять з урахуванням бази оподаткування і ставок податку (базова ставка – 18%). При цьому необхідно врахувати, що податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності зараховується до місцевих бюджетів у повному обсязі, а пода-

ток на прибуток підприємств приватної власності – лише до обласних бюджетів у розмірі 10% від обсягу сплаченого податку.

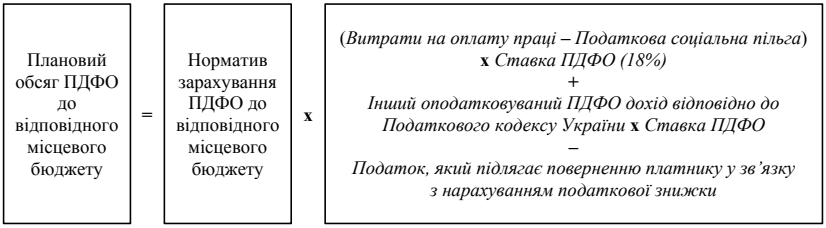


Рис. 10. Алгоритм розрахунку планового обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету

Плановий обсяг рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів визначається з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки, надходжень поточного року, прогнозного індексу цін виробників промислової продукції, тенденції платного відпуску деревини.

Розрахунок планового показника рентної плати за спеціальне використання води до місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки, надходжень поточного року, прогнозного індексу цін виробників промислової продукції, а також тенденції використання води водокористувачами.

Розрахунок планового обсягу надходжень рентної плати за видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значень (у т. ч. рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин) проводиться з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки, надходжень поточного року, прогнозного індексу цін виробників промислової продукції, а також тенденції видобутку (погашення) корисних копалин.

Плановий обсяг надходжень до місцевих бюджетів державного мита визначають з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки.

Розрахунок планової суми податку на майно, зокрема плати за землю, проводять відповідно до юридичних і фізичних осіб за видами земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності з урахуванням бази оподаткування і ставки податку.

Плановий обсяг податку на майно (податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) розраховують за об'єктами житлової та комерційної нерухомостей, юридичними і фізичними особами, а також з урахуванням площі об'єктів, ставки податку, мінімальної заробітної плати, податкових пільг.

Плановий обсяг єдиного податку визначають за групами платників з урахуванням ставки податку, прожиткового мінімуму для працездатних осіб, мінімальної заробітної плати, бази оподаткування.

Розрахунок запланованого обсягу плати за ліцензії проводять на основі оптової та роздрібної торгівлі з урахуванням: динаміки кількості виданих ліцензій, діючих і скасованих; середньої плати за 1 видану ліцензію.

При визначенні планового обсягу акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів враховується база оподаткування – вартість запланованого обсягу реалізації пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну і ставка податку – 5%, а також те, що зараховується зазначений податок до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів.

Розрахунок планових обсягів надходжень екологічного податку передбачає врахування бази оподаткуван-

ня – обсягів, видів забруднюючих навколишнє природне середовище речовин і ставок оподаткування. Плановий обсяг екологічного податку конкретного місцевого бюджету визначається на основі нормативів його зарахування: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25%, обласних бюджетів – 55%, бюджетів міста Києва – 80% від обсягу сплаченого платниками екологічного податку.

Планові обсяги неподаткових надходжень місцевих бюджетів (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження; власні надходження бюджетних установ) визначають із урахуванням динаміки їхнього надходження за попередні звітні періоди, очікуваного надходження у звітному (поточному) періоді та наслідків можливого впливу чинників на фінансовий стан комунальних підприємств, вартість надання адміністративних послуг, вартість платних послуг, які надаються бюджетними установами тощо.

Планові обсяги доходів від операцій з капіталом місцевих бюджетів (надходження від продажу основного капіталу; продажу землі та нематеріальних активів) розраховують за плановою кількістю і вартістю земельних ділянок та інших об'єктів, які будуть реалізовуватись у плановому бюджетному періоді.

Зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів і значне перевищення цього показника над часткою податкових надходжень свідчать про те, що існуючий порядок формування місцевих бюджетів недостатньо стимулює місцеві органи влади до активних дій щодо наповнення бюджетів та є чинником ризику для економічного й соціального розвитку регіонів і національної економіки.

Базові поняття: доходи бюджету, доходи суспільства, державні доходи, доходи держави, податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти, державний бюджет, місцеві бюджети, доходи загального фонду бюджету, доходи спеціального фонду бюджету, власні доходи, закріплені доходи, регулюючі доходи, доходи від фізичних осіб, доходи від юридичних осіб, джерела формування доходів бюджету, методи формування доходів, механізм наповнення дохідної частини бюджету, планування доходів бюджету.

Контрольні запитання і завдання:

1. Які фактори впливають на формування доходів бюджету?
2. У чому полягає сутність доходів бюджету?
3. Яка відмінність між термінами «надходження бюджету» та «доходи бюджету»?
4. Охарактеризуйте взаємозв'язок доходів суспільства, доходів держави та доходів бюджетів.
5. Які завдання має вирішувати раціонально побудована система доходів бюджету?
6. Охарактеризуйте принципи, на яких має базуватись процес формування дохідної частини бюджету.
7. За якими ознаками і як класифікують доходи бюджетів?
8. Охарактеризуйте джерела формування доходів бюджету.
9. Які методи формування доходів бюджету застосовують у фінансовій науці?
10. Визначте та обґрунтуйте найважливіший метод формування доходів бюджету.
11. При застосуванні яких методів ВВП є джерелом надходжень до бюджету?
12. Як розподіляють доходи між ланками бюджетної системи?
13. Охарактеризуйте основні бюджетоутворюючі надходження та визначте роль податків у формуванні доходів бюджетів.
14. Які складові формують загальний фонд Державного бюджету України?
15. На основі яких складових формується спеціальний фонд Державного бюджету України?
16. Які види доходів формують загальний фонд місцевих бюджетів різних рівнів?

17. Які види надходжень зараховуються до бюджету розвитку місцевих бюджетів?
18. Охарактеризуйте особливості планування доходів державного бюджету.
19. Яка специфіка планування дохідної частини місцевих бюджетів?
20. Які показники враховуються при плануванні доходів місцевих бюджетів?

Розділ 7
МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА СИСТЕМА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

§ 7.1. Сутність та організація міжбюджетних відносин в Україні

Забезпечення принципу єдності та самостійності у побудові бюджетної системи зумовлює існування складної та багатоаспектної системи міжбюджетних відносин, яка опосередковується рухом ресурсів усередині бюджетної системи. *Міжбюджетні відносини* виникають між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами різних рівнів та видів.

Основи організації міжбюджетних відносин у бюджетній системі України регламентуються Конституцією України та Бюджетним кодексом України. Так, у ст. 95 Конституції України вказано, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а держава прагне до збалансованості бюджету країни.

Крім того, ст. 142 визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, до складу якої належить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах,

а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

В Конституції України також зазначено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Основний закон України вказує на участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку місцевого самоврядування, а також компенсацію державою витрат органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок рішень, ухвалених органами державної влади.

Ст. 143 Конституції України окреслює основні повноваження обласних і районних рад, які визначають особливості організації міжбюджетних відносин на рівні «держава-регіон». Зокрема, у Конституції України зазначено, що обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їхнє виконання. У цій статті також зазначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, а держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У розвиток положень Конституції України 21 травня 1997 р. прийнятий Закон України «Про місцеве само-

врядування в Україні», в якому містяться положення, які складають нормативну основу міжбюджетних відносин. Так, закон визначає, що місцеві бюджети є самостійними, вони не належать до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Законом передбачено, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних місцевих бюджетів та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ й організацій, вирішення інших питань щодо спільних інтересів територіальних громад.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їхнім обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих

бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій за рівнем мінімальних соціальних потреб, встановленим законом.

У зазначеному законі також вказано, що кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій і субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основи збалансування місцевих бюджетів. Так, у ньому зазначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами, не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У разі, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами, не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону.

Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади, закон визначає таким чином. Передусім установлено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Крім того, зазначено, що рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Таким чином, однією з найважливіших передумов існування міжбюджетних відносин є передусім, необхідність збалансування усіх бюджетів, а також здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, зумовленого територіальними розбіжностями дохідної бази, необхідністю проведення фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, гарантування державою громадянам країни незалежно від місця їхнього проживання одержання однакового обсягу суспільних благ.

Суб'єктами міжбюджетних відносин є ті органи влади і управління, до компетенції яких належать повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. І тому у Бюджетному кодексі України *міжбюджетні відносини розглядаються як відносини між держа-*

вою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Держава в особі відповідних органів влади та управління, наділених бюджетними повноваженнями, здійснює регулювання міжбюджетних відносин. Бюджетний кодекс України визначає мету регулювання міжбюджетних відносин – забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Інакше кажучи, основною ціллю міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Основою в організації міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи та видами бюджетів, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і визначаються:

- різним рівнем економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов; різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів; насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;

- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури та їхнім станом тощо.

Вплив цих та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи відповідно до адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на утримання об'єктів соціально-культурної сфери, підтримку соціально незахищених верств населення тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільних процесів у межах бюджетної системи, шляхом надання коштів менш забезпеченим у фінансовому відношенні територіям за рахунок вилучення коштів з місцевих бюджетів тих територій, де виникає «надлишок» бюджетних ресурсів. Основними формами надання бюджетних ресурсів місцевим бюджетам з метою їхнього збалансування і здійснення запланованих видатків є міжбюджетні трансферти.

У вітчизняній бюджетній практиці застосовуються чотири таких види міжбюджетних трансфертів: базова дотація; субвенції; реверсна дотація; додаткові дотації (рис. 1).

Організація міжбюджетних відносин будується на основі концепції *бюджетного федералізму*, суть якої полягає у забезпеченні функціонування бюджетів всіх рівнів влади (державної, регіональної та місцевої) на основі: розмежування завдань і повноважень органів влади й управління; розподілу бюджетних ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень; зменшення і подолання вертикальних та горизонтальних дисбалансів у межах бюджетної системи з метою забезпечення однакових можливостей у наданні суспільних послуг населенню всієї країни.

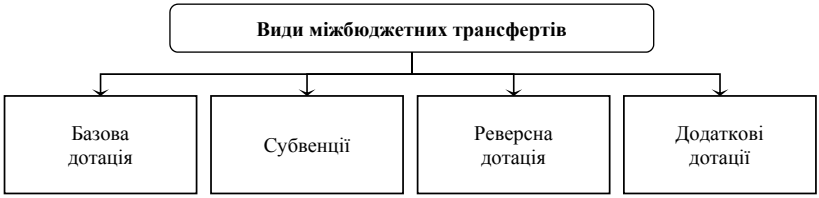


Рис. 1. Види міжбюджетних трансфертів

Згідно з концепцією суспільних благ, держава надає населенню певні блага або послуги, які колективно споживаються. Перелік таких благ визначений основними функціями і завданнями держави. Окремі послуги мають суто локальний характер, а місцева влада здатна їх надавати з більшою ефективністю та економією на затратах, оскільки вона наближена до споживачів і володіє необхідною інформацією. Місцеве населення має змогу виявляти свої уподобання і домагатися певної кількості та якості локальних суспільних послуг через механізм впливу на прийняття рішень (вибори до органів місцевої влади і контроль за їхньою діяльністю). При цьому місцеві податки і збори для жителів територіальної громади постають як ціна благ, що надаються на локальному рівні.

Відповідно до положень концепції суспільних благ головною функцією місцевої влади є ефективне забезпечення населення місцевими суспільними послугами, які за своїм змістом можна поділити на: послуги економічного характеру; соціальні послуги; послуги, пов'язані з управлінням господарством адміністративно-територіальної одиниці; послуги щодо охорони правопорядку, навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки громадян.

Розподіл функцій і завдань держави та місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг передбачає розмежування фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів влади всіх рівнів, кожен з яких

наділений самостійними правами щодо формування і використання належних їм коштів. При цьому постає питання забезпечення такого розподілу фінансових ресурсів, який дасть змогу за допомогою бюджетно-податкових важелів ефективно вирішувати загальнодержавні та місцеві проблеми, раціонально використовувати бюджетні ресурси, не обмежуючи самостійності владних структур, оптимізувати міжрегіональні зв'язки, протистояти можливим непередбачуваним обставинам.

Окрім раціонального розподілу фінансових ресурсів, виникає потреба в їхньому подальшому перерозподілі в зв'язку з необхідністю підтримки тих територій країни, де за об'єктивних обставин не вистачає власних дохідних джерел. Механізм перерозподілу фінансових ресурсів, у т. ч. бюджетних, повинен узгоджувати інтереси територій-донорів і територій-реципієнтів, тобто стимулювати перших за надану допомогу і запобігати розвитку споживацьких настроїв з боку других.

Згідно із сучасними уявленнями, бюджетний федералізм охоплює широке коло політичних, економічних і фінансових питань. Важливим призначенням принципу бюджетного федералізму є забезпечення витрачання завжди обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект за умови адекватних пропорцій розподілу зібраних податків.

Бюджетний федералізм не обмежується лише територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги, його метою також є забезпечення самодостатності територіальних формувань, стимулювання власних зусиль громад до нарощування економічного потенціалу. Бюджетний федералізм виконує важливу політичну і соціальну функції. Рух бюджетних ресурсів у напрямку від територій до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм і тим згуртовує націю.

Динамічний розвиток і всемірне зміцнення місцевого самоврядування в розвинутих країнах світу, зокрема європейських, зумовили дедалі більше поширення засад бюджетного федералізму у побудові бюджетних систем, одним з яких є відповідність доходів бюджетів тим функціям, які покладаються на органи влади певного рівня. Бюджетний федералізм передбачає самостійність органів місцевої влади у прийнятті рішень щодо якості та переліку місцевих послуг, у сфері оподаткування і розміщення ресурсів, в управлінні комунальним майном, у залученні альтернативних джерел доходів тощо.

Концептуальні засади бюджетного федералізму у концентрованому вигляді знайшли відображення у його принципах, серед яких науковці виокремлюють такі:

- самостійність бюджетів усіх рівнів і видів, тобто закріплення за кожним рівнем влади власних дохідних джерел, надання прав щодо використання бюджетних коштів, усунення можливостей щодо вилучення одержаних доходів до бюджетів вищого рівня, компенсація видатків, які виникають відповідно до рішень, прийнятих вищестоящими органами державної влади й управління;
- розмежування видаткових повноважень між органами державної влади й управління різних рівнів;
- відповідність обсягів видаткових повноважень, покладених на кожен рівень державної влади й управління дохідним повноваженням;
- наявність формалізованих механізмів коригування дисбалансів між видатковими і дохідними повноваженнями кожного рівня влади;
- наявність спеціальних процедур запобігання виникненню вирішення розв'язку конфліктів між різними рівнями органів державної влади й управління.

Зазначені принципи бюджетного федералізму реалізуються через додержання відповідних принципів в ор-

ганізації бюджетної системи, таких як єдність, збалансованість, самостійність, субсидіарність, справедливість та неупередженість.

Бюджетний федералізм вимагає забезпечення бюджетної децентралізації, основною метою якої є покращення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Причому відповідальність за надання таких послуг несуть загальнодержавні або місцеві органи влади. За змістом бюджетна децентралізація є переданням повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується переданням відповідних фінансових ресурсів.

Бюджетна децентралізація у сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації державних функцій у процесі демократичних перетворень. За умови проведення бюджетної децентралізації:

- зростає активність й ініціатива місцевої влади; відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів;
- збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування;
- посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем;
- підвищується результативність трансфертної політики;
- проводиться ефективне фінансове вирівнювання.

Практичне втілення бюджетної децентралізації означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності та в їхнє розпорядження надходить більше коштів. Щодо розподілу владних повноважень слід зазначити, що в Україні спостерігається тенденція до передачі надалі більшої частини функцій і завдань від центрального на місцевий рівень. Практично питання місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені

вирішувати власними силами. Проте не завжди таке розширення переліку функцій і завдань місцевих владних структур супроводжується переданням їм адекватних фінансових ресурсів. Великий вплив на вдосконалення бюджетної системи та впорядкування взаємозв'язків і взаємовідносин між окремими рівнями та видами бюджетів мали державотворчі процеси поділу влади, реформування її законодавчих і виконавчих органів, становлення та зміцнення місцевого самоврядування.

Отже, цілями проведення реформування міжбюджетних відносин доцільно визначити підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів, і збільшення частки інвестиційних видатків на місцях. Досягнення цілей на період реформи передбачає вирішення таких завдань:

- підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів;
- упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
- збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

Реформа міжбюджетних відносин в Україні має бути взаємопов'язана з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції, тобто досягти основної мети бюджетного федералізму.

§ 7.2. Бюджетне регулювання, його сутність та методи

Необхідність регулювання державою бюджетних відносин, незважаючи на їхній об'єктивний характер, зумовлена значною диференціацією рівнів соціально-економічного розвитку, а отже, фінансових потенціалів, регіонів та потребою усунення горизонтальних і вертикальних фіскальних дисбалансів з метою забезпечення доступності та якості надання гарантованих Конституцією України суспільних послуг усім верствам населення.

Провідну роль в організації цього процесу відіграє бюджетне регулювання як один з найважливіших фінансових методів бюджетного механізму.

Акцентуючи на меті бюджетного регулювання, укладачі Економічного енциклопедичного словника розглядають його як метод державного економічного регулювання економіки, який передбачає оптимальне співвідношення між державними доходами (передусім податковими надходженнями) та державними витратами, а також перерозподіл коштів між різними бюджетами з метою впливу на циклічний розвиток економіки, структурні зрушення в економіці, темпи науково-технічного прогресу, соціально-економічну політику держави, співвідношення сукупного попиту і сукупної пропозиції[1].

У широкому розумінні бюджетне регулювання відображає процеси політичного та народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання із забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих

[1] Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2005. 616 с. С. 68.

територій, фінансування місцевого самоврядування, вирішення національних проблем[1].

У вузькому розумінні *бюджетне регулювання – це сукупність заходів, що здійснюються органами державної влади вищого рівня з метою збалансування бюджетів нижчого рівня (у процесі як розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, так і подальшого перерозподілу доходів між бюджетами) для забезпечення права всіх громадян на отримання рівноцінних суспільних благ незалежно від місця їхнього проживання.*

На відміну від фінансового вирівнювання, яке як складова фінансової стратегії спрямоване на згладжування диспропорцій регіонального розвитку, бюджетне регулювання призначене для досягнення збалансованості місцевих бюджетів, тобто воно забезпечує реалізацію тактичних завдань управління державними фінансами[2].

Залежно від цілей, завдань та застосованих методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (табл. 1, рис. 2).

Таблиця 1

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

	Вертикальне бюджетне регулювання	**Горизонтальне бюджетне регулювання**
Мета:	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
Досягається шляхом:	Розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

[1] Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : моногр. / за ред. В. Г. Бодрова. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 296 с. С. 7.

[2] Опарін В. М. Домінанти і пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. Фінанси України. 2015. № 6. С. 29–43.

Вертикальне бюджетне регулювання має за мету забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання передбачає усунення розбіжностей у рівнях бюджетної забезпеченості щодо бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Таким чином, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному вимірі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, тобто окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

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

Рис. 2. Напрямки бюджетного регулювання

До інструментів бюджетного регулювання належать такі:

- закріплені доходи (здебільшого закріплені за відповідними бюджетами загальнодержавні податки і збори або їхня частка (наприклад, ПДФО (рис. 3));
- міжбюджетні трансферти.

Рис. 3. Нормативи зарахування ПДФО до бюджетів різних рівнів[1]

Основним інструментом бюджетного регулювання, яке у сучасних умовах звелося до бюджетного вирівнювання, є міжбюджетні трансферти.

Реформа бюджетних відносин у напрямку фіскальної децентралізації, розпочата в Україні наприкінці 2014 р., суттєво змінила механізм бюджетного вирівнювання. Водночас міжбюджетні трансферти продовжують відігравати домінуючу роль.

Розглянемо більш детально новий механізм горизонтального бюджетного вирівнювання – вирівнювання дохідної спроможності бюджетів, у процесі якого для роз-

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

рахунку обсягу базової (реверсної) дотації враховуються надходження податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (для обласних бюджетів) та податку на доходи фізичних осіб (для обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад).

Горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням параметрів, поданих на рис. 4.

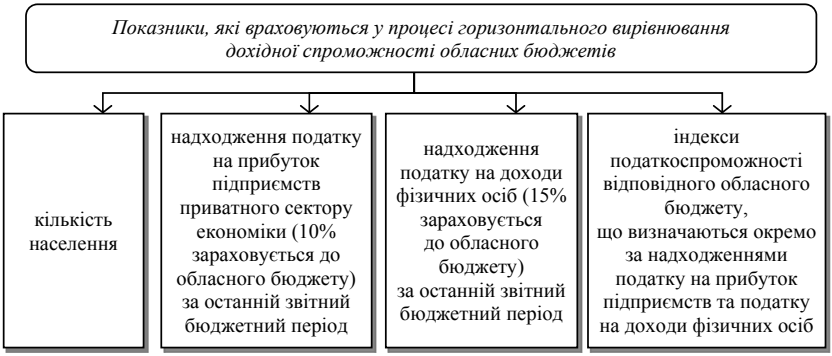


Рис. 4. Параметри, з урахуванням яких здійснюється горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів[1]

Горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів здійснюється з урахуванням параметрів, поданих на рис. 5.

Згідно зі ст. 99 Бюджетного кодексу України, *індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності обласного бюджету, бюджету міста обласного значення, бюджету об'єднаної*

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

територіальної громади, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником за всіма обласними бюджетами, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами і бюджетами об'єднаних територіальних громад відповідно в Україні у розрахунку на одну особу[1].

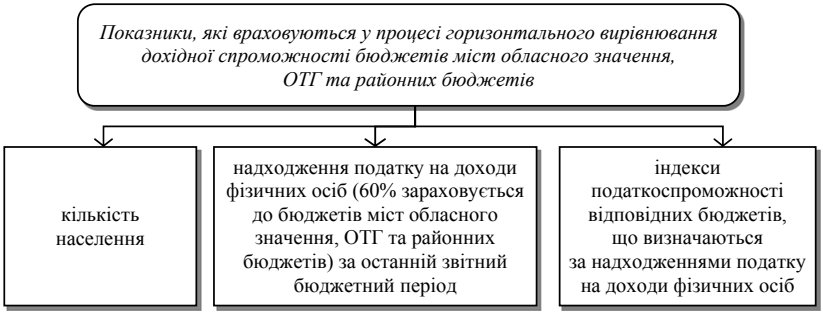


Рис. 5. Параметри, з урахуванням яких здійснюється горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності бюджетів міст обласного значення, ОТГ та районних бюджетів[2]

Від значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету залежить, чи буде здійснено горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності бюджетів та який вид міжбюджетного трансферту (базова або реверсна дотація) при цьому використовуватиметься (рис. 6).

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть переглядатися частіше, ніж раз на рік, за винятком: виділення нових або зміни статусу існуючих адміністративно-територіальних одиниць; зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків чи податкового законодавства.

[1] Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

[2] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

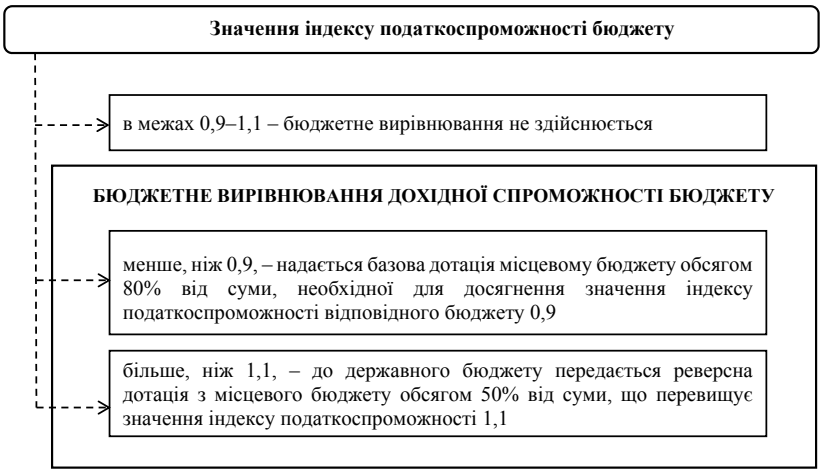


Рис. 6. Значення індексу податкоспроможності бюджету та їхній вплив на здійснення бюджетного вирівнювання[1]

§ 7.3. Види міжбюджетних трансфертів та їхня характеристика

Трансферти у зарубіжній практиці трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами.

Трансферти загального призначення (на практиці їх називають дотаціями) надаються місцевим бюджетам з метою їхнього збалансування; механізм надання не ви-

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

магає цільового використання одержаних коштів і тому такі трансферти не обмежують самостійність місцевої влади. Не випадково, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів органів місцевої влади є виділення дотацій, не призначених для фінансування конкретних проектів.

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів в європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту – відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Завдяки такій передачі бюджетних трансфертів досягається вища якість послуг, що надаються місцевою владою, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які потрібно регулярно переглядати.

На противагу трансфертним платежам загального призначення, трансферти спеціального призначення (або субвенції) передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати пайову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Одним із видів трансфертних платежів у зарубіжних країнах є бюджетні гранти. Основна відмінність грантів полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, тоді, як трансферти характеризуються система-

тичністю надання та є постійним і невід'ємним складовим елементом процесу бюджетного регулювання.

Поняття офіційних міжбюджетних трансфертів у вітчизняній практиці вперше застосовано в 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою вони поділялися на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні; капітальні.

До поточних офіційних трансфертів зараховували грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності дохідних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, здебільшого пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надання у складі офіційних трансфертів виокремлюють одержані трансферти: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування міжбюджетних трансфертів є те, що до них зараховують не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а це також перерахування коштів, що здійснюються у зворотному напрямку – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Передісім, відбулося уточнення термінології: замість терміна «офіційні трансферти» нині використовується поняття *«міжбюджетні трансферти» як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.*

Міжбюджетні трансферти відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на базову дотацію, субвенції, реверсну дотацію, додаткові дотації (рис. 7).

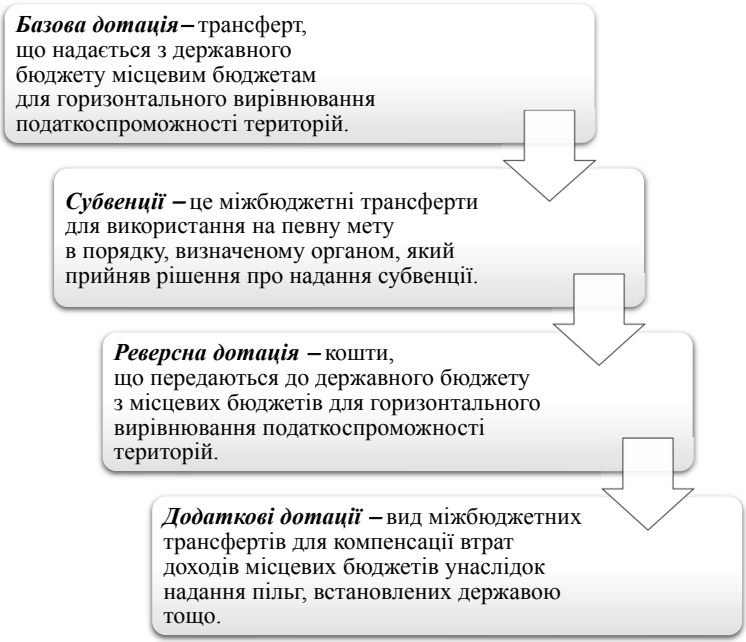


Рис. 7. Класифікація міжбюджетних трансфертів[1]

Необхідно зазначити, що порядок та умови надання міжбюджетних трансфертів здійснюються на підставі Бюджетного кодексу України, яким передбачено використання фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів публічних послуг тощо.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що вра-

[1] Складено на основі: Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

ховують відмінності у вартості надання публічних послуг залежно від:

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

Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків державного бюджету органами Державної казначейської служби України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного місцевим бюджетам, реверсної дотації, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів.

Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати розподіл і перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій і додаткових дотацій. При цьому обсяги субвенції з державного місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів розподіляються у порядку, визначеному

відповідним законом про місцеві вибори. Особливості розподілу обсягів субвенцій щодо резерву коштів та перерозподілу обсягів таких субвенцій між місцевими бюджетами можуть визначатися законом про Державний бюджет України.

Місцева державна адміністрація може приймати рішення щодо розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного місцевим бюджетам у період між сесіями відповідної місцевої ради за умови делегування нею таких повноважень місцевій державній адміністрації з подальшим внесенням змін до рішення про місцевий бюджет.

Важливо зазначити, що в 2020 р. змінено склад видатків бюджетів різних рівнів бюджетної системи на соціальний захист населення та організацію бюджетного фінансування соціальних виплат. Так, замість субвенцій з державного місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту, які розподілялися департаментами фінансів обласних державних адміністрацій між місцевими бюджетами відповідної області, у Державному бюджеті України головному розпоряднику бюджетних коштів Міністерству соціальної політики України передбачено видатки на виконання таких бюджетних програм:

- «Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення»;
- «Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі»;
- «Компенсація частини витрат на здійснення заходів з реалізації державних програм соціального захисту населення» та ін.

У результаті цього спростився процес здійснення видатків бюджету на виплату соціальних допомог, субсидій, пільг, їхнього перерозподілу в разі необхідності між регіонами. Водночас такі зміни приведуть до зменшення частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів[1].

Таким чином, трансферти займають важливе місце у міжбюджетних відносинах; із введенням у дію Бюджетного кодексу України вони є основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, де спостерігається зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням чого є збільшення їхньої питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися в основний елемент муніципального фінансування, їхня питома вага в складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30–60%. У таких умовах закономірною є поява і широке застосування терміна «трансфертна держава».

Міжбюджетні трансферти займають чільне місце і в доходах місцевих бюджетів України. Нині у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції. Відповідно до такої тенденції спостерігається збільшення частки субвенцій у видатках Державного бюджету України.

Як відомо, важливим надбанням Бюджетного кодексу України є впорядкування міжбюджетних відносин, зокрема вдосконалення порядку надання трансфертів місцевим бюджетам з держбюджету на основі використання прозорих формалізованих процедур, що сприяло більш повній реалізації принципу справедливості та гласності у розподілі бюджетних ресурсів і суттєво зменшило гостро-

[1] Лободіна З., Дем'янишин В., Кізима Т. Організаційно-методичні засади вдосконалення планування видатків бюджету держави на соціальний захист сімей з дітьми. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2020. № 1. С. 74.

ту питання міжбюджетних відносин. Надання фінансової допомоги з державного бюджету має базуватися на глибокому та всебічному аналізі соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; застосуванні гласних, науково обґрунтованих та єдиних для всіх підходів у визначенні конкретних розмірів трансфертів. Водночас потрібно враховувати цілі регіональної політики, спрямованої на подолання депресивності окремих територій. До 2001 р. процес визначення абсолютних розмірів дотацій із державного місцевим бюджетам був надзвичайно заполітизований, непрозорий і залежний від суб'єктивних, а не об'єктивних чинників. Запровадження формульного порядку розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів сприяло подоланню цих недоліків. Об'єктивно властиві міжбюджетним трансфертам потенційні можливості позитивного вирішення завдань бюджетного регулювання на практиці спрацьовують лише за умови наявності ефективного механізму їхнього надання, який, зокрема, передбачає гарантії повного і своєчасного одержання коштів, а також контроль з боку державних органів за їхнім ефективним витрачанням.

Основною метою надання міжбюджетних трансфертів має бути зменшення міжрегіональних диспропорцій. При цьому велике значення має запровадження обґрунтованих і випробуваних на практиці правил розподілу, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності. Отже, враховуючи сучасні процеси здійснення реформи фінансової децентралізації, модель комплексного розвитку адміністративно-територіальних одиниць доцільно реалізовувати з урахуванням механізму бюджетного регулювання, що передбачає вирішення питань збалансування місцевих бюджетів з метою підвищення рівня добробуту громадян, усунення розбіжностей

розвитку між територіями і фінансового забезпечення потреб на місцевому рівні.

§ 7.4. Дотації та порядок їхнього розрахунку

Найбільш розповсюдженим видом міжбюджетних трансфертів у сучасній вітчизняній бюджетній практиці є дотації, які надаються з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. До місцевих бюджетів з державного бюджету перераховуються базові, стабілізаційні та додаткові дотації. До державного бюджету перераховуються місцевими бюджетами реверсні дотації.

Доцільно зазначити, що для визначення обсягів дотацій на 2020 р. горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснено згідно з Бюджетним кодексом України та з урахуванням показників, що відображені в табл. 2.

Отже, базову дотацію отримують бюджети, в яких індекс податкоспроможності $< 0,9$, або надходження на *1* жителя менше:

- 2335,89 грн. – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 584,55 грн. – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;
- 115,51 грн. – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

Таблиця 2

Показники для розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів на 2020 р.[1]

Показники*	Звітна дата	Суб'єкт надання інформації
Чисельність наявного населення	За станом на 01.01.2019 р.	Державна служба статистики України
Кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб	За станом на 01.01.2019 р.	Міністерство соціальної політики України
Надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховуються до обласних бюджетів	За 2018 р.	Державна казначейська служба України
Надходження податку на прибуток підприємств, що зараховуються до обласних бюджетів	За 2018 р.	Державна казначейська служба України
Надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховуються до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад	За 2018 р.	Державна казначейська служба України
Коригування показників надходжень відповідного податку	За 2018 р.	Департаменти фінансів обласних державних адміністрацій

* Без урахування показників по бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Реверсна дотація передбачена для бюджетів, у яких індекс податкоспроможності *> 1,1*, або надходження на *1* жителя більше:

- 2 854,98 грн. – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 714,45 грн. – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;
- 141,18 грн. – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

[1] Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI00486A.html.

Відповідно до розпису Державного бюджету України органами Казначейства України здійснюється перерахування базової дотації та реверсної дотації щодекадно.

Стабілізаційна дотація необхідна місцевим бюджетам для того, щоб здійснити покриття диспропорцій, які виникли у зв'язку із запровадженням нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими.[1] Стабілізаційна дотація розподіляється у кілька етапів та надається:

- бюджетам міст обласного значення, районним бюджетам та бюджетам об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій, в яких індекс відносної податкоспроможності менший за аналогічний середній показник у таких бюджетах;
- обласним бюджетам – для розподілу між місцевими бюджетами у порядку, визначеному облдержадміністраціями.

Згідно з чинним законодавством передбачено додаткові дотації для місцевих бюджетів України:

- на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг. Надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів;
- на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Зазначена додаткова дотація розподіля-

[1] Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова КМУ № 727 від 16 вересня 2015 р. із змінами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727-2015-%D0%BF#Text.

ється між обласними бюджетами з урахуванням таких параметрів:

1) кількість населення;
2) надходження доходів місцевих бюджетів області, визначених п. 1 ч. 1 ст. 64 і 66 Бюджетного кодексу України, за відповідний звітний період року, що передує плановому;
3) зведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області;
4) кількість учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

Під час розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я враховуються такі пропорції:

- 10% обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості наявного населення області за станом на 1 січня року, що передує плановому;
- 40% обсягу – пропорційно до питомої ваги зведеного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету області;
- 50% обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

У кількості наявного населення також враховано чисельність облікованих внутрішньо переміщених осіб, яка враховується під час розрахунку базової та реверсної дотацій, чим забезпечено рівність підходів;

- інші додаткові дотації.

Досвід застосування формульних розрахунків при визначенні обсягів і розподілі дотацій підтвердив результативність прозорого та формалізованого підходу в організації міжбюджетних відносин. Загалом урахування найбільш важливих зовнішніх чинників в процесі

перерозподілу бюджетних ресурсів є важливим здобутком реформи міжбюджетних відносин, кінцевою ціллю якої визначено досягнення соціальної справедливості, забезпечення конституційних гарантій та єдиного рівня надання суспільних благ населенню країни. Проте формульний розрахунок не повною мірою враховує регіональну специфіку територій, у т. ч. відмінності соціально-економічного стану, природно-кліматичні умови, особливості історичного розвитку населених пунктів, ступінь їхньої урбанізації, місце розташування тощо. І тому потребує подальшого вдосконалення порядок розрахунку дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету в напрямку повнішого врахування регіональної специфіки з використанням цілісної системи поправочних коефіцієнтів.

§ 7.5. Склад бюджетних субвенцій та особливості їхнього надання

Окремим видом міжбюджетних трансфертів є субвенції, які надаються з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджетним кодексом України визначено, що субвенції – це міжбюджетні трансферти, призначені для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Надання цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам здійснюється відповідно до принципу субсидіарності у побудові бюджетної системи. Крім того, за допомогою цільових субвенцій відбувається процес фінансового забезпечення повноважень, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі субвенції місцевим бюджетам:[1]

- субвенції на виконання інвестиційних проектів; їхнє надання ґрунтується на таких основних принципах:
  1) принцип об'єктивності та відкритості – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;
  2) принцип єдності – розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей у рівні життя населення різних регіонів країни;
  3) принцип збалансованого розвитку – надання державної підтримки територіям з урахуванням їхнього потенціалу;
  4) принцип цільового використання коштів – субвенція використовується виняткова на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, прогнозу місцевого бюджету.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з державного місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад:

1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційного проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних проектів;
2) направленості субвенції виняткова на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкцію об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70%);

[1] Бюджетний кодекс України із змінами, внесеними згідно із Законами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI00486A.html.

3) фінансової забезпеченості інвестиційних проектів, строк впровадження яких довготриваліший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їхнє виконання впродовж строку впровадження;
4) рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;
5) участі бюджету – отримувача субвенції:
   - для бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення – не менш як 1% від обсягу такої субвенції;
   - для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад – не менш як 3% від обсягу такої субвенції;
   - для бюджету міста Києва – не менш як 5% від обсягу такої субвенції;
6) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних проектів здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня

щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників);

- освітня субвенція враховує видатки на зростання соціальних стандартів та контингенту учнів, які здобувають загальну середню освіту. Крім того, під час розрахунку освітньої субвенції враховано резерв коштів (до 1% від загального обсягу субвенції). Кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться винятково на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, інклюзивно-ресурсних центрів; на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти; на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа». Кошти субвенції спрямовуються на підвищення кваліфікації педагогічних працівників, придбання меблів, комп'ютерного та мультимедійного обладнання, дидактичних матеріалів.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули[1], яка розробляється цен-

[1] Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова КМУ № 1088 від 27 грудня 2017 року зі змінами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#n10.

тральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській і сільській місцевості, гірських населених пунктах;
2) розрахункова наповнюваність класів;
3) навчальні плани.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності;

● субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами спрямовується на надання державної підтримки для здобуття освіти дітьми сліпими та із зниженим зором, глухими та із зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (в т. ч. з розладами аутичного спектра) у закладах та установах освіти відповідно до ч. 2 ст. 103-3 БКУ.

За рахунок субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюються видатки на:

1) оплату праці фахівців (перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України) на основі укладених цивільно-правових договорів за:
   - проведення (надання) психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) відповідно до індивідуальних програм розвитку для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти (дитячих будинків) інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів);
   - надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг із забезпечення освітнього процесу осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних і спеціальних класах (групах) закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної та комунальної власності;
2) придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, що дають змогу опанувати навчальну програму, для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних і спеціальних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти (дитячих будинків) інтернатного типу,

спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів), закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної та комунальної власності. Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти;

3) оснащення кабінетів та/або ресурсних кімнат у відповідних закладах освіти й інклюзивно-ресурсних центрах для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг особам з особливими освітніми потребами (придбання методичного, навчального та програмного забезпечення, предметів, матеріалів і обладнання, у т. ч. довгострокового користування).

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами.

Розподіл субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами, та затверджується рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, рішенням про обласний бюджет. Залишки коштів за субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бю-

джетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції;

- субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах надається за рахунок джерел формування спеціального фонду державного бюджету, визначених Бюджетним кодексом України. У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя.

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах розподіляється таким чином:

- 90% загального обсягу субвенції розподіляється між відповідними місцевими бюджетами (крім бюджету міста Києва) залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці за станом на 1 січня року, що передує плановому. Зазначені кошти можуть спрямовуватися на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах у розмірі не більше 20% від обсягу такої субвенції, затвердженого законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету, а також на погашення та обслуговування місцевого боргу за місцевими запозиченнями, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування місцевого значення та комунальної власності, у розмірі не більше 30% від обсягу такої субвенції, затвердженого законом

про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету. Обсяги та напрями використання коштів за рахунок таких місцевих запозичень затверджуються відповідною обласною державною адміністрацією з подальшим погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;

- 10% загального обсягу субвенції надається бюджету міста Києва на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг комунальної власності у місті Києві;
- інші субвенції.

Між місцевими бюджетами передбачається здійснення таких субвенцій:[1]

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надаються з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів, у т. ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування, надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.
- інші субвенції.

В Україні впродовж останніх років суттєво зростали обсяги субвенцій з державного місцевим бюджетам, що спричинено недосконалістю вітчизняної системи бюджетного вирівнювання, а також недостатністю в органів

[1] Бюджетний кодекс України із змінами, внесеними згідно із Законами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI00486A.html.

місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для вирішення найгостріших потреб територіальних громад. Проте зростаючі обсяги цільових субвенцій не завжди дають змогу вирішити завдання регіонального розвитку. Вирішення проблем, пов'язаних із наданням і використанням цільових субвенцій, дасть можливість не лише оптимізувати систему міжбюджетних трансфертів, а й суттєво підвищити ефективність і раціональність витрачання обмежених фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування. В підсумку це сприятиме повнішому та більш якісному задоволенню потреб населення у суспільно корисних послугах.

Базові поняття: міжбюджетні відносини, базова дотація, субвенції, реверсна дотація, додаткові дотації, бюджетний федералізм, бюджетна децентралізація, бюджетне регулювання, вертикальне бюджетне регулювання, горизонтальне бюджетне регулювання, методи бюджетного регулювання, види нормативів відсоткових відрахувань від регулюючих доходів, індекс податкоспроможності місцевих бюджетів, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості.

Контрольні запитання і завдання:

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин?
2. Розкрийте роль та значення міжбюджетних відносин у функціонуванні бюджетної системи України.
3. Якими нормативно-правовими документами регламентується організація міжбюджетних відносин в Україні?
4. Які причини значних відмінностей у формуванні доходів і складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць?
5. У чому полягає суть концепції бюджетного федералізму? Охарактеризуйте принципи бюджетного федералізму.
6. Яка основна мета бюджетної децентралізації? Назвіть її наслідки у вітчизняній практиці.
7. Які основні цілі та наслідки реформи міжбюджетних відносин в Україні?
8. Що таке бюджетне регулювання? Які завдання вирішує бюджетне регулювання?
9. Чим відрізняється вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання?
10. Яким чином реалізується механізм горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів у вітчизняній практиці?
11. Як визначається індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету?
12. Які методи бюджетного регулювання використовуються у бюджетній практиці нашої держави?
13. Назвіть переваги застосування методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів.
14. Назвіть види нормативів відсоткових відрахувань від регулюючих податків та охарактеризуйте їх.
15. Визначте поняття міжбюджетних трансфертів.

16. Які види міжбюджетних трансфертів застосовуються в Україні?
17. Який порядок розрахунку базової та реверсної дотацій?
18. Що таке фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та як він визначається?
19. Які основні проблеми міжбюджетних відносин в Україні?
20. Окресліть перспективні напрями розвитку міжбюджетних відносин в Україні.

РОЗДІЛ 8
СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

§ 8.1. Соціально-економічна сутність та класифікація видатків бюджету держави

Бюджет завжди був важливим інструментом впливу на розвиток економіки та соціальної сфери. За його допомогою держава, здійснюючи розподіл і перерозподіл ВВП, могла змінювати структуру суспільного виробництва, впливати на результати господарювання, реалізовувати соціальні перетворення тощо. В умовах ринкової економіки бюджет не може і не має втрачати своєї ролі; відбувається тільки зміна методів бюджетного впливу на суспільне виробництво, реалізацію завдань та функції держави.

Якісне виконання державою своїх функцій може бути забезпечене за відповідних обсягів та оптимальної структури видатків бюджетів. Відповідно проблеми використання бюджетних видатків у стимулюванні соціально-економічних процесів, раціонального розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи були завжди предметом особливої уваги з боку суспільства, оскільки саме за рахунок видатків бюджетів держава забезпечує розвиток пріоритетних галузей економіки, соціально-культурної сфери, підтримує належний рівень соціального захисту населення, обороноздатності країни та діяльність органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування.

Загальноприйнятим в економічній теорії та практиці є визнання провідної ролі видатків бюджетів у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку

суспільства. На обсяги, склад і структуру видатків бюджетів впливають обсяги і характер функцій держави, оскільки в умовах товарно-грошових відносин кожна держава повноцінно зможе виконувати свої функції, маючи для цього необхідну суму бюджетних ресурсів.

В економічній літературі не припиняються наукові дискусії щодо функцій держави, які є похідними від потреб і прав людей, та основних факторів її соціально-економічного розвитку. Зарубіжні та вітчизняні економісти, в працях яких досліджено вплив держави на суспільні процеси, з метою оцінювання її ролі виокремлюють соціальну, економічну, управлінську та оборонну функції держави. Для реалізації зазначених функцій держава здійснює операційну, інвестиційну та фінансову діяльність.

Особливостями функцій органів державної влади та місцевого самоврядування є те, що:

- вони взаємопов'язані;
- результативність їхньої реалізації, яка великою мірою залежить від відповідного потребі обсягу фінансових ресурсів, впливає на соціально-економічний розвиток держави;
- їхня реалізація регламентується Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про основи національної безпеки України», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про освіту», «Про вищу освіту», «Основи законодавства про охорону здоров'я», «Про культуру», «Про оборону України», «Про фізичну культуру і спорт», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу мало-

забезпеченим сім'ям», Бюджетним кодексом України та іншими правовими актами;

- основним джерелом їхнього фінансового забезпечення є бюджетні ресурси, які формуються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП (як України, так і зарубіжних країн), реалізації національного багатства[1].

Для реалізації соціальної функції держави з бюджетів різних рівнів здійснюються витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, духовний і фізичний розвиток, житлово-комунальне господарство, охорону навколишнього природного середовища; оборонної – витрати на оборону; економічної – витрати на економічну діяльність; управлінської – витрати на загальнодержавні функції, громадський порядок, безпеку та судову владу, витрати бюджету, зумовлені погашенням запозичень, розміщенням бюджетних ресурсів на депозитах, придбанням цінних паперів, і т. ін.

З огляду на це важливим завданням фінансової науки і практики є формування концептуальних підходів до трактування сутності видатків бюджетів, їхнього змісту й форм.

Згідно з Бюджетним кодексом України *видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.* До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їхнього бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної пере-

[1] Лободіна З. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 412 с.

вірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій[1].

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Видатки бюджету – це об'єктивні економічні відносини, які пов'язані з розподілом і використанням централізованого фонду грошових ресурсів держави, що є завершальним етапом перерозподільних процесів за допомогою бюджетних відносин.

Видатки бюджету, зумовлені суспільним способом виробництва, природою та функціями держави, відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

У процесі використання коштів бюджетного фонду держава вступає у різноманітні відносини, найбільш поширені з яких представлено на рис. 1.

Сукупність цих грошових відносин становить зміст видатків бюджетів як об'єктивного економічного поняття.

Будучи об'єктивним економічним поняттям у результаті прийняття законодавчих актів, видатки бюджетів набувають конкретних матеріальних форм, зокрема кошторисного фінансування, бюджетних інвестицій, державних трансфертів, бюджетних резервів.

Характеризуючи сутність видатків бюджетів, доцільно окреслити їхні взаємозв'язок та відмінні риси від видатків суспільства, державних видатків і видатків держави. Такий взаємозв'язок відображений на рис. 2.

Видатки суспільства містять державні видатки, видатки суб'єктів господарювання недержавної (приватної, акціонерної, спільної, колективної тощо) форм власності та видатки домогосподарств. Основною відмінністю між ними є форма власності.

[1] Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями № 2246-VIII від 07.12.2017 р., ВВР. 2018. № 3-4. Ст. 26. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n3326.

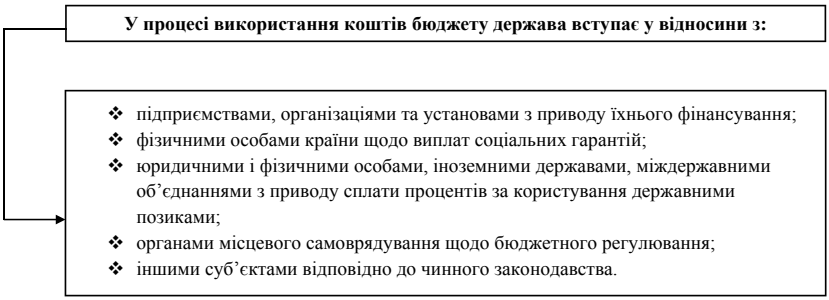


Рис. 1. Суб'єкти бюджетних відносин[1]

Державні видатки, які охоплюють державну форму власності, за рівнем централізації діляться на дві групи: видатки держави (централізовані) та видатки суб'єктів господарювання державної форми власності (децентралізовані).

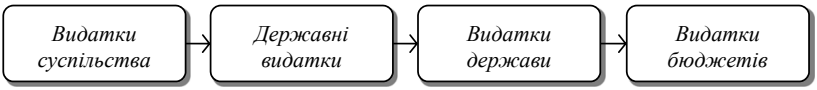


Рис. 2. Взаємозв'язок видатків бюджетів з видатками суспільства

До видатків держави належать видатки бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів державного соціального страхування тощо.

Отже, видатки бюджетів охоплюють тільки ту частину видатків суспільства, яка пов'язана з використанням коштів таких централізованих грошових фондів, як державний і місцевий бюджети.

Основне призначення видатків бюджетів – забезпечення надання органами державної влади та місцевого самоврядування і створеними ними установами та органі-

[1] Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалаврського) рівня вищої освіти / за ред. к.е.н., доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 145.

заціями гарантованих законодавством суспільних послуг населенню[1].

Видатки бюджетів поділяються на види, які характеризуються з якісної та кількісної сторін. Якісна характеристика видатків дає змогу встановити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, а кількісна – їхню величину. Кількісна і якісна сторони можуть суперечити одна одній, причому гострота таких суперечностей може бути суттєвою, мати руйнівні наслідки. Так, наприклад, потреби України, що визначаються якісною характеристикою, значно перевищують їхню кількісну сторону, тобто суму видатків, необхідну для задоволення відповідних потреб суспільства. Це супроводжується постійним недофінансуванням усіх галузей економіки та соціально-культурної сфери, одним з найнижчих рівнів життя громадяни серед європейських країн, інфляцією, бюджетним дефіцитом, соціально-економічною нестабільністю, зростанням недовіри до влади, скороченням чисельності населення тощо. У таких випадках держава зобов'язана регулювати ці процеси, приймати оптимальні рішення, навіть якщо вони будуть непопулярними, мати розроблену стратегію поведінки.

Видатки бюджетів мають певні спільні та відмінні риси, що дає можливість здійснити їхню наукову класифікацію за такими ознаками: роллю у виробництві ВВП, роллю у відтворювальних процесах, соціально-економічним змістом та суспільним призначенням, рівнями бюджетної системи, рівнями повноважень, функціональним призначенням, відомчим призначенням, цільовим призначенням, програмним призначенням, формами фінансування, характером проведення і списання. Класифікація видатків бюджету подана на рис. 3.

[1] Лободіна З. М. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 181.

Рис. 3. Класифікація видатків бюджету

За роллю і місцем видатків у виробництві ВВП їх можна поділити на дві групи: видатки, пов'язані з розвитком виробничої сфери, та видатки, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток сфери суспільних послуг. Обидва напрями для держави мають важливе значення і є об'єктивно необхідними.

Будучи організатором відносин у виробничій сфері та власником виробничих засобів, держава зобов'язана вкладати кошти у розвиток тих підприємств і галузей, які визначають її могутність. Адже такі затрати швидко окупляться, сприяють значному збільшенню ВВП, що є матеріальною основою бюджету. Водночас значну частину бюджетних коштів держава змушена вкладати у розвиток сфери суспільних послуг, що є основною умовою її функціонування. Освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення, оборона, управління є тими підвалинами, які забезпечують існування та розвиток держави, якісне виконання нею своїх функцій.

Залежно від ролі у відтворювальних процесах видатки бюджетів ділять на поточні та капітальні. Поточними вважаються видатки, спрямовані на забезпечення простого відтворення і які стосуються поточної діяльності перехідної мережі підприємств, організацій та установ. Капітальні видатки – це видатки розвитку, пов'язані з розширеним відтворенням і які стосуються фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності. Використовуючи такий поділ видатків, Бюджетним кодексом України передбачена можливість формування поточного бюджету і бюджету розвитку.

Враховуючи поділ видатків за соціально-економічним змістом та суспільним призначенням, виділяють їхніх п'ять груп: видатки на економіку, видатки на соціально-культурні заходи, видатки на соціальний захист населення, видатки на оборону та видатки на управління. Це дасть можливість забезпечити бюджетними ресурсами всі напрями суспільної діяльності держави (економічної, со-

ціальної, оборонної й управлінської) та створити базу для розробки функціональної класифікації видатків.

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

Визначаючи різні види повноважень органів державної влади, управління та місцевого самоврядування, видатки бюджетів можна поділити на три групи – видатки на здійснення неделегованих державних повноважень (які не можуть бути передані місцевому самоврядування), видатки на здійснення делегованих повноважень і видатки на здійснення власних повноважень.

За функціональним призначенням видатки бюджетів відповідно до функцій держави поділяються на десять груп, зокрема: на загальнодержавні функції; оборону; громадський порядок, безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист і соціальне забезпечення. Співвідношення видатків між цими групами визначається спрямованістю бюджетної політики. У зв'язку з необхідністю соціального захисту громадян з низьким рівнем доходів у сучасних умовах найбільша частка видатків спрямовується на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Процес розробки та виконання бюджетних програм і забезпечення бюджетних повноважень передбачає застосування у класифікації такої ознаки, як відомче призначення. Класифікація видатків за відомчим призначенням здійснюється відповідно до відомчої класифікації, де кількість груп залежить від кількості головних розпорядників бюджетних коштів.

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

Програмне призначення передбачає поділ видатків за відповідними бюджетними програмами. Перелік програм та обсягів різних видатків на їхнє виконання визначаються щорічно законом про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

За характером проведення і списання видатки бюджетів ділять на касові та фактичні. Касовими вважаються грошові видатки бюджету і бюджетних установ, тобто оплата з реєстраційних чи інших рахунків розпорядників бюджетних коштів іншим суб'єктам, виплата грошових коштів з каси на видатки, передбачені бюджетом. Фактичні видатки – це дійсні витрати установ. Як правило, касові та фактичні видатки не збігаються.

У ст. 55 Бюджетного кодексу України наведено перелік захищених видатків бюджету. Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Захищеними видатками бюджету є видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного (місцевого) боргу;
- соціальне забезпечення;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;

- підготовку кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти;
- забезпечення осіб з інвалідністю технічними й іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- наукову і науково-технічну діяльність;
- роботи та заходи, що здійснюються на виконання Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, і роботи з посилення бар'єрних функцій зони відчуження;
- компенсацію процентів, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла;
- заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;
- здійснення розвідувальної діяльності;
- оплату послуг з охорони державних (комунальних) закладів культури;
- оплату енергосервісу;
- виплати за державними деривативами;
- програму державних гарантій медичного обслуговування населення.

Видатки на здійснення повноважень, які виконуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, поділяються на три групи. Види цих видатків представлено у табл. 1.

Суттєвого значення в процесі розподілу видатків між окремими видами бюджетів набуває обґрунтованість їхнього розмежування на основі принципу субсидіарності, тобто з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та їхнього наближення до безпосереднього споживача.

Таблиця 1

Види та джерела здійснення видатків бюджетів[1]

Види видатків бюджетів	Джерела здійснення видатків
1. Видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені БКУ, видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.	Кошти Державного бюджету України
2. Видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі принципу субсидіарності.	Кошти місцевих бюджетів, у тому числі трансферти з державного бюджету
3. Видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.	

Безповоротне та безвідплатне виділення коштів з бюджету називається бюджетним фінансуванням. Воно передбачає спрямування та використання бюджетних ресурсів на розширене відтворення, підвищення рівня життя населення, задоволення суспільних потреб і забезпечення інших безпосередніх державних заходів. Обсяг, своєчасність і повнота фінансування значною мірою залежать від рівня централізації фінансових ресурсів і мобілізації коштів до бюджету.

Роль і значення бюджетного фінансування визначаються моделлю фінансових відносин у суспільстві. Оскільки в Україні за допомогою бюджету розподіляється третина ВВП, можна стверджувати, що бюджетне фінансування займає провідне місце у системі фінансового забезпечення суспільних потреб. Отже, одним з найважливіших завдань сучасної фінансової науки і практики є посилення активного впливу цього виду фінансування на всі без винятку сторони соціально-економічного розвитку.

В економічній літературі бюджетне фінансування розглядається у широкому та вузькому розумінні (рис. 4).

[1] Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалаврського) рівня вищої освіти / за ред. к.е.н., доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 145.

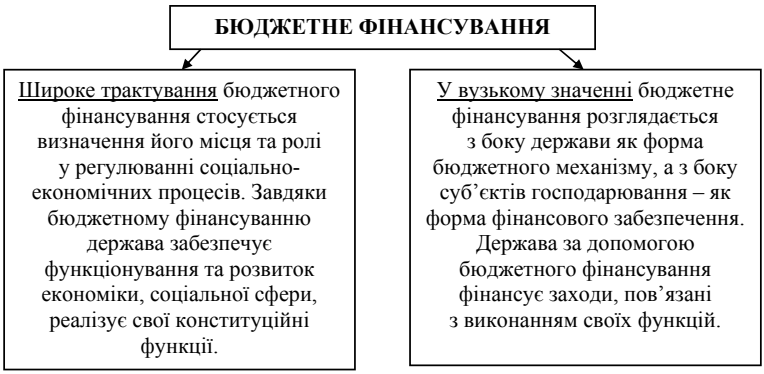


Рис. 4. Зміст бюджетного фінансування

Ознаки бюджетного фінансування подано на рис. 5.

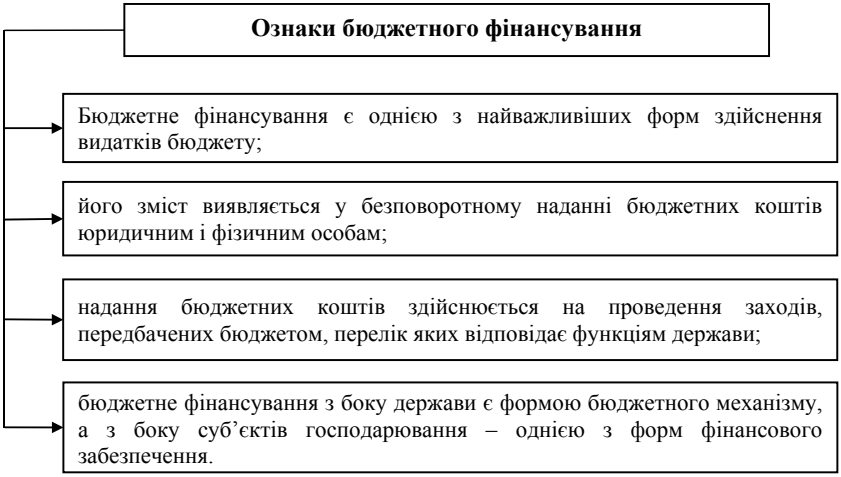


Рис. 5. Ознаки бюджетного фінансування

Таким чином, *бюджетне фінансування – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням централізованого фонду грошових ресурсів держави, які здійснюються шляхом безповоротного та безоплатного надання бюджетних коштів юридичним*

і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Основою для бюджетного фінансування є затверджений бюджет і бюджетний розпис. Бюджетне фінансування здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку органами Державної казначейської служби України.

Роль бюджетного фінансування визначається передусім тим, що є основним методом забезпечення прогресивних зрушень в економічній структурі. За допомогою бюджетного фінансування створюються умови і забезпечується розвиток традиційних і нових галузей виробництва, соціально-культурної сфери, підвищується рівень матеріального добробуту населення, посилюється роль держави у світовому та європейському товариствах.

Система бюджетного фінансування охоплює принципи та форми надання бюджетних коштів суб'єктам господарювання (рис. 6).

Бюджетне фінансування базується і здійснюється на основі наукових принципів. Ураховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики, принципами цього фінансування у фінансовій науці та практиці визначено такі: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; фінансування не під план, а відповідно до виконання планів за виробничими показниками, мережами, штатами і контингентами; ефективне використання коштів; фінансування в міру надходження доходів; оптимальне поєднання усіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; контрольованість. При формуванні цих принципів, їхньому трактуванні доцільно базуватися на принципах бюджетної політики, оскільки бюджетне фінансування є інструментом її реалізації.

Рис. 6. Форма та принципи бюджетного фінансування

Принцип безповоротності означає, що бюджетні кошти, надані відповідним розпорядникам та отримувачам на фінансування економіки, соціально-культурної сфери, соціального захисту населення, управління, оборону тощо, не потребують повернення та прямого відшкодування. Безоплатність полягає у відсутності плати за виділені з бюджету кошти. Принцип безстроковості – це надання бюджетних коштів без встановлення термінів їхнього повернення.

Принцип плановості означає, що витрати з державного бюджету визначаються законом про державний бюджет України на кожний рік. Обсяг витрат та цільове спрямування коштів місцевих бюджетів ухвалюються рішенням сесій відповідних місцевих рад. Витрати суб'єктів

бюджетних відносин відображаються у фінансових планах і кошторисах установ, балансах доходів та витрат підприємств, об'єднань, міністерств і відомств.

Принцип цільового спрямування коштів полягає у тому, що кошти плануються, відпускаються і використовуються на суворо визначені цілі та заходи відповідно до затверджених фінансових планів.

Суть принципу фінансування не під план, а відповідно виконання планів за виробничими показниками, мережами, штатами і контингентами, означає, що бюджетні кошти виділяються не автоматично згідно із сумами, затвердженими у бюджеті чи фінансових планах, а з урахуванням фактичних обсягів виробництва і реалізації продукції, виконаних робіт, наданих послуг, чисельності штатних посад, кількісних та якісних показників роботи.

Принцип ефективного використання коштів має за мету одержання суспільно необхідного результату за мінімальних витрат фінансових ресурсів. Практичне здійснення цього принципу супроводжується вдосконаленням форм і методів оперативного управління виробничою та фінансовою діяльністю, розробкою додаткових важелів і стимулів, спрямованих на скорочення витрат та інтенсифікацію виробництва.

Фінансування в міру надходження доходів забезпечується шляхом виділення наявних у бюджеті ресурсів у порядку фінансування тільки після того, як такі кошти надійними у вигляді доходів до відповідного бюджету.

Принцип оптимального поєднання усіх джерел фінансування, зокрема власних, кредитних та бюджетних, полягає у тому, що під час визначення обсягу фінансування як держава, так і вищестоящі органи враховують наявність власних коштів, можливості одержання банківського кредиту і лише тоді, коли неможливо покрити витрати із зазначених джерел, вирішується питання про бюджетне або відомче фінансування.

Принцип дотримання режиму економії застосовується у процесі використання ресурсів і виявляється у зменшенні норм витрат, раціональному використанні всіх наявних у суб'єкта бюджетних відносин ресурсів (матеріальних, трудових, і фінансових).

Принцип повноти означає, що всі видатки бюджетних установ здійснюються з одного бюджету за рахунок коштів загального і спеціального фондів. Усі позабюджетні кошти бюджетних установ перед використанням зараховуються до бюджету як доходи спеціального фонду.

Справедливість і неупередженість забезпечується тим, що бюджетне фінансування здійснюється на засадах справедливого та неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма без винятку розпорядниками і отримувачами коштів.

Суть принципу публічності та прозорості полягає в оприлюдненні показників звітів про виконання фінансових планів у частині використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками й отримувачами, а також відкритому прийнятті відповідних рішень.

Принцип контрольованості наявний за здійснення усіх виробничих, господарських і фінансових операцій у фінансуванні державних витрат. Контроль виконання дає можливість викрити недоліки й помилки у фінансовій діяльності, вжити заходів до їхнього усунення, а також отримати зустрічну інформацію для перспективного й поточного планування державних витрат як під час визначення цільового спрямування коштів, так і їхнього обсягу.

У теорії та практиці бюджетного фінансування виділяють кошторисне фінансування як його форму.

Кошторисне фінансування – це виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів і бюджетних розписів суб'єктам господарювання (розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами. У процесі кошторисного фінансування відбувається

забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління. Вони отримують кошти на своє утримання із бюджету на підставі фінансових документів – кошторисів. Так фінансується бюджетна сфера. Установи й організації, які діють у цій сфері, є бюджетними установами.

До бюджетної сфери належать соціально-культурні заходи й установи, фундаментальні дослідження, національна оборона, правоохоронна діяльність і органи безпеки, судова система й органи прокуратури України, утримання законодавчої та виконавчої влади держави.

Процес бюджетного фінансування (встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів, виділення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, взяття ними бюджетних зобов'язань та здійснення платежів) проводиться у встановленому Бюджетним кодексом України порядку.

Бюджетне призначення – це повноваження, яке надано головному розпоряднику коштів бюджету законом України про державний бюджет, постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження, яке дає можливість Міністерству фінанасів України, Державній казначейській службі України або місцевому фінансовому органу надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету.

Бюджетне зобов'язання – це будь-яке відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього самого періоду або у майбутньому.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетно-

го призначення. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України[1].

Бюджетне асигнування – це повноваження розпоряднику бюджетних коштів на взяття зобов'язань та витрачання бюджетних коштів на конкретну мету в процесі виконання бюджету, яке надано відповідно до бюджетного призначення. Бюджетні асигнування мають забезпечити вирішення найважливіших і масштабних державних завдань: фінансування пріоритетних заходів, пов'язаних з прискоренням розвитку основних галузей економіки, створення фінансових можливостей для удосконалення виробничої та соціальної інфраструктур.

Видатки бюджету у ринкових умовах доцільно переорієнтовувати у напрямку їхнього впливу на господарську кон'юнктуру і рівень ділової активності підприємств, організацій, установ та галузей вітчизняної економіки. Завдяки бюджетному фінансуванню можна впливати на різні сторони господарювання, сприяючи перспективному оновленню виробничих фондів, швидкому впровадженню у виробництво науково-технічних досягнень, підвищенню рентабельності. Цьому має сприяти також відмова від дотацій із бюджету нерентабельних підприємств, їхнє закриття або перепрофілювання.

§ 8.2. Склад видатків Державного бюджету України

Державний бюджет є дієвим інструментом регулювання економічних процесів і засобом реалізації державної політики. При цьому основні функції бюджету (розподільна та контрольна) реалізуються через ефективне управління його складовими, передусім, видатковою частиною.

[1] Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями № 2246-VIII від 07.12.2017 р., ВВР. 2018. № 3-4. Ст. 26. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n3326.

Видатки Державного бюджету України передбачають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів.

Бюджетним кодексом України закріплено розмежування видатків між ланками бюджетної системи. Так, ст. 87 Бюджетного кодексу України передбачено перелік видатків Державного бюджету України на реалізацію заходів державного значення (рис. 7).

Отже, до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

1) державне управління: законодавчу і виконавчу владу, Президента України;
2) судову владу;
3) міжнародну діяльність;
4) наукову і науково-технічну діяльність;
5) національну оборону (окрім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);
6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій (крім заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом);
7) забезпечення функціонування установ та закладів Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності;
8) освіту:

а) загальну середню освіту: спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати державної власності

згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України; школи соціальної реабілітації державної власності;

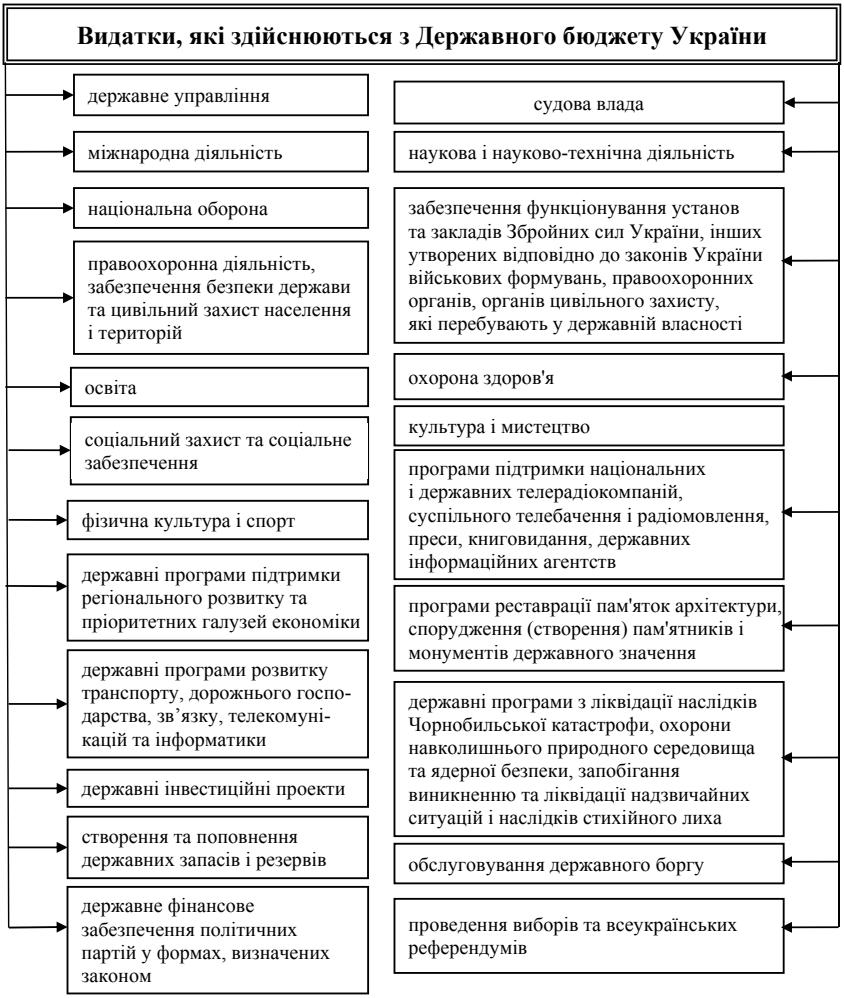


Рис. 7. Видатки, які здійснюються з Державного бюджету України[1]

[1] Складено за: Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 08.07.2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617.

б) професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах державного замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти соціальної реабілітації та адаптації державної власності, а також за професіями загальнодержавного значення, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України);

в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у закладах вищої освіти державної та приватної власності, вартість освітніх послуг яких встановлюється з урахуванням законодавства про індикативну собівартість) і фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного замовлення структурними підрозділами та відокремленими структурними підрозділами закладів вищої освіти державної власності, що не мають статусу юридичної особи);

г) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення);

ґ) заклади позашкільної освіти та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

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

9) охорону здоров'я: державні програми громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями; державні програми розвитку та підтримки закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; програму державних гарантій медичного обслуговування населення;

10) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби

та членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом, державної соціальної допомоги на догляд особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю, а також на покриття різниці між розміром пенсії, обчисленим відповідно до ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», та розміром пенсії, обчисленим відповідно до ст. 27 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

б) державні програми соціальної допомоги (грошова допомога особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та особам, яким надано тимчасовий захист; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту осіб з інвалідністю, у тому числі програми і заходи Фонду соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України, та розміщенням іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України; щорічна разова грошова допомога ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань; довічні державні стипендії; кошти, що передаються до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інші види цільової грошової допомоги, встановлені законом);

в) державну підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю і ветеранів на виконання загальнодержавних

програм (проектів, заходів) згідно з порядком, визначеним Кабінетом Міністрів України;

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

ґ) державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

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

е) забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю і державних центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

є) інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

ж) компенсацію дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду України);

з) державну підтримку громадських об'єднань на виконання заходів щодо національно-патріотичного виховання;

и) житлові субсидії населенню та пільги на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива, скрапленого газу окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають

особливі заслуги перед Батьківщиною; постраждалим учасникам Революції гідності; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам Національної поліції; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України; особам, звільненим із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років, та які стали особами з інвалідністю під час виконання службових обов'язків; звільненим з військової служби особам, які стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків; реабілітованим громадянам, які стали особами з інвалідністю внаслідок репресій або є пенсіонерами; депортованим особам, які повернулися в Укра-

їну на постійне проживання; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин; громадянам відповідно до ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, ст. 29 Закону України «Про культуру», ст. 30 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», ст. 28 Закону України «Про музеї та музейну справу», ст. 57 Закону України «Про освіту»; дітям війни; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (окрім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування; доставку громадянам повідомлень про призначення (непризначення), відмову у призначенні житлової субсидії;

і) допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства, дітям з інвалідністю, тимчасову державну допомогу дітям, допомогу по догляду за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю, державну соціальну допомогу на догляд (окрім державної соціальної допомоги на догляд особам, зазначеним у ст.7 Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю»), щомісячну компенсаційну виплату непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку, тимчасову державну соціальну допомогу непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклу-

вання, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною», оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя, підтримку малих групових будинків;

11) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні музеї, національні та державні бібліотеки, заповідники, національні та державні культурно-просвітницькі центри, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи, державна підтримка національних театрів, художніх колективів та їхній дирекцій, концертних, національних і державних циркових організацій державної форми власності, культурно-мистецькі заходи національних творчих спілок) згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

б) державну підтримку кінематографії;

в) державну архівну справу та страховий фонд документації;

12) програми підтримки національних і державних телерадіокомпаній, суспільного телебачення та радіомовлення, преси, книговидання, державних інформаційних агентств;

13) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (забезпечення діяльності національних збірних команд, проведення спортивних заходів державного і міжнародного рівнів, підготовка і участь національних збірних команд у міжнародних змаганнях з олімпійських та неолімпійських видів спорту, в тому числі в олімпійських іграх, Європейських іграх, Юнацьких Олімпійських іграх, Всесвітніх іграх з неолімпійських видів спор-

ту, забезпечення діяльності закладів фізичної культури і спорту всеукраїнського рівня, фінансова підтримка баз олімпійської підготовки та всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування згідно з переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України);

б) державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю (центри державного значення з фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, проведення навчально-тренувальних зборів, всеукраїнських змагань з видів спорту для осіб з інвалідністю, заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю, утримання національних збірних команд з видів спорту для осіб з інвалідністю, забезпечення їхньої підготовки й участі в міжнародних змаганнях (в тому числі Паралімпійських і Дефлімпійських іграх), фінансова підтримка паралімпійського руху і баз паралімпійської та дефлімпійської підготовки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

14) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;
15) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;
16) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;
17) державні інвестиційні проекти;
18) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню й ліквідації надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха;

19) створення та поповнення державних запасів і резервів;
20) обслуговування державного боргу;
21) проведення виборів у випадках, передбачених законом, і всеукраїнських референдумів;
22) виплати за державними деривативами;
23) державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом;
24) інші програми, які мають винятково державне значення.

§ 8.3. Видатки місцевих бюджетів, їхній склад і характеристика

Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів.

Основними передумовами забезпечення фінансової незалежності й автономії органів місцевого самоврядування є чіткий розподіл функціональних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування та делегування останнім належних повноважень щодо надання суспільних благ і послуг. Вирішення цих проблем значною мірою визначає економічну самостійність регіонів країни, оскільки політична незалежність і фінансова забезпеченість місцевого самоврядування істотно впливає на формування демократичних і ринково орієнтованих систем.

Видатки місцевих бюджетів відображають ті самі економічні відносини, що й видатки Державного бюджету, але на місцевому рівні й з урахуванням регіональних особливостей.

У табл. 2 розмежовано видатки між окремими видами місцевих бюджетів в Україні.

Таблиця 2

Розмежування видатків між окремими видами місцевих бюджетів

Види місцевих бюджетів	Види видатків місцевих бюджетів
I група	
Бюджети сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст, бюджети ОТГ, бюджети міст Києва та Севастополя	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання публічних послуг і які розташовані найближче до споживачів.
II група	
Бюджети міст АР Крим та обласного значення, районні бюджети, бюджети ОТГ, бюджети міст Києва і Севастополя	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних публічних послуг для всіх громадян України.
III група	
Бюджет АР Крим, обласні бюджети, бюджети міст Києва і Севастополя	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують публічні послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній обсяг і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети.

Видатки місцевих бюджетів здійснюються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

У табл. 3 наведено склад видатків місцевих бюджетів, які здійснюються з бюджетів АР Крим і обласних бюджетів.

Таблиця 3

Склад видатків місцевих бюджетів, які здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів

До видатків, які здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів, належать видатки на:	
1	**2**
державне управління	– представницьку владу АР Крим; – виконавчу владу АР Крим;
освіту	– загальну середню освіту: – спеціальні школи, санаторні школи; – дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (крім дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів, якщо не менше 70% від кількості учнів дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста, району чи об'єднаної територіальної громади); – заклади загальної середньої освіти державної власності (крім спеціалізованих мистецьких шкіл (шкіл-інтернатів), шкіл-інтернатів (ліцеїв-інтернатів) спортивного профілю, військових (військово-морських) ліцеїв, ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукових ліцеїв, наукових ліцеїв-інтернатів державної власності); – спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати, гімназії та ліцеї, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів (якщо не менше 70% від кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному закладі освіти, є жителями населених пунктів, розташованих на території Автономної Республіки Крим чи області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад); – професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності (крім професійної (професійно-технічної) освіти з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, у складі яких є місто обласного значення – обласний центр (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених міст))); – фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного та/або регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти державної та/або комунальної власності (крім фахової передвищої освіти (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада))); – вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності (крім вищої освіти (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада))); – післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення); – позашкільну освіту (заходи і заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми); – інші державні освітні програми

Продовження табл. 3

1	2
охорону здоров'я	– співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад; – регіональні програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, і регіональні програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; – регіональні програми громадського здоров'я; – інші заклади та заходи у системі охорони здоров'я (будинки дитини, заклади служби крові, медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, бази спецмедпостачання)
соціальний захист та соціальне забезпечення	– державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (крім відповідних притулків, центрів і гуртожитків, які фінансуються з бюджетів міст республіканського АР Крим, обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад); пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів; – республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського Автономної Республіки Крим і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; – інші державні соціальні програми
культуру і мистецтво	– державні культурно-освітні програми (національні, державні, республіканські Автономної Республіки Крим та обласні заповідники, бібліотеки, музеї та виставки, в тому числі заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних); – державні театрально-видовищні програми (філармонії, художні, музичні колективи й ансамблі, театри, концертні та циркові організації, палаци, будинки культури, інші заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва, в тому числі заклади й установи комунальної власності, яким надано статус національних); – інші державні культурно-мистецькі програми

Продовження табл. 3

1	2
фізичну культуру і спорт	– програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів фізичного здоров'я населення республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, штатних спортивних команд резервного спорту, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, в тому числі підготовка збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня, фінансова підтримка республіканського Автономної Республіки Крим та обласних осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості та спортивних споруд республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення); – програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю (центри республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з розвитку фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, дитячо-юнацькі спортивні школи для осіб з інвалідністю усіх типів; проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, підготовка збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня)
програми природоохоронних заходів місцевого значення, проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва, утримання водовідливних комплексів	

До видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на:

1) освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту: початкові школи, гімназії, ліцеї (в тому числі з дошкільними підрозділами (відділеннями, групами)); міжшкільні ресурсні центри; спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати, гімназії та ліцеї, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів (окрім спеціалізованих мистецьких шкіл (шкіл-інтернатів), шкіл-інтернатів (ліцеїв-інтернатів) спортивного профілю, військових (військово-морських) лі-

цеїв, ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукових ліцеїв, наукових ліцеїв-інтернатів державної власності згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України; шкіл соціальної реабілітації державної власності; спеціалізованих мистецьких шкіл (шкіл-інтернатів), шкіл-інтернатів (ліцеїв-інтернатів) спортивного профілю, військових (військово-морських) ліцеїв, ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукових ліцеїв, наукових ліцеїв-інтернатів, гімназій та ліцеїв, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів (якщо не менше 70% від кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному закладі освіти, є жителями населених пунктів, розташованих на території Автономної Республіки Крим чи області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад))); дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70% від кількості учнів дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста, району чи об'єднаної територіальної громади), інклюзивно-ресурсні центри;

в) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада);

г) інші державні освітні програми;

ґ) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада);

д) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

е) позашкільну освіту;

є) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів і бюджетів

об'єднаних територіальних громад, у складі яких є місто обласного значення – обласний центр (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених міст);

2) охорону здоров'я:

а) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку і підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню;

б) співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад;

в) місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

г) місцеві програми громадського здоров'я;

3) соціальний захист і соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей,

позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70% від кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста, району чи об'єднаної територіальної громади), малі групові будинки; територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю, дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

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

в) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді;

4) державні культурно-освітні та театрально-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, у тому числі заклади та установи комунальної власності, яким надано статус академічних, національних, зоопарки комунальної власності);

5) фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (окрім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту й фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної

спрямованості та спортивних споруд місцевого значення.

Видатки місцевих бюджетів здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної зі здійсненням інвестиційної діяльності, проведення інших заходів, пов'язаних із розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. Так, до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать такі:

1) погашення місцевого боргу, в тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
2) капітальні видатки, в тому числі капітальні трансферти іншим бюджетам (окрім капітальних видатків, що здійснюються за рахунок спеціально визначених Бюджетним кодексом України надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів). Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян

відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України і заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію й інформатизацію закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням;

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
4) проведення експертного грошового оцінювання земельної ділянки, що підлягає продажу, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах і проведення таких торгів;
6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста;
7) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

У табл. 4 представлено видатки, які можуть здійснюватися з усіх видів місцевих бюджетів України.

Таблиця 4

Склад видатків місцевих бюджетів, які можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів України

№ з/п	Видатки місцевих бюджетів спрямовані на:
1	2
1	місцеву пожежну охорону
2	муніципальні формування з охорони громадського порядку
3	органи місцевого самоврядування
4	соціальний захист та соціальне забезпечення: програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти; центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня
5	місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів
6	культурно-мистецькі програми місцевого значення
7	програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації
8	місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту
9	типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури
10	транспорт, дорожнє господарство: регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами); будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах)
11	заходи з організації рятування на водах
12	обслуговування місцевого боргу
13	програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних і каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв і споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій

Продовження табл. 4

1	2
14	управління комунальним майном
15	заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом
16	заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення
17	проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;
18	членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань
19	підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування
20	реалізацію програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу
21	програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян
22	пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги
23	місцеві програми підтримки здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення у відповідних закладах освіти
24	інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом

§ 8.4. Розпорядники бюджетних коштів і характеристика їхніх функцій

Розпорядники бюджетних коштів є одними з учасників бюджетного процесу, яким надаються бюджетні асигнування для здійснення програм і заходів, які реалізуються за кошти бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України *розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення*

видатків з бюджету[1]. Інакше кажучи, ознаками розпорядника бюджетних коштів є такі:

- належність до бюджетних установ;
- отримання бюджетних асигнувань;
- взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Розпорядниками бюджетних коштів є керівники міністерств, відомств, управлінь, відділів місцевих державних адміністрацій і виконкомів місцевих рад та установ, уповноважених розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, наданими на відповідні заходи.

Залежно від ступеня підпорядкованості й обсягу наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Групи головних розпорядників бюджетних коштів представлено у табл. 5.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до Бюджетного кодексу України та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет із дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

У ст. 22 Бюджетного кодексу України визначено функції головних розпорядників бюджетних коштів (рис. 8).

Головним розпорядникам надано право розподіляти бюджетні кошти між нижчестоящими розпорядниками, а також витрачати їх на централізовані та інші заходи, на утримання апарату управління.

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 08.07.2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617.

Таблиця 5

Групи головних розпорядників бюджетних коштів[1]

Види бюджетних призначень	Розпорядники бюджетних коштів
За бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України	Установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їхніх керівників; центральні органи виконавчої влади, Конституційний суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди в особі їхніх керівників; інші органи, спеціально уповноважені законом органи на здійснення розвідувальної діяльності, Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їхніх керівників
За бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим	Уповноважені юридичні особи, що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їхніх керівників
За бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети	Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад, управління, відділи й інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій

Нормативними документами визначено розпорядників коштів бюджету нижчого рівня як розпорядників, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику та їхня діяльність координується через нього[2]. Інакше кажучи, розпорядниками коштів нижчого рівня є бюджетні установи в особі їхніх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Функції розпорядників коштів бюджету нижчого рівня представлено на рис. 9.

[1] Складено за: Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 08.07.2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617.

[2] Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

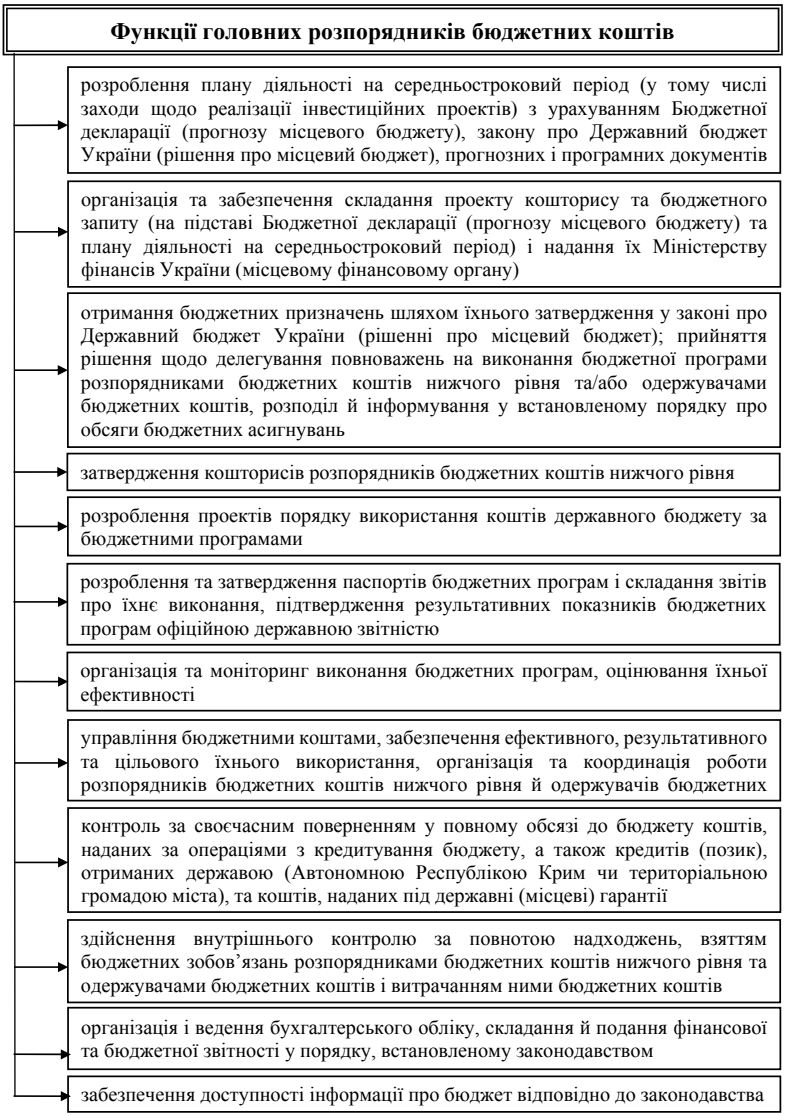


Рис. 8. Функції головних розпорядників бюджетних коштів[1]

[1] Складено за: Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 08.07.2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617.

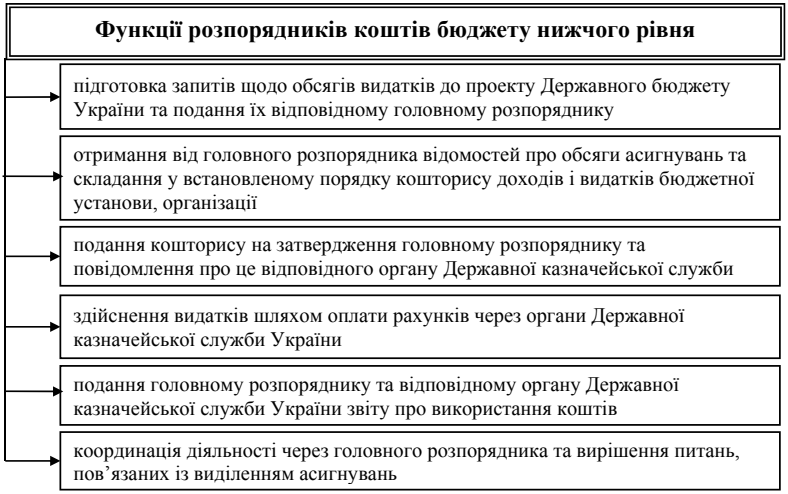


Рис. 9. Функції розпорядників коштів бюджету нижчого рівня

Бюджетна установа – це орган, установа чи організація, яка повністю утримується за рахунок коштів бюджету і не є прибутковою. Така установа створюється органами державної влади та місцевого самоврядування. Вона не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі, надавати за рахунок бюджетних коштів позики юридичним чи фізичним особам, використовувати кошти на цілі, не передбачені кошторисом.

Госпрозрахункові підприємства та організації, громадські об'єднання, інші юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, але отримують кошти з бюджету як фінансову підтримку, або уповноважені органи державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг через розпорядників бюджетних коштів мають статус одержувачів. Одержувачам бюджетних коштів конкретні суми асигнувань для фізичних та юридичних осіб можуть надаватися лише через розпорядника, якому він підпорядкований.

Функції одержувачів бюджетних коштів представлено на рис. 10.

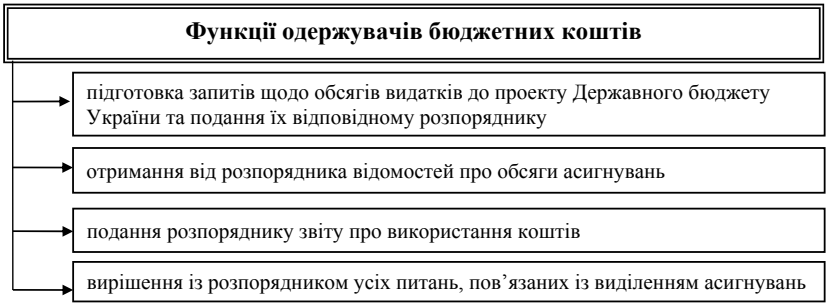


Рис. 10. Функції одержувачів бюджетних коштів

Права і обов'язки розпорядників бюджетних коштів визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про державний бюджет, іншими законодавчими та нормативними актами України. Вони пов'язані із функціями розпорядників і забезпечують їхнє якісне виконання.

Здійснення операцій за видатками державного бюджету через органи Державної казначейської служби України обов'язкове для всіх розпорядників його коштів. При казначейській формі виконання державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні та інші рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Діючим порядком казначейського обслуговування бюджетів визначено необхідність формування мережі розпорядників коштів бюджетів усіх рівнів, на підставі якої здійснюється виділення асигнувань і проведення платежів розпорядникам та одержувачам коштів.

Мережею розпорядника називають згруповану розпорядником коштів бюджету відповідно до законодавства України вичерпну інформацію щодо установ (організацій), які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпоряднику та/або діяльність яких координується через нього, а також підприємств, госпрозрахункових організацій,

громадських та інших організацій, що не мають статусу бюджетних установ і які одержують безпосередньо через цього розпорядника кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами влади на виконання програм соціально-культурного й економічного розвитку.

Головні розпорядники формують мережу, що складається із розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, причому юридична особа, що належить до мережі, не може бути одночасно розпорядником бюджетних коштів та їхнім одержувачем. Розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів належать до мережі головних розпорядників або розпорядників нижчого рівня, якщо вони отримують асигнування безпосередньо від них.

Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня не може належать одночасно до мережі декількох головних розпорядників бюджетних коштів.

Головні розпорядники коштів за місяць до початку бюджетного року подають на паперових та електронних носіях дані про територіальне розташування мережі установ, підприємств й організацій, яким вони розподіляють кошти на відповідній території (обласний рівень), Державній казначейській службі України, яка узагальнює та доводить їх до головних управлінь Державної казначейської служби України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Розпорядники коштів нижчого рівня подають дані про мережу підвідомчих установ, підприємств та організацій у територіальному розрізі (міст, районів) територіальним управлінням Державної казначейської служби України, які їх узагальнюють, групують за територіями (місто, район).

Державна казначейська служба України формує Єдиний реєстр розпорядників (одержувачів) коштів бюджетів усіх рівнів. У 2020 р. в Україні зареєстровано 70937 розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (табл. 6).

Таблиця 6

Інформація щодо кількості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів внесених до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів за станом на 1.03.2020 р.[1]

Найменування ГУДКСУ	Державний бюджет	у тому числі		Місцеві бюджети	у тому числі	
		Розпорядники	Одержувачі		Розпорядники	Одержувачі
ГУДКСУ в АРК	**655**	553	102	**1 861**	1382	479
ГУДКСУ у Вінницькій обл.	**408**	386	22	**2 908**	2024	884
ГУДКСУ у Волинській обл.	**291**	269	22	**1 674**	971	703
ГУДКСУ у Дніпропетровській обл.	**596**	547	49	**4 081**	1672	2409
ГУДКСУ у Донецькій обл.	**795**	700	95	**4 508**	2185	2323
ГУДКСУ у Житомирській обл.	**577**	532	45	**2 503**	1531	972
ГУДКСУ у Закарпатській обл.	**268**	252	16	**1 475**	1058	417
ГУДКСУ у Запорізькій обл.	**398**	372	26	**2 585**	1331	1254
ГУДКСУ в Івано-Франківській обл.	**363**	337	26	**2 253**	1293	960
ГУДКСУ у Київській обл.	**518**	468	50	**2 741**	1910	831
ГУДКСУ у Кіровоградській обл.	**311**	292	19	**1 657**	1205	452
ГУДКСУ у Луганській обл.	**489**	451	38	**2 299**	1654	645
ГУДКСУ у Львівській обл.	**551**	508	43	**3 616**	2228	1388
ГУДКСУ у Миколаївській обл.	**413**	388	25	**1 431**	1012	419
ГУДКСУ в Одеській обл.	**625**	585	40	**2 423**	1553	870
ГУДКСУ у Полтавській обл.	**423**	399	24	**2 453**	1596	857
ГУДКСУ у Рівненській обл.	**315**	300	15	**2 056**	1144	912
ГУДКСУ у Сумській обл.	**346**	328	18	**1 792**	1255	537
ГУДКСУ у Тернопільській обл.	**404**	380	24	**1 833**	1235	598
ГУДКСУ у Харківській обл.	**649**	611	38	**2 217**	1337	880
ГУДКСУ у Херсонській обл.	**454**	431	23	**1 748**	1126	622
ГУДКСУ у Хмельницькій обл.	**342**	319	23	**1 915**	1404	511
ГУДКСУ у Черкаській обл.	**380**	360	20	**2 159**	1355	804
ГУДКСУ у Чернівецькій обл.	**249**	233	16	**1 012**	694	318
ГУДКСУ у Чернігівській обл.	**328**	300	28	**1 601**	1192	409
ГУДКСУ у м. Києві	**1 006**	702	304	**1 365**	467	898
ГУДКСУ у м. Севастополі	**170**	140	30	**351**	197	154
ДКСУ	**96**	92	4	**0**	0	0
Всього установ (організацій)	**12420**	**11235**	**1 185**	**58517**	**36011**	**22506**

[1] Інформація щодо кількості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, включених до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/yer.

Обсяги асигнувань, що надаються з державного бюджету, головним розпорядникам коштів доводить Міністерство фінансів України.

Головні розпорядники коштів доводять нижчестоящим розпорядникам коштів лімітні довідки про витрати з бюджету, що є підставою для складання ними кошторису.

У місячний термін після затвердження Державного бюджету України головні розпорядники коштів подають до Державної казначейської служби України зведений кошторис відповідно до підвідомчих установ за територіями, загальна сума якого має відповідати сумам розпису доходів і видатків державного бюджету, затвердженого Міністерством фінансів України.

§ 8.5. Кошториси бюджетних установ, порядок їхнього складання та затвердження

Відповідно до Бюджетного кодексу України *кошторис бюджетної установи – це основний плановий фінансовий документ, яким встановлюються на бюджетний період повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.*

Складові частини кошторису бюджетної установи представлено на рис. 11.

Форма кошторису затверджується Міністерством фінансів України. Кошторис бюджетної установи складається на бюджетний рік і затверджується керівником вищого рівня, про що робиться запис посадової особи, скріплений гербовою печаткою у правому верхньому куті цього документа. У кошторисі міститься інформація, яку можна умовно згрупувати (рис. 12).

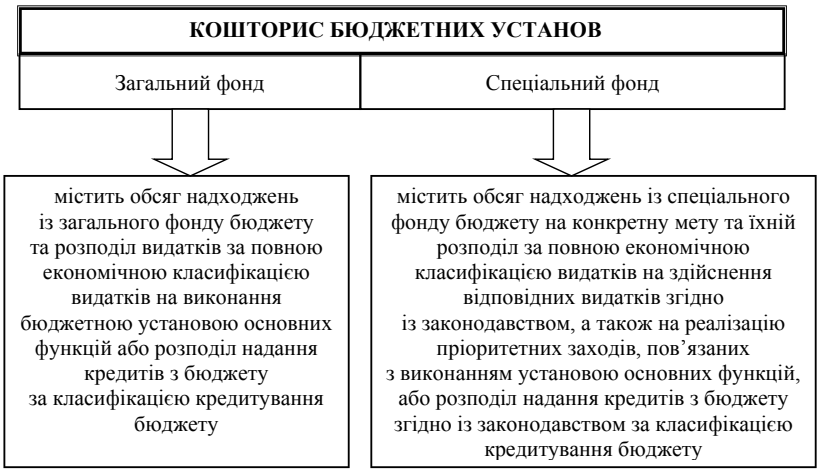


Рис. 11. Складові частини кошторису бюджетної установи[1]

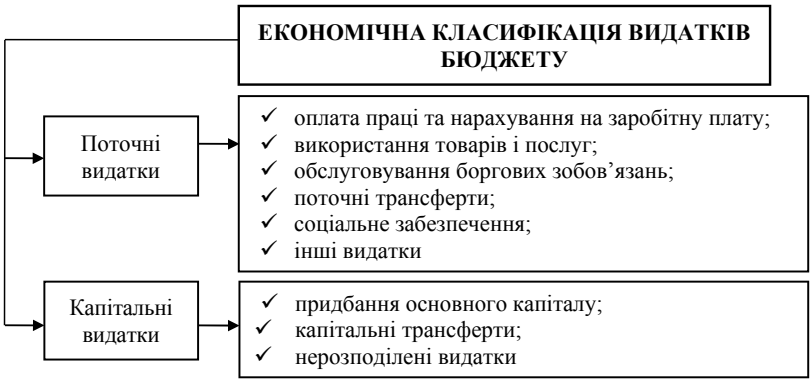


Рис. 12. Інформація, яка міститься в кошторисі бюджетної установи за групами

Економічна класифікація видатків бюджету дає можливість чітко розмежувати видатки бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їхніми предметними

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

ознаками (рис. 13). Вона забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету та кошторисів бюджетних установ.

Рис. 13. Групування видатків за економічною класифікацією видатків бюджету[1]

Видатки кошторису бюджетних установ здійснюються за кодами економічної класифікації[2]. Поточні видатки за кошторисом бюджетних установ відображено у табл. 7.

Таблиця 7

Поточні видатки бюджетних установ за кодами економічної класифікації[3]

Код КЕКВ 2000	Поточні видатки		
1	2	3	4
2100	Оплата праці та нарахування на заробітну плату	2110	Оплата праці
		2111	Заробітна плата
		2112	Грошове забезпечення військовослужбовців
		2120	Нарахування на оплату праці

[1] Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалавр.) рівня вищ. освіти / за ред. к.е.н., доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 159.

[2] Економічна класифікація видатків бюджету: **Бюджетна класифікація : затв**. наказом Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

[3] Там само.

Продовження табл. 7

1	2	3	4
2200	**Використання товарів і послуг**	2210	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар
		2220	Медикаменти та перев'язувальні матеріали
		2230	Продукти харчування
		2240	Оплата послуг (крім комунальних)
		2250	Видатки на відрядження
		2260	Видатки та заходи спеціального призначення
		2270	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв
		2271	Оплата теплопостачання
		2272	Оплата водопостачання та водовідведення
		2273	Оплата електроенергії
		2274	Оплата природного газу
		2275	Оплата інших енергоносіїв та інших комунальних послуг
		2276	Оплата енергосервісу
		2280	Дослідження і розробки, заходи з реалізації державних (регіональних) програм
		2281	Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм
2400	**Обслуговування боргових зобов'язань**	2410	Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань
		2420	Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань
2600	**Поточні трансферти**	2610	Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
		2620	Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів
		2630	Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям
2700	**Соціальне забезпечення**	2710	Виплата пенсій і допомоги
		2720	Стипендії
		2730	Інші виплати населенню
2800	**Інші поточні видатки**		

Поточні видатки – це видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм і забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних

трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям)[1].

Капітальні видатки за кошторисом бюджетних установ відображено у табл. 8.

Таблиця 8

Капітальні видатки бюджетних установ за кодами економічної класифікації[2]

Код КЕКВ 3000	Капітальні видатки		
3100	**Придбання основного капіталу**	3110	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування
		3120	Капітальне будівництво (придбання)
		3121	Капітальне будівництво (придбання) житла
		3122	Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів
		3130	Капітальний ремонт
		3131	Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)
		3132	Капітальний ремонт інших об'єктів
		3140	Реконструкція та реставрація
		3141	Реконструкція житлового фонду (приміщень)
		3142	Реконструкція та реставрація інших об'єктів
		3143	Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури
		3150	Створення державних запасів і резервів
		3160	Придбання землі та нематеріальних активів
3200	**Капітальні трансферти**	3210	Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
		3220	Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів
		3230	Капітальні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям
		3240	Капітальні трансферти населенню

Капітальні видатки – це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створен-

[1] Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету : затв. наказом Міністерства фінансів України № 33 від 12.03.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.

[2] Економічна класифікація видатків бюджету : Бюджетна класифікація: затв. наказом Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.

ня державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу[1].

У бюджетній практиці використовуються чотири види кошторисів: індивідуальні, загальні, кошториси витрат на централізовані заходи і зведені галузеві кошториси (рис. 14).

Рис. 14. Види кошторисів

Індивідуальні кошториси складають окремі бюджетні установи, які мають статус юридичної особи не залежно від місця знаходження і рівня підпорядкування. Такі кошториси відображають доходи і видатки окремо взятої бюджетної установи з урахуванням специфіки та функціональних особливостей її діяльності.

Загальні кошториси складаються централізованими бухгалтеріями головних розпорядників коштів на однотипні невеликі установи, зокрема дитячі дошкільні установи, бібліотеки тощо з незначним обсягом фінансування.

Кошториси на централізовані заходи складаються міністерствами, відомствами, управліннями та відділами місцевих державних адміністрацій і виконкомів місцевих рад для проведення одноразових централізованих заходів, які потребують бюджетних коштів (наприклад, вибори, сесії, придбання обладнання для підпорядкованих установ, методична робота, спортивні змагання, виставки, обмін досвідом і т. ін.).

Зведені галузеві кошториси – це об'єднані в один індивідуальні кошториси підпорядкованих закладів та апарату

[1] Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету : затв. наказом Міністерства фінансів України № 33 від 12.03.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.

головного розпорядника коштів, загальні кошториси і кошториси на централізовані заходи, в яких передбачається загальна сума видатків на фінансування певної галузі або головного розпорядника відповідно до бюджетної класифікації.

Невід'ємними частинами кошторису, які складаються і затверджуються разом з ним, є план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів вищих навчальних закладів та наукових установ, помісячний план використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, що вносять до проекту кошторису (табл. 9).

Форми вищезазначених документів затверджуються Міністерством фінансів України. Затверджені форми плану використання бюджетних коштів і помісячного плану використання бюджетних коштів можуть бути доповнені іншими показниками.

Кожна установа незалежно від того, чи веде вона облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією, для забезпечення своєї діяльності складає індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду за кожною бюджетною програмою (функцією), що вона виконує, а вищі навчальні заклади та наукові установи – також індивідуальні плани використання бюджетних коштів та індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів[1].

Кошториси не складаються за бюджетними програмами, призначення за якими встановлюються законом про Державний бюджет України за загальнодержавними видатками та кредитуванням бюджету і рішенням відповідної ради про затвердження місцевого бюджету у частині міжбюджетних

[1] Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

трансфертів, здійснення передачі бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів і бюджетних програм щодо виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, мобілізаційної підготовки галузей національної економіки, резервного фонду місцевих бюджетів, а також за бюджетними програмами щодо виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами[1].

Таблиця 9

Види документів, які складаються і затверджуються разом з кошторисом бюджетної установи[2]

Поняття	Тлумачення (зміст)
План асигнувань загального фонду бюджету	помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету), затверджених у загальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань
План надання кредитів із загального фонду бюджету	помісячний розподіл надання кредитів з бюджету, затверджених у загальному фонді кошторису, за класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань
План спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків)	помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у спеціальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків або класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом року взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань, щодо доходів за кодами класифікації доходів бюджету, фінансування бюджету за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, повернення кредитів до спеціального фонду бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і класифікації кредитування бюджету
План використання бюджетних коштів	розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, щодо видатків, структура яких відповідає повній економічній класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету
Помісячний план використання бюджетних коштів	помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, за скороченою економічною класифікацією видатків, який регламентує для вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації та наукових установ, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, протягом року взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

[2] Там само

Зведені кошториси, зведені плани асигнувань загального фонду бюджету, зведені плани надання кредитів із загального фонду бюджету та зведені плани спеціального фонду – це зведення показників індивідуальних кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду розпорядників коштів бюджету нижчого рівня, що складаються головним розпорядником для подання Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам та органам Державної казначейської служби України. Зведені кошториси не затверджуються[1].

Установам можуть виділятися бюджетні кошти тільки за наявності затверджених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а вищим навчальним закладам та науковим установам – також за наявності затверджених планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів. При цьому установи мають право брати бюджетні зобов'язання витрачати бюджетні кошти на цілі та в межах, установлених затвердженими кошторисами, планами асигнувань загального фонду бюджету, планами надання кредитів із загального фонду бюджету, планами спеціального фонду, а вищі навчальні заклади та наукові установи, заклади охорони здоров'я – також на цілі та в межах, установлених затвердженими планами використання бюджетних коштів і помісячними планами використання бюджетних коштів.

Підставою для складання проектів кошторисів є відомості про граничні обсяги видатків і надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, які доводять до головних розпорядни-

[1] Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

ків коштів Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи.

Повноваження головних розпорядників для забезпечення своєчасної організації роботи, пов'язаної зі складанням проектів кошторисів, регламентується відповідними вказівками Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік (рис. 15).

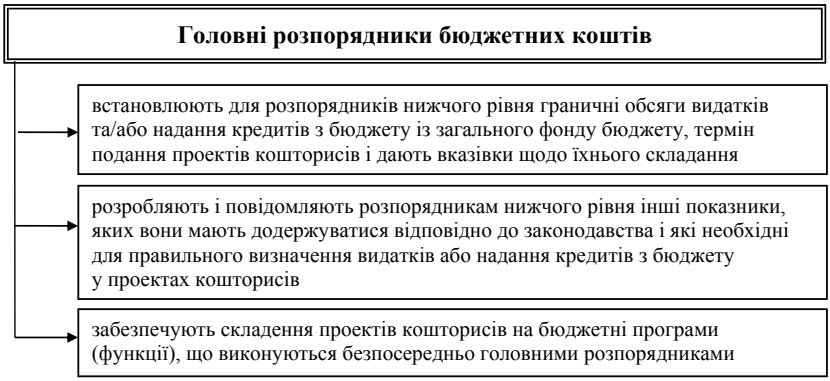


Рис. 15. Повноваження головних розпорядників бюджетних коштів щодо організації роботи, пов'язаної із складанням проектів кошторисів[1]

Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків або надання кредитів з бюджету, правильності їхнього розподілу відповідно до економічної класифікації видатків і класифікації кредитування бюджету, повноти надходження доходів або повернення

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

кредитів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів та інших показників відповідно до законодавства і складають проекти зведених кошторисів.

На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити, які подаються Мінфіну України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам для внесення до проектів відповідних бюджетів у встановленому ними порядку.

Проекти кошторисів складаються всіма установами на наступний бюджетний рік, якщо ці установи функціонували до початку року, на який плануються видатки та/або надання кредитів з бюджету. У разі, коли установи утворені не з початку року, кошториси складаються і затверджуються для кожної установи з часу її утворення до кінця бюджетного року в загальному порядку.

У частині надходжень проектів кошторисів зазначаються планові обсяги, які передбачається спрямувати на здійснення видатків або надання кредитів з бюджету із загального та спеціального фондів проектів відповідних бюджетів. При цьому у процесі складання та затвердження проектів кошторисів залишки коштів за спеціальним фондом кошторисів не плануються.

Обсяги надходжень до спеціального фонду проекту кошторису визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів та/або фінансування бюджету чи повернення кредитів до бюджету, що плануються на наступний рік (рис. 16).

На підставі зазначених показників (див. рис. 16) визначається обсяг надходжень на наступний рік за кожним їхнім джерелом з урахуванням конкретних умов роботи установи. Під час формування показників, на підставі яких визначаються надходження планового періоду, враховується рівень їхнього фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за період,

що передує запланованому. Показники наводяться в обсязі, зазначеному в розрахунку, і мають повністю відповідати показникам бухгалтерської звітності за відповідні періоди.

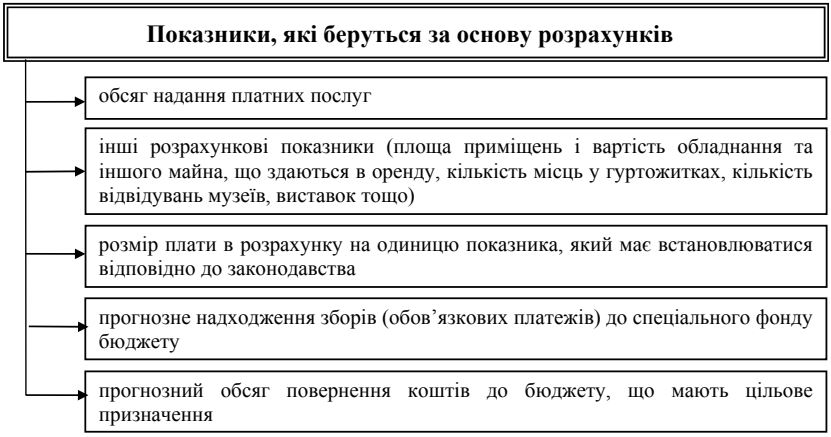


Рис. 16. Показники, які беруться за основу розрахунків обсягів надходжень до спеціального фонду[1]

При формуванні спеціального фонду проекту кошторису планування власних надходжень бюджетних установ здійснюється за групами та підгрупами відповідно до Бюджетного кодексу України. Спеціальний фонд проекту кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та відповідними напрямами їхнього використання. Розподіл видатків або надання кредитів з бюджету спеціального фонду проекту кошторису проводиться винятково в межах і за рахунок відповідних надходжень, запланованих на цю мету в зазначеному фонді.

У процесі визначення обсягів видатків та/або надання кредитів з бюджету розпорядників нижчого рівня головні розпорядники мають враховувати об'єктивну потребу в ко-

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

штах кожної установи, відповідно до її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо), обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської та кредиторської заборгованості й реалізації окремих програм і окреслених заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді.

Обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання установ. Під час визначення видатків у проектах кошторисів установи має забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів можуть вноситись тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких визначена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат і відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що провадиться за рахунок цих коштів, із застосуванням встановлених законодавством норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

Асигнування на централізовані заходи, які здійснюються головними розпорядниками, вносять до кошторисів тільки у разі, коли проведення таких заходів за рахунок коштів бюджету не суперечить законодавству. До централізованих заходів належать заходи з організації та здійснення безпосередньо апаратом головного розпорядника або апаратом уповноваженого ним розпорядника нижчого рівня, або уповноваженою ним установою закупівель товарів, робіт і послуг у рамках реалізації затверджених у встановленому порядку державних цільових програм, а також загальнодержавних заходів програмного характеру з метою забезпечення відпо-

відними товарами, роботами, послугами закладів та установ системи головного розпорядника та/або співвиконавців відповідних державних цільових програм.

Показники видатків або надання кредитів з бюджету, подаються у проекті кошторису, мають бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Послідовність планування видатків спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень відображено на рис. 17.

Рис. 17. Послідовність планування видатків спеціального фонду кошторису

Розпорядник бюджетних коштів здійснює коригування обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом кошторису для проведення видатків з цих зобов'язань із спеціального фонду кошторису відповідно до бюджетного законодавства.

Після затвердження державного та місцевих бюджетів проекти зведених кошторисів приводяться у відповідність до показників цих бюджетів.

Процес розгляду і затвердження кошторисів здійснюється у такій послідовності. У двотижневий строк з дня

прийняття закону про Державний бюджет України, відповідного рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад Мінфін України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування – це документ, який містить затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їхній помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством мають бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Міністерством фінансів України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником. Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів.

Розпорядники коштів нижчого рівня уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів і подають ці документи головним розпорядникам для уточнення показників проектів зведених кошторисів і складання проектів зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету та зведених планів спеціального фонду та проектів

зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів.

Одночасно розпорядники свої витрати приводять у відповідність до бюджетних асигнувань та інших показників, що доведені лімітними довідками. Для цього чисельність працівників установи, що пропонується до затвердження за штатним розписом, має бути приведена у відповідність до визначених фондом оплати праці, а інші витрати – у відповідність до інших встановлених асигнувань таким чином, щоб забезпечити виконання покладених на установу функцій.

Проекти кошторисів і планів асигнувань установ у разі потреби розглядаються головним розпорядником у присутності керівників цих установ. Обов'язки головних розпорядників під час розгляду проектів кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів відображені на рис. 18.

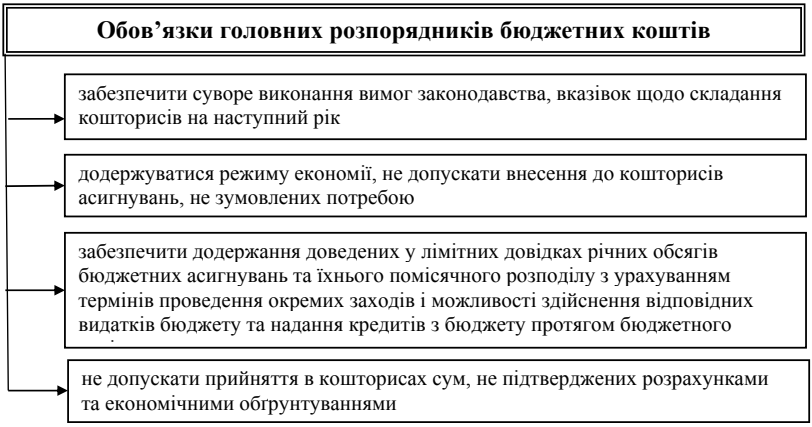


Рис. 18. Обов'язки головних розпорядників під час розгляду проектів кошторисів, планів асигнувань, планів використання бюджетних коштів

Головні розпорядники у двотижневий термін після одержання лімітних довідок подають Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам уточнені проекти зведених кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду. Крім того, головні розпорядники коштів, через які отримують бюджетні призначення вищі навчальні заклади та наукові установи, також подають уточнені проекти зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів для складання і затвердження згідно з бюджетними призначеннями, встановленими у відповідному бюджеті для загального і спеціального фондів щодо головних розпорядників, розпису відповідного бюджету, до якого входять:

- річний розпис асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) відповідного бюджету за повною економічною класифікацією видатків, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
- річний розпис повернення кредитів до відповідного бюджету та надання кредитів з відповідного бюджету за класифікацією кредитування бюджету, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
- річний розпис витрат спеціального фонду з розподілом за видами надходжень за відповідними розділами бюджетної класифікації, що відповідає зведеним показникам усіх кошторисів;
- помісячний розпис асигнувань загального фонду відповідного бюджету та помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і

відповідних видатків) за скороченою економічною класифікацією видатків і за класифікацією кредитування бюджету, що відповідають зведеним показникам усіх планів асигнувань загального фонду бюджету та планів спеціального фонду;

- помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду відповідного бюджету та помісячний розпис надання кредитів із загального фонду відповідного бюджету за класифікацією кредитування бюджету, що відповідають зведеним показникам усіх планів надання кредитів із загального фонду бюджету.

Уточнені проекти кошторисів та складені проекти планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів мають відповідати певним лімітним довідкам.

У встановлені терміни Міністерство фінансів України надсилає Державній казначейській службі України для реєстрації, обліку та виконання затверджений розпис державного бюджету. Державна казначейська служба України протягом трьох робочих днів після затвердження зазначеного розпису доводить до головних розпорядників витяги з його складових частин, які є підставою для затвердження в установленому порядку: кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів – усіма розпорядниками; планів використання бюджетних коштів – одержувачами.

Аналогічно Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до відповідних органів Державної казначейської служби України затверджені розписи відповідних місцевих бюджетів, а до головних розпорядників – витяги із зазначених розписів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету – розпорядниками, планів використання бюджетних коштів – одержувачами.

Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, помісячні плани використання бюджетних коштів і плани використання бюджетних коштів мають бути затверджені протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів.

Складені у встановленому порядку кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячні плани використання бюджетних коштів і штатні розписи затверджуються керівником відповідної вищестоящої установи.

Згідно з діючим порядком передбачено суб'єктів, які затверджують кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи окремих установ (табл. 10).

Таблиця 10

Суб'єкти, які затверджують кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи[1]

Хто затверджує	Установа
Державний секретар Кабінету Міністрів України за погодженням з Мінфіном України у межах бюджетних асигнувань, передбачених для забезпечення діяльності секретаріату Кабінету Міністрів України	секретаріат Кабінету Міністрів України
Державний секретар міністерства за погодженням з Мінфіном України, за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом міністерства, – керівник міністерства; територіальних органів міністерства – державний секретар міністерства	міністерства за бюджетною програмою «Керівництво та управління»
Керівники центральних органів виконавчої влади за погодженням з Мінфіном України, за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом центрального органу виконавчої влади, – керівник центрального органу виконавчої влади; територіальних органів центрального органу виконавчої влади – керівник центрального органу виконавчої влади	центральні органи виконавчої влади за бюджетною програмою «Керівництво та управління»
Голова держадміністрації	обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
Керівники установ за погодженням з Мінфіном України	президії національних академій наук за бюджетними програмами «Наукова і організаційна діяльність президії за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом цих установ»
Міський, сільський, селищний голова відповідних територіальних громад, об'єднаних територіальних громад або керівник відповідних виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, рад об'єднаних територіальних громад, до комунальної власності яких належить бюджетна установа	бюджетні установи, що утримуються за рахунок бюджетів сіл, селищ, міст (у тому числі міст районного значення), бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячні плани використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, що вносяться до проекту кошторису, підписуються керівником установи (централізованої бухгалтерії) та керівником її фінансового підрозділу або головним (старшим) бухгалтером. Одночасно з кошторисом затверджуються план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів (окрім плану використання бюджетних коштів одержувачів), помісячний план використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків або надання кредитів з бюджету, що вносяться до проекту кошторису, і штатний розпис установи, в тому числі структурних підрозділів, які утримуються за рахунок власних надходжень. Зазначені документи подаються та затверджуються у двох примірниках, один з яких повертається цій установі, а другий залишається в установі, керівник якої їх затвердив.

Кошторис затверджується за загальним і спеціальним фондами на рік без розподілу за періодами в обсязі, який дорівнює сумі цих фондів, керівником установи, уповноваженої затверджувати такі документи, підпис якого скріплюється гербовою печаткою із зазначенням дати.

У тижневий термін після затвердження штатних розписів головні розпорядники подають Мінфіну України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам зведені показники за мережею, штатними розписами і контингентами установ та одержу-

вачів за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України, Держаудитслужба України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи щороку у межах своєї компетенції після прийняття відповідних бюджетів перевіряють правильність складення і затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів.

Для здійснення контролю за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах, планах асигнувань загального фонду бюджету, планах надання кредитів із загального фонду бюджету, планах спеціального фонду, планах використання бюджетних коштів, помісячних планах використання бюджетних коштів розпорядників, асигнуванням, затвердженим розписами відповідних бюджетів, органи Державної казначейської служби України проводять реєстрацію та ведуть облік зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів розпорядників вищого рівня щодо розпорядників нижчого рівня та одержувачів.

Розпорядники мають право провадити діяльність винятково в межах асигнувань, затверджених кошторисами за наявності витягу, доведеного органом Державної казначейської служби України, що підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку. З цією метою розпорядники, які отримали від органів Державної

казначейської служби України витяг, мають подати цим органам дані про розподіл показників зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а також зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів щодо розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Державної казначейської служби України за місцем розташування розпорядників нижчого рівня та одержувачів.

Діючим порядком передбачено можливість внесення змін до кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану надання кредитів із загального фонду бюджету та плану спеціального фонду, плану використання бюджетних коштів (окрім плану використання бюджетних коштів одержувачів), помісячного плану використання бюджетних коштів (рис. 19).

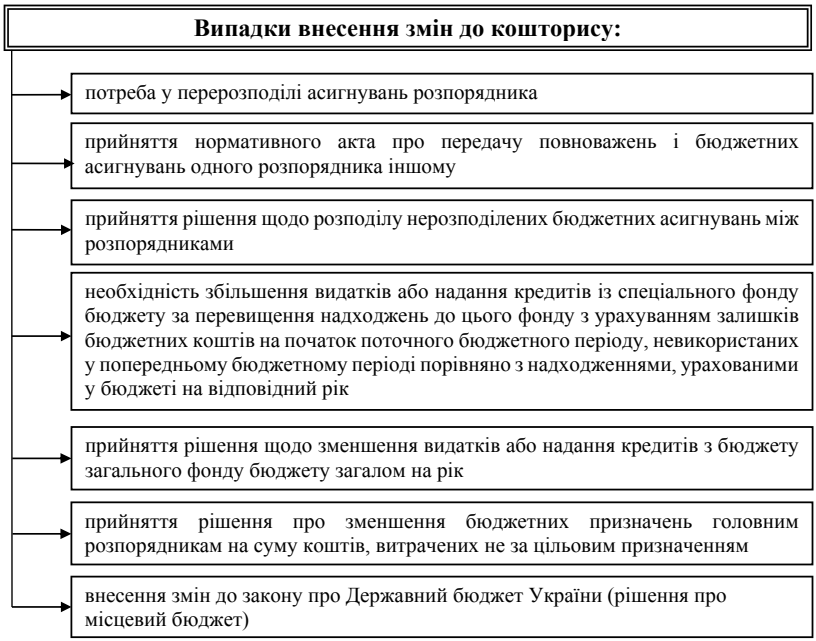


Рис. 19. Випадки внесення змін до кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану надання кредитів із загального фонду бюджету та плану спеціального фонду, плану використання бюджетних коштів (окрім плану використання бюджетних коштів одержувачів), помісячного плану використання бюджетних коштів[1]

Протягом року розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідки Державної казначейської служби України про підтвердження надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Державної казначейської служби України, та довідки про зміни до кошторису без внесення відповідних змін до бюджетно-

[1] Складено за: Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

го розпису за спеціальним фондом бюджету. Розпорядники нижчого рівня подають в обов'язковому порядку розпорядникам вищого рівня завірені відповідним органом Державної казначейської служби України копії затверджених довідок про внесення змін до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями. Розпорядниками вносяться зміни до спеціального фонду кошторису у частині збільшення надходжень і видатків у разі, коли обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків на початок року. Зміни вносяться на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. У разі, коли фактичний обсяг власних надходжень бюджетних установ менший від планованих показників, врахованих у спеціальному фонді кошторису, розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису у частині зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін.

Після розгляду річних звітів про виконання кошторисів за минулий рік уточнюються показники перехідних контингентів за станом на 1 січня поточного року відповідно до фактичного виконання плану цих контингентів за минулий рік. За результатами перевірок у разі виявлення завищених асигнувань вносяться зміни до кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (окрім планів використання бюджетних коштів одержува-

чів), помісячних планів використання бюджетних коштів шляхом зменшення їхніх обсягів.

Ефективність бюджетного процесу залежить від ефективної взаємодії всіх його складових, важливе місце серед яких займає бюджетне нормування. Фінансова наука і практика доводять, що жоден плановий чи прогнозний показник не буде обґрунтованим й реальним без використання базових показників (макроекономічних, виробничих тощо) та бюджетних норм. В умовах трансформації національної економіки України до ринкових відносин потреба у бюджетному нормуванні зростає[1]. У сучасних умовах воно має перетворитися з простого підрахунку обсягу норм та нормативів у зв'язуючий елемент усіх стадій бюджетного процесу та стимулятор високоефективного функціонування бюджетної системи загалом. При плануванні, фінансуванні, складанні звітності, організації бюджетного контролю метод нормування є основним і незамінним. Він дає змогу здійснити планування та фінансування видатків усіх бюджетів, а також задовольнити потреби всіх бюджетних установ на однакових умовах, реалізувати принцип цільового фінансування видатків, скласти звітність про виконання бюджету та кошторисів, її проаналізувати, визначити тенденції та чинники, що вплинули на окремі показники, встановити резерви економії видатків, якісно проконтролювати ефективність, раціональність і цільове використання бюджетних коштів[2]. Інакше кажучи, метод нормування видатків дає можливість забезпечити однакові підходи до планування та фінансування видатків всіх бюджетів, рівні умови для всіх бюджетних установ, реалізувати

[1] Дем'янишин В. Г. Проблеми та перспективи розвитку бюджетного нормування у системі стратегічних і тактичних методів бюджетного механізму Фінансова система України. 2011. Вип. 16. С. 22.

[2] Дем'янишин В. Г. Проблеми та перспективи розвитку бюджетного нормування у системі стратегічних і тактичних методів бюджетного механізму Фінансова система України. 2011. Вип. 16. С. 23.

принцип цільового фінансування видатків, скласти звітність про виконання бюджету та кошторисів, її проаналізувати, виявити тенденції та чинники, що вплинули на окремі показники, визначити резерви економії видатків, проконтролювати ефективність, раціональність та цільове використання бюджетних коштів.

Бюджетне нормування є одним із важливих елементів бюджетного механізму, зміст якого полягає у визначенні науково обґрунтованих обсягів витрат на відповідну розрахункову одиницю. У процесі бюджетного нормування визначаються норми видатків і фінансові нормативи бюджетної забезпеченості.

Нормування видатків трактують як визначення обсягу витрат на розрахункову планову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи або вартість окремої бюджетної послуги.

У бюджетному процесі використовуються дві групи норм і нормативів: фінансові норми бюджетної забезпеченості та норми видатків (рис. 20).

Рис. 20. Норми і нормативи[1]

Фінансові норми бюджетної забезпеченості використовуються при складанні бюджетів у процесі планування їхньої видаткової частини.

Метод нормування видатків є основним при розрахунку видатків на поточне утримання бюджетних установ і дає змогу порівняти потреби однотипних бю-

[1] Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалаврського) рівня вищ. освіти / за ред. к.е.н., доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 161.

джетних установ та організацій. Нормування видатків передбачає однакове задоволення потреб споріднених установ і здійснення принципу цільового використання грошових коштів, які надаються їм із бюджету. Водночас цей метод розрахунку видатків дає можливість здійснювати контроль за виконанням єдиного кошторису доходів і видатків.

Норми видатків застосовують при складанні кошторисів бюджетних установ у процесі планування відповідних елементів видатків. Нормами видатків називають, як правило, обсяги затрат на одну розрахункову одиницю. Такими розрахунковими одиницями є мережа установ, їхній контингент (наприклад, кількість учнів, класів, груп продовженого дня у школах; кількість дітей і груп у дитячих дошкільних установах; кількість ліжок та днів функціонування одного ліжка у лікарнях; кількість студентів у вищих навчальних закладах тощо), зовнішня кубатура будівель і споруд, внутрішня площа приміщень, площа прилеглої території і т. ін., що розраховуються на початок й кінець року та як середньорічна величина. Норми витрат встановлюються для однотипних установ за однорідними видатками.

Сума видатків бюджетної установи за допомогою нормативного методу розрахунку визначається як добуток розрахункових одиниць на норму видатків. Кількість розрахункових одиниць визначається на підставі даних з мережі та контингенту бюджетних установ. Мережа бюджетних установ та їхній контингент (наприклад, кількість класів у школах, дошкільних дитячих установ і дітей у них) встановлюються міністерствами та відділами держадміністрацій і затверджуються за станом на кінець року.

Для визначення суми видатків за нормативного методу розрахунку треба знати норму видатків на розрахункову одиницю.

Таким чином, норма видатків – це величина затрат на планову розрахункову одиницю, яка характеризує обсяг діяльності відповідної бюджетної установи. Класифікація норм видатків представлена на рис. 21.

Рис. 21. Класифікація норм видатків[1]

За змістом (залежно від одиниць вимірювання) норми поділяють на дві основні групи: матеріальні та фінансові.

Матеріальними називають норми затрат матеріальних ресурсів у натуральному виразі на розрахункову одиницю. Ці норми диференціюються за видами галузей і бюджетних установ. До них належать: кількість кілограмів умовного палива на кубічний метр зовнішнього об'єму будівель і споруд; кількість кіловат-годин електроенергії на квадратний метр внутрішньої площі приміщень; склад, кількість та якість продуктів харчування

[1] Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалавр.) рівня вищ. освіти / за ред. к.е.н., доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 162.

на дитину на день у дитячому садку, на ліжко на день у лікарні тощо.

Фінансові норми – це величина витрат у грошовому виразі на розрахункову одиницю. Вони можуть бути грошовим виразом матеріальної норми відповідно до діючих цін або мати самостійний характер (ставка заробітної плати, розмір надбавки чи доплати, розмір стипендії тощо). Фінансові норми диференціюються як за видами затрат, так і за видами установ.

В окремих випадках у складі фінансової норми виділяють бюджетну норму. Це поняття характеризує ту частку видатків, яка покривається бюджетними коштами. Так, якщо фінансова норма відображає всю суму грошових затрат на розрахункову одиницю, то бюджетна норма – тільки ту частину видатків, джерелом яких є кошти державного чи місцевих бюджетів.

Залежно від методу побудови фінансові норми поділяють на індивідуальні, комбіновані й укрупнені.

Індивідуальні норми відображають затрати за окремим видом видатків на розрахункову одиницю. Наприклад, норма харчування на учня, вихованця тощо. Ці норми застосовуються переважно при складанні індивідуальних кошторисів доходів і видатків.

Комбіновані норми відображають суму затрат загалом за видом видатків на розрахункову одиницю. Наприклад, норма всіх видатків за видом «оплата комунальних послуг та енергоносіїв» – на клас у школі. Ця норма відображає загальну суму видатків на оплату теплопостачання, водопостачання і водовідведення, оплату електроенергії та природного газу. Комбіновані норми застосовуються при зведеному плануванні.

Укрупнені норми відображають загалом суму затрат на розрахункову одиницю. Наприклад, норма видатків на один клас у школі, вихованця в школі-інтернаті або

на установу. Укрупнені норми застосовуються переважно при плануванні видатків масових соціально-культурних установ із невеликим обсягом діяльності (наприклад, установ позашкільної роботи з дітьми).

Комбіновані й укрупнені норми широко застосовуються на першому етапі складання бюджету. Разом з тим, вони використовуються також при складанні зведених розрахунків за однорідними бюджетними установами.

За методом встановлення і затвердження норми видатків поділяють на обов'язкові та розрахункові.

До обов'язкових належать норми, величина яких встановлюється, як правило, чинним законодавством або урядом і вона суворо обов'язкова при складанні та виконанні кошторисів бюджетних установ. До обов'язкових норм належать, зокрема, ставки заробітної плати, збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, соціальне страхування, передбачені чинним законодавством, норми видатків на продукти харчування, медикаменти та перев'язувальні матеріали, видатки на відрядження.

Розрахункові норми як середні норми видатків на розрахункову одиницю встановлюються відомствами за згодою з фінансовими органами. При визначенні рівня розрахункових норм враховуються умови діяльності бюджетної установи. Наприклад, норми видатків на утримання в чистоті прилеглої території, внутрішніх площ будівель і споруд встановлюються з урахуванням специфіки кожної установи. На основі розрахункових норм визначається середній розмір окремих видів видатків за бюджетними установами.

На рівні держави бюджетне нормування охоплює процес визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, який є дуже складним і потребує ґрунтовних наукових досліджень. Загалом величина таких нормативів

залежить від загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуватимуться на реалізацію відповідних бюджетних програм, та кількості мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів[1].

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості використовується при розподілі міжбюджетних трансфертів і визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів публічних послуг тощо. Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Розраховані фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів підлягають коригуванню коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення та споживачів соціальних послуг, а також соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їхнього визначення). Коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 08.07.2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617.

Базові поняття: видатки бюджету, видатки місцевих бюджетів, видатки державного бюджету, класифікація видатків бюджету, поточні видатки, капітальні видатки, розпорядники бюджетних коштів, бюджетне асигнування, бюджетне призначення, бюджетне зобов'язання, кошторис бюджетної установи, бюджетне нормування, бюджетні норми і нормативи, норми видатків, видатки бюджету розвитку, бюджетне фінансування, кошторисне фінансування, бюджетне кредитування, фінансування за борговими операціями.

Контрольні запитання і завдання:

1. У чому простежується взаємозв'язок між державними видатками та видатками бюджету держави? У чому полягає їхня відмінність?
2. Як видатки державного і місцевих бюджетів впливають на соціально-економічний розвиток країни?
3. Що є основою розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів в Україні?
4. Що таке бюджетне фінансування і які його основні ознаки?
5. Назвіть суб'єктів та бюджетні відносини, які виникають у процесі використання бюджетних коштів. Охарактеризуйте їх.
6. Назвіть критерії класифікації видатків бюджету.
7. За якими ознаками можна класифікувати видатки бюджету?
8. Охарактеризуйте функціональну класифікацію видатків бюджету.
9. Проаналізуйте розподіл видатків бюджету за економічною класифікації видатків. Що таке поточні та капітальні видатки бюджетів? Куди вони спрямовуються?
10. Охарактеризуйте відомчу класифікацію видатків бюджету.
11. Визначте особливості програмної класифікації видатків.
12. Хто такі розпорядники бюджетних коштів? Назвіть види розпорядників бюджетних коштів?
13. Назвіть функції головних розпорядників бюджетних коштів. Які функції розпорядників коштів бюджету нижчого рівня?
14. Хто формує Єдиний реєстр розпорядників (одержувачів) коштів бюджетів всіх рівнів?

15. Охарактеризуйте загальний і спеціальний фонди кошторису.
16. Охарактеризуйте порядок складання проекту кошторису.
17. Які показники беруться за основу розрахунків проекту кошторису?
18. Хто затверджує кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи?
19. Дайте визначення нормування видатків.
20. За якими ознаками класифікуються бюджетні норми?

Розділ 9
ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ УПРАВЛІНСЬКОЇ ТА ОБОРОННОЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

§ 9.1. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на органи державної влади і місцевого самоврядування

Важливу роль у функціонуванні державного апарату відіграють видатки державного і місцевих бюджетів на органи державної влади та місцевого самоврядування. При цьому не суттєво демократичні або тоталітарні режими, перебувають при владі оскільки вони мають прерогативу над фінансуванням соціальної функції – наданням послуг у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення. Причиною цього є бюрократичні методи управління, застосування яких призводить до зменшення соціальної складової бюджетних видатків на противагу виконанню загальнодержавних функцій. Безперечно, фінансування законодавчої та виконавчої гілок влади має бути на відповідному рівні, проте підхід до надмірного витрачання бюджетних коштів в одних галузях і недофінансування інших потрібно змінити.

У цьому контексті перед Україною постало завдання формування більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, вдосконалення їхнього фінансування. Вирішенню цього завдання має сприяти проведення адміністративної реформи, мета якої полягає у вдосконаленні регуляторної функції органів влади, посиленні їхньої відповідальності, чіткому розподілі повноважень як по горизонталі, так і вертикалі, інтенсифікації взаємодії між різними гілками влади та спрямуванні діяльності на конкретний результат. На цьому фоні запровадження дієвого механізму контролю та більш широка участь населення у формуванні політики державного управління мають підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів.

Виконання загальнодержавних функцій передбачає бюджетні видатки на:

1) функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України та Верховної Ради АР Крим, забезпечення діяльності народних депутатів);
2) функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим; та її місцевих органів, міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування);
3) утримання Президента України та його апарату;
4) утримання фінансових і фіскальних органів (Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України й інших);
5) загальне планування і статистичні служби;
6) інші управлінські функції (рис. 1).

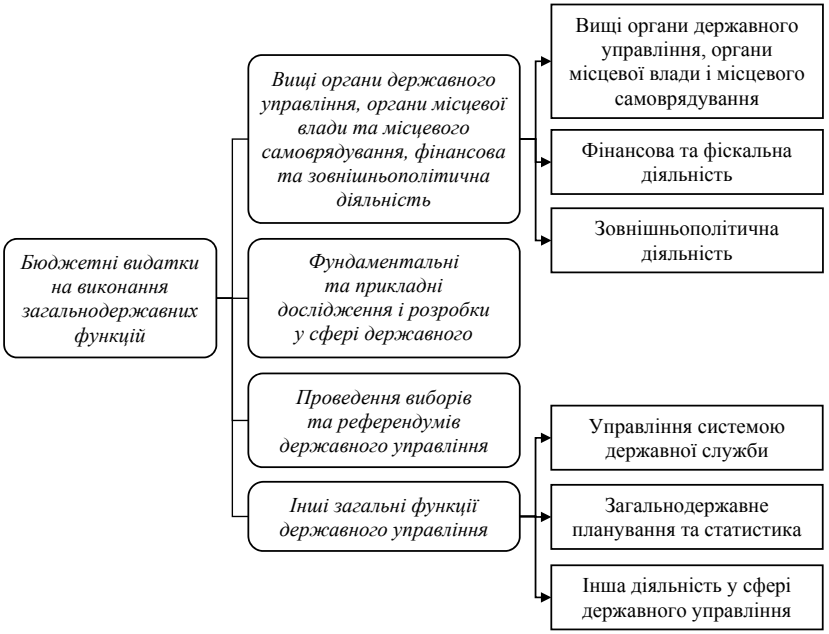


Рис. 1. Функціональна структура бюджетних видатків на виконання загальнодержавних функцій

Видатки на органи державної влади і місцевого самоврядування здійснюються з бюджетів усіх рівнів (рис. 2). З державного бюджету утримується Президент України, законодавча та виконавча гілки влади. Натомість з бюджету АР Крим фінансується представницька і виконавча влада АР Крим, з бюджетів міст, селищ, сіл та їхніх об'єднань – органи місцевого самоврядування (міські, селищні й сільські ради; міські, селищні та сільські голови; старости; виконавчі органи міських, селищних і сільських рад; районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ і сіл). Така структура бюджетних видатків є продуктом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів і зумовлена передачею повноважень і фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень.

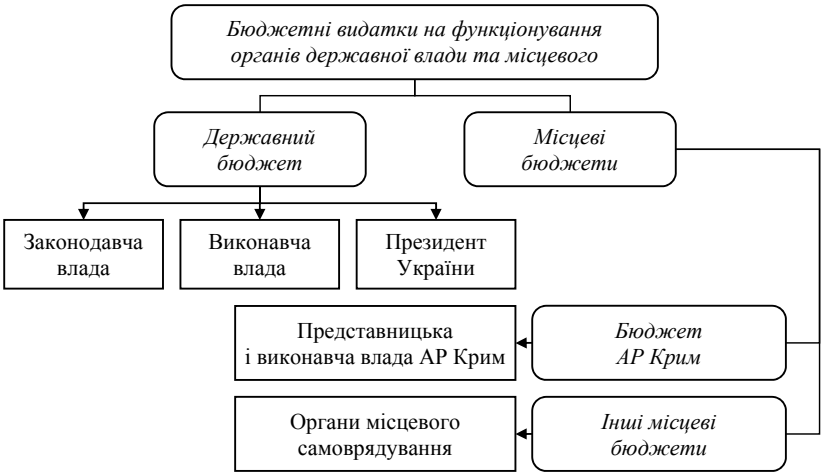


Рис. 2. Структура видаткової частини державного та місцевих бюджетів на функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування

Особливості має планування видатків державного бюджету на виконання загальнодержавних функцій (рис. 3). Згідно зі ст. 35 і 36 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів (рис. 4). Вони забезпечують складання цих запитів відповідно до Бюджетної декларації та вимог інструкцій з їхньої підготовки з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, звітів про виконання паспортів бюджетних програм, результатів оцінювання ефективності бюджетних програм тощо. Бюджетні запити складаються на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, враховуючи фінансові й інші обмеження, чим визначається ефективність витрачання бюджетних коштів.

Рис. 3. Планування видатків державного бюджету на виконання загальнодержавних функцій

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів. Вони мають містити інформацію, необхідну для аналізу показників бюджетних видатків на виконання загальнодержавних функцій. На будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетних запитів щодо відповідності Бюджетній декларації та ефективності витрачання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу міністр фінансів України приймає рішення про внесення того чи іншого бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням на розгляд Кабінету Міністрів України[1].

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1281974118678297.

Рис. 4. Склад головних розпорядників бюджетних коштів у сфері виконання загальнодержавних функцій

За таким самим алгоритмом планується видаткова частина місцевих бюджетів на функціонування органів місцевого самоврядування (рис. 5). Згідно зі ст. 75 Бюджетного кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у порядку та в терміни, встановлені цими органами. Місцеві фінансові органи здійснюють аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, з точки зору їхньої відповідності меті, пріоритетності, дієвості й ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу місцеві фінансові органи приймають рішення про внесення того чи іншого бюджетного запиту у пропозиції до проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідній місцевій раді[1].

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1281974118678297.

Рис. 5. Планування видатків місцевих бюджетів на функціонування органів місцевого самоврядування

Згідно з затвердженим розписом бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження індивідуальних і зведених кошторисів – документів, які підтверджують повноваження щодо отримання доходів та здійснення видатків, визначають обсяг і спрямування коштів для функцій, визначених на рік. Індивідуальні кошториси складаються щодо окремих бюджетних установ й організацій, зведені кошториси – на рівні міністерств і містять доходи та видатки індивідуальних кошторисів підпорядкованих установ. Така форма фінансування є усталеною практикою в Україні й передбачає виділення асигнувань з бюджету у безповоротному порядку за цільовим призначенням та розподілом за окремими етапами фінансування.

Формування індивідуального кошторису здійснюється на підставі лімітної довідки про асигнування з бюджету, яку вищестояща організація надсилає всім підпорядкова-

ним установам у двотижневий термін після затвердження бюджету, з якого проводиться фінансування. Водночас показники лімітної довідки доводяться до відома розпорядників бюджетних коштів для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду та планів використання бюджетних коштів. У процесі визначення лімітів витрат враховується об'єктивна потреба в коштах, відповідно до обсягів роботи, що виконується, та штатної чисельності працівників.

Особливості має порядок затвердження кошторисів і штатних розписів органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 6). Індивідуальний кошторис затверджується керівником відповідної вищестоящої організації не пізніш ніж через місяць після затвердження бюджету, з якого проводиться фінансування. Разом із кошторисом затверджується штатний розпис установи, в тому числі її структурних підрозділів, які утримуються за рахунок спеціальних чи інших позабюджетних коштів. У штатному розписі вказується кількість штатних одиниць за структурними підрозділами, посадові оклади за кожною посадою та загальний місячний фонд оплати праці на кожну посаду. Крім того, він може охоплювати облік усіх можливих додаткових виплат співробітникам – премій і компенсацій залежно від посади.

У дохідній частині кошторису зазначаються планові обсяги бюджетних асигнувань, які виділяються на фінансування, й надходження з інших джерел, одержання яких передбачено відповідними нормативно-правовими актами. Натомість у його видатковій частині зазначається загальна сума витрат з їхнім розподілом за категоріями видатків економічної класифікації: 1) оплата праці адміністративно-управлінського персоналу; 2) нарахування на заробітну плату; 3) придбання предметів постачання

та матеріалів для управлінсько-адміністративних цілей; 4) видатки на відрядження, оплату комунальних, транспортних й інших послуг; 5) придбання обладнання і предметів довгострокового користування; 6) капітальне будівництво; 7) капітальний ремонт.

Рис. 6. Порядок затвердження кошторисів і штатних розписів органів державної влади та місцевого самоврядування

У видатках на органи державної влади найбільшу частку в структурі становлять кошти на оплату праці (рис. 7). Зважаючи на те, що працівники цих органів мають статус державних службовців (секретаріат Кабінету Міністрів України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації), оплата їхньої праці здійснюється на основі Закону України «Про державну службу». У ст. 50 зазначено, що держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та

ініціативної роботи[1]. Відповідно така оплата праці охоплює посадовий оклад, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг, премії за результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності.

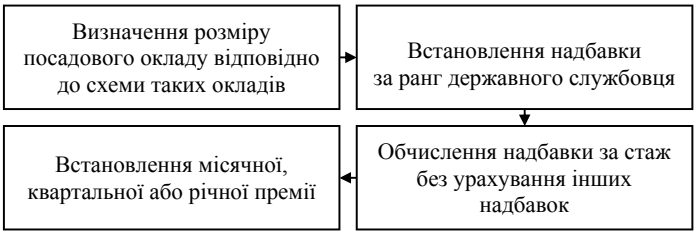


Рис. 7. Планування бюджетних видатків на оплату праці державних службовців

Згідно із Законом України «Про державну службу» схеми посадових окладів на посадах державної служби визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому мінімальний розмір посадового окладу у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, не може становить менше від двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. У деяких випадках Кабінет Міністрів України встановлює коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, екологічних й інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів.

Посадові оклади державних службовців встановлюються залежно від складності та рівня відповідальності службових обов'язків, які вони виконують. З метою підвищення їхнього матеріального забезпечення і стимулювання праці до посадових окладів встановлюються надбавки

[1] Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

за ранги державних службовців (присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів діяльності). Розмір надбавки за ранг визначається Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби. Обчислення надбавки за стаж проводиться відповідно до посадового окладу працівника без урахування інших надбавок, а виплата – одночасно з виплатою заробітної плати за другу половину місяця у межах затвердженого фонду оплати праці.

Згідно із Законом України «Про державну службу» державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать: 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат діяльності державного органу; 3) місячна або квартальна премія за належне виконання умов контракту про проходження державної служби. Фонд преміювання встановлюється у розмірі 20% від величини загального фонду посадових окладів за рік та показника економії фонду оплати праці. При цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30% від величини фонду його посадового окладу за рік.[1]

Фонд оплати праці державних службовців формується не тільки за рахунок коштів державного бюджету На його розмір також впливають надходження коштів у рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій і донорських установ. Місячний фонд оплати праці кожного конкретного органу державної влади визначається шляхом додавання всіх передбачених видів виплат за кожною посадою (посадовий оклад, доплата за ранг, надбавки за вислугу ро-

[1] Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

ків й інші надбавки). Натомість річний фонд оплати праці обчислюється множенням місячного фонду оплати праці на 12. При плануванні цієї складової бюджетних видатків особливістю є те, що зменшення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів і надбавок до них.

Структура й умови оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади регламентується постановою Кабінету Міністрів України. Нею затверджено схеми посадових окладів працівників Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, апарату Верховної Ради України, Рахункової палати України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, Верховної Ради України, Ради міністрів України, виборчої комісії, міністерств і республіканських комітетів АР Крим. Оплата праці посадових осіб місцевого самоврядування визначається органом місцевого самоврядування відповідно до умов оплати праці, визначених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів.

Ще однією складовою у структурі видатків державного і місцевих бюджетів на органи державної влади та місцевого самоврядування є видатки на відрядження, оплату комунальних, транспортних й інших послуг. Планування видатків на відрядження здійснюється відповідно до їхньої кількості та тривалості, віддаленості населених пунктів призначення, в які плануються відрядження. Працівникам, які направляються у відрядження в межах України і за кордон за наявності оригіналів підтвердних документів, відшкодовуються витрати на: 1) проїзд до місця відрядження та назад; 2) побутові послуги, що внесені до рахунків на оплату вартості проживання у готелях (прання, чистка, лагодження та прасування одягу, взуття чи білизни); 3) бронювання місць у готелях; 4) користування постільними речами в поїздах; 5) інші витрати.

Планування видатків на оплату комунальних, транспортних й інших послуг, необхідних для функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснюється відповідно до фактичних видатків за попередній період, розміру заборгованості за перелічені види послуг. Натомість придбання предметів постачання та матеріалів для управлінсько-адміністративних цілей, обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та капітальний ремонт планується в межах наявних коштів у відповідних бюджетах. Питання цих видатків є особливо гострим в умовах економії бюджетних коштів, оскільки фінансування органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється винятково в розмірах, необхідних для забезпечення поточної діяльності.

Та й загалом потребує підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, які виділяються на потреби органів державної влади та місцевого самоврядування. За останній час ухвалено певні заходи, спрямовані на виконання цього завдання: визначено мету зменшити штатну чисельність органів виконавчої влади; обмежено можливості з преміювання, надання допомог, встановлення надбавок до посадових окладів; доводяться ліміти витрат на утримання автотранспорту; припинено оплату чартерних рейсів; заборонено придбання мобільних телефонів і легкових автомобілів без відповідного дозволу; рекомендовано забезпечити ефективне використання належних органам влади приміщень, передбачивши здачу в оренду вільних приміщень.

Однак заходи, спрямовані на зменшення управлінських видатків, не мають бути самоціллю. Навпаки, інтенсифікація державного управління за підвищення бюджетного фінансування багатократно виправдовує будь-яке зростання видатків на нього. Модернізація державної служби має спрямовуватись на посилення служіння дер-

жави суспільству, його орієнтацію на забезпечення суспільно значущих послуг[1]. Одним із найважливіших компонентів має бути перебудова механізму фінансування органів державної влади та місцевого самоврядування для збільшення гнучкості організації апарату державного управління і підвищення відповідальності за результати діяльності при використанні бюджетних коштів, що можливо в умовах застосування програмно-цільового методу.

9.2. Видатки державного бюджету на оборону

В умовах військових конфліктів і в мирний час особливої ваги набувають питання витрачання бюджетних коштів на оборону. Ці видатки не пов'язані з підтримкою агресії або участю у міжнародних конфліктах збройних сил, оскільки їхнє головне завдання полягає у захисті суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. З одного боку, кожна держава з демократичними традиціями врядування має виступати за послідовне втілення принципів неподільності безпеки та її гарантування усім через безпеку кожного, а з іншого – за право інших країн обирати ті засоби безпеки, які вони вважають доцільними. Водночас механізм витрачання бюджетних коштів на оборону має забезпечуючи високі потреби національної безпеки.

На відміну від виділення бюджетних асигнувань на управління, економіку та соціальну сферу, видатки державного бюджету на оборону визначаються специфічними функціями держави – необхідністю захисту інтересів суспільства як у середині цієїдержави, так і на міжнародному рівні. Зміни, які відбулися у світі після розпаду

[1] Якобсон Л. И., Глаголев А. В., Кудюкин П. М. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. Москва, 2001. URL: http://www.nasledie.ru/finansi/23_10/article.php?art=13.

СРСР (припинення гонки озброєнь, ліквідація стратегічної військової техніки тощо), значно вплинули на бюджетні видатки на оборону, а теперішній стан фінансового забезпечення потреб національної безпеки не відповідає фундаментальним принципам бюджетної політики і потребує перегляду. Не менше посилили незадовільне становище позаблоковий статус України та її невизначеність у геополітичному просторі, що позбавляє достатнього фінансування бюджету на оборону.

Видатки на оборону здійснюються з бюджетів усіх рівнів (рис. 8): з державного бюджету – безпосередньо національна оборона, забезпечення функціонування установ і закладів Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності; з місцевих бюджетів – заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення.

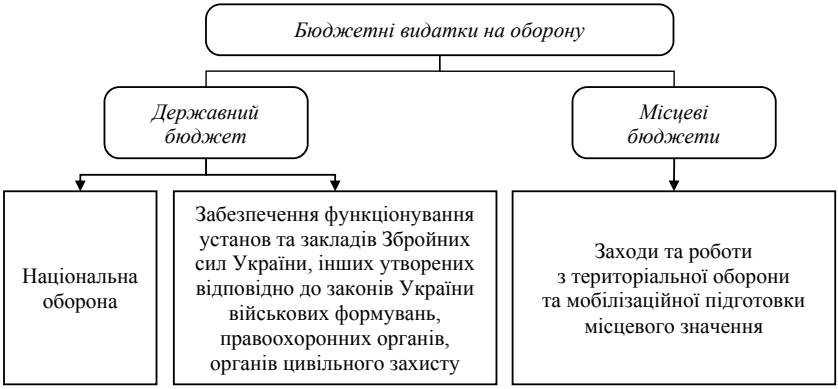


Рис. 8. Структура видатків державного та місцевих бюджетів на оборону

Абсолютні розміри бюджетних видатків на оборону визначає багато чинників (рис. 9). Опосередкованими причинами впливу на збільшення розміру бюджету на

оборону є реальні та передбачувані загрози[1], внутрішні воєнні конфлікти й участь у миротворчих операціях.

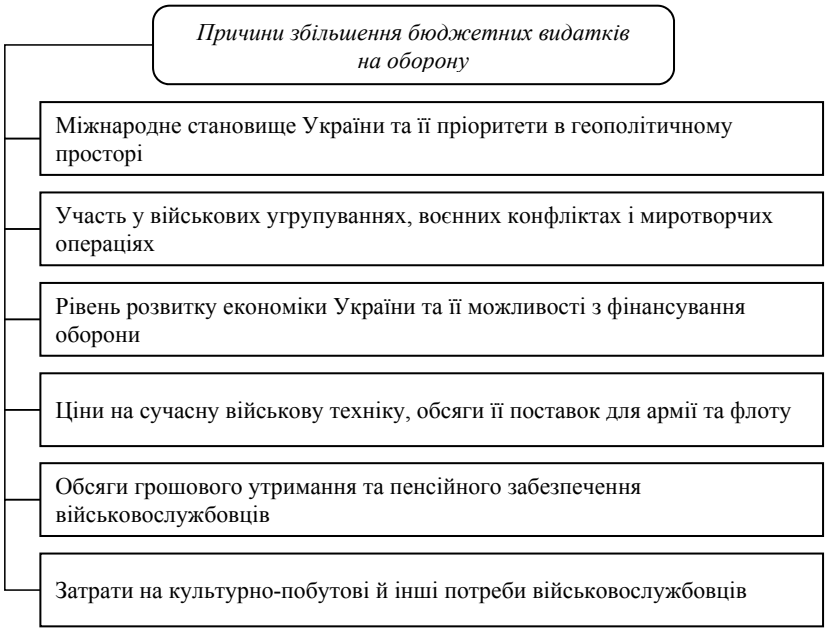


Рис. 9. Причини збільшення бюджетних видатків на оборону в Україні

В Україні бюджетні видатки на оборону мають непродуктивний характер і не сприяють приросту валового національного продукту, тому важливим питанням є обґрунтування їхньої структури та реальних обсягів. З одного боку, зменшення військових витрат дає змогу спрямувати бюджетні кошти на інші потреби, зокрема на забезпечення економічного зростання, збільшення інвестиційної складової бюджету, розвиток науки і техніки, покращення добробуту населення тощо. З іншого

[1] Пампуха І. В., Бабанін С. О. Про деякі економічні питання забезпечення оборони України. Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т. Шевченка. 2009. № 20. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_20/vip20-32.pdf.

боку, військово-промисловий комплекс є одним з основних резервів, який дає можливість у взаємодії зі суміжними секторами економіки розраховувати на збереження Україною статусу індустріально розвиненої держави[1]. Двоєдинство проблеми визначає необхідність вивчення складу видатків і структури Державного бюджету України на оборону (рис. 10).

Рис. 10. Склад бюджетних видатків на національну оборону

Бюджетні видатки на оборону мають розгалужену побудову. Так, утримання Збройних сил України передбачає не тільки фінансування їхнього особового складу, керівництва та військового управління, а й їхнє забезпечення зв'язком, створення командних пунктів і автоматизованих систем управління, медичне лікування, реабілітацію тощо. Бюджетні видатки на закупівлю озброєння та військової техніки мають важливе значення реформування і розвитку Збройних сил України, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, військових баз і складів. Поряд з оборонним змістом, соціальним ефектом характеризуються бюджетні видатки на капітальне будівництво, на основі чого придбавається або здійснюється будівництво житла для військовослужбовців.

Про недосконалість структури оборонного бюджету України, ігнорування в процесі його формування інноваційної складової розвитку військово-промисло-

[1] Длугопольський О. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони: фінансові та інституціональні аспекти. Світ фінансів. 2008. № 1. С. 198.

вого комплексу та модернізації Збройних сил України свідчить мала частка видатків на національну оборону у ВВП України. У нормативно-правовому полі рекомендаційно вказано, що на потреби оборонної галузі має витрачатися не менше 3% ВВП. Незважаючи на основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування безпеки від внутрішніх і зовнішніх загроз, заходи щодо збільшення особового складу, озброєнь та військової техніки, посилення їхнього якісного компоненту з одночасним підвищенням витрат втілились на практиці тільки після військової агресії Росії.

Відповідно до програмної класифікації найбільшу частку видатків бюджету на оборону спрямовується на утримання особового складу Збройних сил України. Меншими є видатки на створення і розвиток командних пунктів, забезпечення виконання міжнародних угод у військовій сфері, проведення призову до Збройних сил України, капітальний ремонт військових об'єктів. Крім того, набули тенденції до збільшення втричі видатки на утримання, експлуатацію, ремонт озброєння та військової техніки, вдвічі – видатки на забезпечення участі у міжнародних миротворчих операціях. Особливе місце у видатках оборонного бюджету посідає соціальний захист особового складу Збройних сил України щодо забезпечення його житлом і матеріального стимулювання праці, яке також збільшується.

Алгоритм планування видатків державного бюджету на оборону подано на рис. 11. Згідно зі ст. 35 і 36 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України розробляє та доводить до Міністерства оборони України – головного розпорядника бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Міністерство оборони України забезпечує складання цих запитів відповідно до Бюджетної декларації та вимог інструк-

цій з їхньої підготовки з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, звітів про виконання паспортів бюджетних програм, результатів оцінювання ефективності бюджетних програм тощо. Бюджетні запити складаються на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, враховуючи фінансові й інші обмеження, чим визначається ефективність витрачання бюджетних коштів.

Рис. 11. Алгоритм планування видатків державного бюджету на оборону

Міністерство оборони України забезпечує своєчасність, достовірність і зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів. Вони мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників бюджетних видатків на забезпечення функціонування установ і закладів Збройних сил України, оборонно-промислового

комплексу та обороноздатності держави. На будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетних запитів щодо відповідності Бюджетній декларації та ефективності витрачання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу міністр фінансів України приймає рішення про їхнє внесення до проекту Державного бюджету України перед поданням Кабінету Міністрів України[1].

Відповідно до економічної класифікації видатки на оборону поділяються на поточні та капітальні (рис. 12). Поточні видатки пов'язані з фінансовою підтримкою установ, що забезпечують оборону на досягнутому рівні. Вони охоплюють грошове утримання персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування й інші види матеріального забезпечення, а також витрати на експлуатацію і ремонт техніки. Натомість капітальні видатки відображають матеріально-технічне переоснащення цієї галузі та містять витрати на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та ремонт, закупівлю озброєння, що має важливе значення для реформування Збройних сил України, забезпечення обороноздатності держави.

Крім бюджетного фінансування, обороноздатність держави може бути забезпечена за рахунок позабюджетних коштів (спеціальних і депозитних коштів, сум за дорученнями). Їхнє витрачання здійснюється за цільовим призначенням на:

1) оперативно-службову діяльність;
2) бойову підготовку; оплату поставок озброєння, військової техніки, палива, продовольства та речового майна, необхідного для проведення бойової підготовки воїнів;

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1281974118678297.

3) виплату основних і додаткових видів грошового утримання військовослужбовців;
4) забезпечення господарсько-побутових потреб військ й органів безпеки держави;
5) утримання військових навчальних закладів, військових академій, госпіталів, санаторіїв, лікувальних закладів;
6) капітальне будівництво та ремонт військової техніки.

Рис. 12. Склад бюджетних видатків на національну оборону

З метою забезпечення відповідності програм і дій органів державної влади у сфері оборони в Україні набуло поширення оборонне планування, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над сектором оборони. Його реалізація базується на застосуванні програмно-цільового методу складання бюджету на оборону, системності та паралельності формування планів, відповідальності суб'єктів планування у сфері оборони. Поряд із забезпеченням ефективності витрачання бюджетних коштів, оборонне планування спрямоване на захист національних інтересів від внутрішніх і зовнішніх воєнних загроз, гарантування державою реалізації організаційно-

технічних, науково-методичних, матеріальних та фінансових напрямів оборонної політики.

Мета довгострокового планування на оборону полягає у визначенні засад державної політики у сфері оборони та створенні нормативно-правової бази для середньострокового і короткострокового планування. Під час його здійснення (довгострокові плани у сфері оборони складаються терміном на п'ять років) розробляються положення Воєнної доктрини, завдання Збройних сил України, проекти концепцій і програм їхнього розвитку. Кабінет Міністрів України, розробляючи макроекономічні показники розвитку національної економіки, у тому числі військово-промислового комплексу, визначає матеріальні, фінансові, людські та інші ресурси для гарантованого забезпечення потреб оборони, прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону з урахуванням орієнтовних обсягів державного оборонного замовлення тощо.

Довгострокове планування на оборону є основою для його реалізації у середньостроковій і короткостроковій перспективах. Середньострокові плани складаються терміном до п'яти років, а документами такого планування є програми розвитку складових сектору безпеки й оборони. Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними силами України, на основі затверджених Президентом України концепцій розвитку відповідних військових формувань розробляють проекти державних програм їхнього розвитку. У разі потреби зазначеними центральними органами виконавчої влади розробляються і вносяться на затвердження Кабінету Міністрів України плани-графіки виконання державних програм розвитку Збройних сил України, а також їхнього забезпечення відповідними ресурсами.

Короткострокове оборонне планування передбачає щорічну розробку планів утримання та розвитку Збройних сил України. Під час його реалізації Рада національної безпеки і оборони бере участь у розгляді проекту закону про Державний бюджет України та вносить Президенту України пропозиції щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного й іншого забезпечення виконання заходів в оборонній галузі. Кабінет Міністрів України уточнює прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку Збройних сил України. Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними силами України, розробляють плани їхнього утримання, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на наступний рік.

Складовою системи оборонного планування є планування оборонного замовлення (рис. 13). Державні замовники розробляють орієнтовні показники його обсягів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів, необхідних для здійснення заходів, виконання завдань і досягнення показників, визначених державними цільовими програмами. За короткострокового оборонного планування державні замовники готують і подають пропозиції до проекту основних показників оборонного замовлення на: плановий бюджетний період з урахуванням видатків, передбачених для потреб забезпечення національної безпеки й оборони у проекті закону про Державний бюджет України; наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням індикативних прогнозних показників.

Рис. 13. Планування оборонного замовлення

Під час планування оборонного замовлення державні замовники виходять з того, що закупівля озброєння і військової техніки, військової зброї та боєприпасів до неї, їхня модернізація з проведенням ремонту за технічним станом здійснюються винятково за таким оборонним замовленням. Державні замовники погоджують з Міністерством оборони України пропозиції щодо виконання робіт із розроблення нових видів озброєння, військової техніки та військової зброї. Вони також погоджують з центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать підприємства оборонно-промислового комплексу, пропозиції щодо виконання робіт оборонного призначення з метою максимального використання науково-виробничого потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу України.

Проект основних показників оборонного замовлення готує уповноважений орган з урахуванням пропозицій державних замовників. У проекті основних показників оборонного замовлення враховуються пропозиції щодо постачання продукції, робіт і послуг:

1) необхідних для здійснення заходів, виконання завдань і досягнення показників, визначених державними цільовими програмами, іншими документами планування розвитку Збройних сил України, інших військових формувань у відповідному бюджетному періоді;
2) необхідних для виконання покладених на державних замовників завдань;
3) визначених Кабінетом Міністрів України як таких, що мають важливе значення для забезпечення національної безпеки й оборони відповідно до Основних напрямів урядової політики в економічній та соціальній сферах.

На останньому етапі Кабінет Міністрів України затверджує основні показники оборонного замовлення. Це здійснюється протягом місяця після набуття чинності законом про Державний бюджет України. У разі потреби Кабінет Міністрів України може скоригувати основні показники оборонного замовлення за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до відання якого належать питання національної безпеки й оборони, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (в цьому разі важливо не перевищити видатки, затверджені в Державному бюджеті України). Фактично після цього здійснюється укладення державних контрактів з оборонного замовлення та їхнє фінансування шляхом визначення на конкурентних засадах виконавців[1].

[1] Про державне оборонне замовлення : Закон України № 464-XIV від 03.03.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14.

9.3. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного бюджету на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади

Нормативно-правове поле кожної суверенної держави визначає її функції як найзагальніші та найважливіші напрями діяльності щодо здійснення стратегічних цілей і завдань, які стоять у конкретний історичний період. За суспільно-політичним призначенням вони виявляються у збереженні конституційного ладу, законності та правопорядку, а їхнє безпосереднє виконання покладається на інституції, які мають повноваження щодо захисту від злочинності, підривної діяльності іноземних держав, техногенних катастроф, стихійних лих, соціальних конфліктів й інших загроз, забезпечення прав і свобод громадян. Відповідним чином будується механізм витрачання бюджетних коштів на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади (рис. 14).

Бюджетні видатки на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади мають розгалужений склад і фінансуються з бюджетів усіх рівнів (рис. 15). Прерогативою державного бюджету є видатки на забезпечення громадського порядку, боротьбу зі злочинністю, охорону державного кордону, протипожежний захист і рятування, судову владу, кримінально-виконавчу систему та виправні заходи, нагляд за додержанням законів і представницькі функції в суді. Натомість з місцевих бюджетів фінансуються пожежна охорона, формування з охорони громадського порядку, заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Така структура бюджетних видатків пояснюється природою функцій держави, децентралізацією повноважень, формами і методами фінансового забезпечення.

Рис. 14. Склад бюджетних видатків на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади

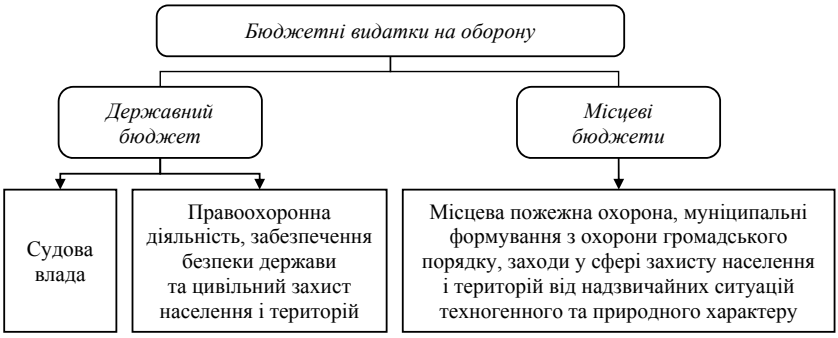


Рис. 15. Структура видаткової частини державного та місцевих бюджетів на забезпечення громадського порядку, безпеки і судової влади

Інститути, які забезпечують громадський порядок, безпеку і судову владу, відповідають за захист прав і свобод громадян, ведення боротьби зі злочинністю, охорону громадського порядку, безпеку дорожнього руху тощо. Однак, практика їхнього фінансового забезпечення свідчить про невідповідність обсягів виділених асигнувань з бюджету реальним потребам. Серед багатьох причин головною є надмірна чисельність особового складу. Ця проблема спричинила те, що близько 85% бюджетних асигнувань спрямовуються на оплату праці і тільки незначна частина – на розвиток матеріально-технічної бази. Створення умов для ефективного функціонування державних інститутів потребує зміни їхньої структури та чисельності, підходів до управління і фінансування.

Бюджетне фінансування забезпечення громадського порядку та безпеки здійснюється через головного розпорядника бюджетних коштів – Міністерство внутрішніх справ України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, безпеки дорожнього руху тощо. До системи головного розпорядника, крім апарату МВС, входять п'ять відповідальних виконавців, а саме: Державна прикордонна служба України; Національна гвардія України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України.

Обов'язки щодо організації та координації роботи відповідальних виконавців у бюджетному процесі покладаються на державного секретаря та структурний підрозділ МВС. Одним з їхніх завдань є здійснення методичного керівництва та контролю за дотриманням вимог законодав-

ства з питань організації бюджетного процесу в установах МВС. Координація питань у процесі складання, затвердження і виконання державного бюджету в апараті Міністерства внутрішніх справ України здійснюється Департаментом фінансово-облікової політики та іншими його структурними підрозділами, які готують пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів, необхідних для забезпечення діяльності МВС, здійснення їхнього розподілу, та беруть участь у формуванні результативних показників бюджетних програм відповідно до завдань і функцій, які покладені на ці підрозділи.

Головний розпорядник бюджетних коштів приймає від відповідальних виконавців на розгляд за кожною бюджетною програмою:

1) плани діяльності на середньостроковий період;
2) проект кошторису та бюджетний запит;
3) мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів;
4) проекти паспортів бюджетних програм і звіти про їхнє виконання;
5) зведені проекти кошторисів і плани асигнувань;
6) розподіл показників зведених кошторисів відповідальних виконавців за розпорядниками нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів;
7) розподіли відкритих асигнувань за мережею відповідального виконавця;
8) фінансову та бюджетну звітність;
9) інформацію про бюджет за бюджетними програмами та показниками.

Департамент фінансово-облікової політики спільно зі структурними підрозділами МВС та відповідальними виконавцями готує зауваження і пропозиції щодо вказаних документів. Після врахування вони в установленому порядку подаються на підпис і погодження керів-

нику. Проекти кошторисів за бюджетними програмами на середньостроковий період, бюджетні запити, проекти зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів установ розглядаються головним розпорядником бюджетних коштів у присутності осіб, які відповідають за формування показників бюджетних програм.

Головний розпорядник бюджетних коштів здійснює формування проектів кошторисів на підставі Бюджетної декларації та плану діяльності на середньостроковий період. При розгляді проектів кошторисів за бюджетними програмами він:

1) контролює врахування інформації щодо результатів проведених ревізій і перевірок цільового та ефективного використання коштів;
2) контролює здійснення відповідальними виконавцями заходів з оптимізації бюджетних програм і мережі;
3) здійснює аналіз видатків, пов'язаних з функціонуванням бюджетних установ та неефективних витрат;
4) контролює внесення до проектів кошторисів розрахунків, на підставі яких визначається обсяг витрат для виконання заходів затверджених програм у бюджетному періоді.

Розгляд головним розпорядником бюджетних коштів проектів кошторисів здійснюється в такому порядку. Спочатку відповідальні виконавці готують проекти кошторисів за бюджетними програмами. Після цього інформація вноситься в АІС ГРК та із супровідним листом подається на паперових й електронних носіях до Де-

партаменту фінансово-облікової політики. Департамент здійснює аналіз поданих матеріалів, готує висновки, зауваження та пропозиції до них і подає на розгляд державному секретарю МВС. Відповідальні виконавці вживають заходів щодо усунення розбіжностей із головним розпорядником бюджетних коштів і вносять уточнення до показників у робочому порядку. Після цього проекти кошторисів подаються до Департаменту фінансово-облікової політики.

Підготовка та розроблення бюджетних запитів до проекту державного бюджету здійснюються відповідно до Бюджетної декларації та вимог інструкцій з підготовки бюджетних запитів. Головний розпорядник бюджетних коштів для забезпечення своєчасної організації роботи, пов'язаної зі складанням бюджетних запитів:

1) доводить до відома відповідальних виконавців граничні обсяги видатків загального фонду державного бюджету на плановий рік та індикативні прогнозні показники обсягів видатків;
2) організовує розроблення бюджетних запитів і надає роз'яснення щодо їхнього складання;
3) розробляє і доводить інші показники, яких відповідальні виконавці мають додержуватися;
4) установлює графік подання бюджетних запитів.

Відповідальні виконавці при підготовці бюджетних запитів та здійсненні розрахунків до них:

1) при визначенні обсягу видатків на наступний рік за основу беруть відповідні обсяги видатків, затверджені законом про Державний бюджет України на поточний рік;
2) під час розподілу граничного обсягу видатків дотримуються граничних обсягів, наданих головним розпорядником;
3) при розподілі видатків за кодами економічної класифікації видатків ураховують чисельність пра-

цівників, передбачені до запровадження розміри мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму;

4) під час визначення видатків забезпечують економію бюджетних коштів;
5) до бюджетних запитів вносять тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких визначена характером діяльності установи.

Повний пакет бюджетних запитів, у тому числі заповнені бюджетні запити в АІС ГРК, відповідальні виконавці подають в установлені графіком строки Департаменту фінансово-облікової політики для перевірки дотримання загальних вимог до заповнення бюджетних запитів та завантаження їх в електронну базу даних. Головний розпорядник бюджетних коштів проводить аналіз бюджетних запитів, поданих відповідальними виконавцями, щодо їхньої відповідності меті, пріоритетності, ефективності використання бюджетних коштів, готує висновки, зауваження та пропозиції до них. Відповідальні виконавці вживають заходів щодо узгодження бюджетних запитів і в триденний строк вносять уточнення до бюджетних запитів та подають їх до Департаменту фінансово-облікової політики.

Особливості має порядок складання і затвердження паспортів бюджетних програм. Так, проекти паспортів бюджетних програм відповідальні виконавці формують в АІС ГРК із використанням інформації, наведеної в бюджетних запитах, плані діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на середньостроковий період, та з урахуванням показників, визначених головним розпорядником бюджетних коштів, а після затвердження державного бюджету уточнюють відповідно до бюджетних призначень з розподілом результативних показників і порядків використання бюджетних коштів. З набуттям

чинності закону про Державний бюджет України відповідальні виконавці забезпечують подання проектів паспортів бюджетних програм у визначені головним розпорядником бюджетних коштів терміни[1].

Особливою статтею бюджетних видатків є фінансування судової влади у розмірах, достатніх для належного виконання нею функцій. Гострота цього питання у тому, що від планування та управління бюджетними коштами залежить не тільки забезпечення судів кадровими і матеріально-технічними ресурсами, а й побудова незалежного інституту судочинства. При цьому в міжнародних нормативно-правових документах йдеться про зобов'язання кожної держави виділяти на це відповідні фінансові ресурси (насамперед необхідно виокремити Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюцією Генеральної асамблеї ООН, Віденську декларацію і Програму дій, Висновок Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів ради Європи про фінансування та управління судами).

В Україні положення щодо фінансування установ, які здійснюють правосуддя, закріплене в ч. 1 ст. 130 Конституції України, де зазначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів[2]. Важливою нормою також є заборона виділяти судам фінансові ресурси з альтернативних джерел (мається на увазі ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади», де вказано, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виняткова на основі бюджетного фінан-

[1] Про затвердження Порядку взаємодії МВС як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ Міністерства внутрішніх справ України № 907від 13.11.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1366-18.

[2] Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1284979148157999.

сування[1]). Теза про заборону спрямовувати органам судової системи будь-які інші фінансові ресурси, крім тих, які виділяються з державного бюджету, пояснюється боротьбою з корупцією, що є стратегічною метою в процесі побудови незалежних судів.

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів відповідно до Конституції України. Забезпечення функціонування судової влади передбачає:

1) окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче від рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону;
2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів;
3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів. Видатки на утримання судів визначаються з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя – незалежного органу державної влади, який діє для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності та підзвітності.

Фінансове забезпечення всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, які належать до захищених статей видатків. Функції головного розпорядника бюджетних коштів щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють різні судові інституції:

1) Верховний Суд України – щодо фінансового забезпечення його діяльності;
2) вищий спеціалізований суд – щодо фінансового забезпечення його діяльності;

[1] Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України № 783-XIV від 30.06.1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=783-14&p=1284979148157999.

3) Державна судова адміністрація України – щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони України та Державної судової адміністрації України;
4) Вища рада правосуддя – щодо фінансового забезпечення її діяльності.

Функції розпорядника бюджетних коштів щодо місцевих судів здійснюють територіальні управління Державної судової адміністрації України. Видатки на утримання судів у державному бюджеті визначаються окремим рядком щодо Верховного Суду України, Вищої ради правосуддя України, апеляційної палати вищого спеціалізованого суду, а також загалом щодо апеляційних, місцевих судів. Видатки кожного місцевого та апеляційного суду всіх видів та спеціалізації, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони України та Державної судової адміністрації України визначаються у Державному бюджеті України в окремому додатку. Ці видатки не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Планування видатків державного бюджету на судову владу має певні особливості. Його методика ґрунтується на результативних показниках діяльності судової системи. Модельний бюджет видатків споживання будується окремо для кожного суду на базі його плану вирішених справ із використанням модельних показників результату, побудованих на базі макроекономічних показників. Потреба у видатках споживання визначається окремо за такими категоріями:

1) оплата праці з нарахуваннями;
2) оплата комунальних послуг та енергоносіїв;
3) інші видатки.

Планування потреби у видатках споживання здійснює головний розпорядник бюджетних коштів, а у видатках розвитку – суди на підставі стратегічних цілей і завдань розвитку, визначених стратегічним планом.

Планування бюджету на оплату праці здійснюється за таким порядком (рис. 16). Щорічно на основі вибіркових статистичних досліджень за звітний рік визначається середньостатистична тривалість роботи судді у році в кількості робочих днів. На цій підставі визначається модельна продуктивність роботи судді – кількість розглянутих модельних справ, що дорівнює показнику середньостатистичної тривалості його діяльності. Діленням запланованої кількості вирішених модельних справ на модельну продуктивність роботи судді визначається модельна чисельність суддів для кожного суду. Модельний бюджет фонду оплати праці для кожного суду визначається шляхом множення відповідної модельної чисельності персоналу на модельну середню заробітну плату та сума нарахувань на оплату праці.

Рис. 16. Планування бюджетних видатків на оплату праці суддів

Планування бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв здійснюється за таким порядком (рис. 17). Плановий обсяг видатків поточного року на зазначені цілі загалом за судами множиться на індекс зростання цін на

цю категорію видатків, доведений інструктивним листом Міністерства фінансів України щодо бюджетного запиту. Визначається розмір зазначених видатків на одну планову вирішену модельну справу шляхом ділення проіндексованого обсягу видатків на загальну планову кількість вирішених модельних справ загалом за судами. Отриманий результат множиться на план розгляду модельних справ кожного суду. За таким самим алгоритмом здійснюється планування бюджету інших видатків споживання на забезпечення судочинства.

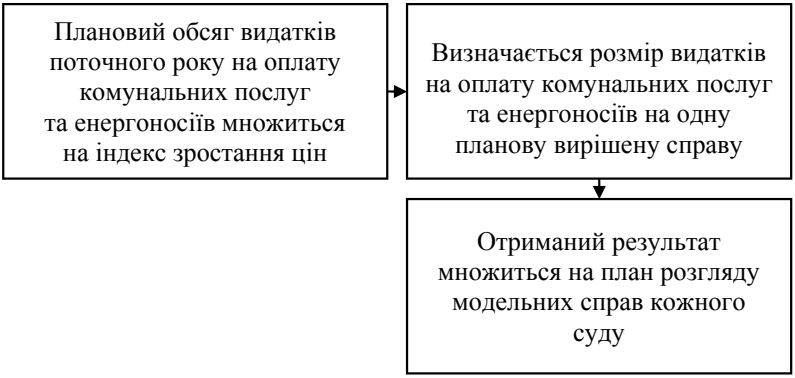


Рис. 17. Планування бюджетних видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв

Планування бюджету видатків розвитку здійснюється кожним судом окремо на підставі визначених на плановий рік відповідних стратегічних цілей і завдань. Форма для планування видатків розвитку встановлюється головним розпорядником бюджетних коштів. Отримана від судів інформація має забезпечити можливість головному розпоряднику бюджетних коштів залежно від обсягів виділених на ці цілі видатків вибрати пріоритетні напрямки та конкретні об'єкти, що дасть змогу одержати найбільший економічний ефект для покращення результативних

показників діяльності судів загалом. Інформація також має містити розшифрування обсягів видатків за кодами економічної класифікації видатків, а від Державної судової адміністрації України – додатково дані про об'єкти вкладень за місцевими судами.

Після отримання від Міністерства фінансів України граничного обсягу видатків загального фонду головний розпорядник бюджетних коштів доводить кожному суду та Державній судовій адміністрації України розрахований граничний обсяг видатків споживання на плановий рік і встановлені для них обсяги видатків розвитку за кодами економічної класифікації видатків та об'єктами капіталовкладень. На підставі отриманих граничних обсягів видатків вони формують проекти кошторисів за кодами економічної класифікації видатків з детальними розрахунками. Проекти кошторисів із розрахунками скеровуються головному розпоряднику бюджетних коштів для перевірки відповідності запланованих напрямів та обсягів видатків визначеним стратегічним цілям, заповнення на їхній основі форм бюджетного запиту[1].

Незважаючи на принцип достатності фінансового забезпечення, порядок формування видатків державного бюджету на утримання судів ставить під сумнів їхню повну самостійність[2]. Необхідно вдосконалити планування та управління бюджетними коштами. Зокрема, вітчизняні науковці пропонують цю категорію видатків визначати окремим рядком за кожним судом на підставі належним чином обґрунтованого кошторису доходів та видатків[3]. При цьому роль Державної судової адміністрації має зводитись до узагальнення

[1] Про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату : рішення Ради суддів України № 61 від 16.09.2016 р. URL: http://rsu.gov.ua/ua/documents/39.

[2] Хливнюк А. М. Участь державної судової адміністрації України у фінансуванні судів. Вісник Академії адвокатури України. 2008. № 13. С. 118.

[3] Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів : матеріали Наук.-практ. семінару (м. Харків, 30–31 берез. 2005 р.) / голов. ред. В. В. Сташис. Київ : ЦНТ «Гопак», 2006.

і моніторингу кошторисів, а також контролю разом з органами суддівського самоврядування за їхнім ефективним використанням. Такі заходи сприятимуть деполітизації фінансування судів за зменшення впливу різних органів влади.

Одним із заходів, що дасть змогу підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, також є оптимізація розподілу видатків на судову владу. Оскільки структура видаткової частини державного бюджету продиктована ієрархією побудови органів судової системи, основна частина витрат припадає на Конституційний суд України, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України. Разом з тим, місцеві суди (районні, міськрайонні, міські та суди районів у містах) фінансуються за залишковим принципом, що призводить до незадовільного забезпечення судів кадровими та матеріально-технічними ресурсами, через що порушуються конституційні права громадян на їхній захист.

З огляду на те, що місцеві суди здійснюють базові функції правосуддя з цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ, питанню їхнього фінансування має приділятися особлива увага. Значну частину витрат у цьому разі потрібно здійснювати на капітальну складову, що передбачає будівництво нових адміністративних об'єктів, капітальний ремонт і реконструкцію тих, що експлуатуються довготривалий період, з метою доведення до загальносвітових стандартів. Розроблення такої державної цільової програми та її впровадження можна розглядати як інвестиції в майбутнє – формування незалежної судової системи відповідно до соціально-економічних та демократич-

них перетворень у суспільстві й завдань інтеграції з європейською спільнотою.

Базові поняття: видатки на виконання загальнодержавних функцій; видатки на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансову та зовнішньополітичну діяльність; видатки на проведення виборів та референдумів державного управління; кошториси і штатні розписи органів державної влади та місцевого самоврядування; видатки на національну оборону; видатки на забезпечення функціонування установ і закладів Збройних сил України, військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту; видатки на заходи та роботи з територіальної оборони і мобілізаційної підготовки місцевого значення; видатки на утримання Збройних сил України; видатки на закупівлю озброєння та військової техніки; видатки на капітальне будівництво; оборонне замовлення; видатки на діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу із злочинністю та охорону державного кордону; видатки на протипожежний захист і рятування; видатки на судову владу; видатки на кримінально-виконавчу систему та виправні заходи; видатки на діяльність у сфері безпеки держави; видатки на нагляд за додержанням законів і представницькі функції в суді.

Контрольні запитання і завдання:

1. Яке призначення видатків державного та місцевих бюджетів на органи державної влади та місцевого самоврядування?
2. Охарактеризуйте структуру бюджетних видатків на виконання загальнодержавних функцій. Яка особливість її побудови?
3. Який алгоритм планування видатків державного бюджету на функціонування органів державної влади?
4. Чим відрізняється планування бюджетних видатків на функціонування органів місцевого самоврядування й органів державної влади?
5. Який порядок затвердження кошторисів і штатних розписів органів державної влади та місцевого самоврядування?
6. Охарактеризуйте структуру видаткової частини державного та місцевих бюджетів на оборону. Яка особливість її побудови?
7. Чим визначена необхідність витрачання не менше 3% ВВП на потреби оборонної галузі?
8. Як розподіляються видатки оборонного бюджету відповідно до програмної класифікації?
9. Який алгоритм планування видатків державного бюджету на оборону?
10. Чи забезпечується обороноздатність держави за рахунок позабюджетних коштів?
11. Що таке оборонне замовлення та який порядок його планування?
12. Як реалізується оборонне планування у середньо- і короткостроковій перспективах?
13. Які причини збільшення бюджетних видатків на оборону в Україні?

14. Яке призначення видатків державного бюджету на забезпечення громадського порядку та безпеки?
15. Охарактеризуйте структуру бюджетних видатків на забезпечення громадського порядку та безпеки. Яка особливість її побудови?
16. Який алгоритм планування бюджетних видатків на забезпечення громадського порядку та безпеки?
17. Охарактеризуйте роль головних розпорядників бюджетних коштів у виконанні державного бюджету на забезпечення громадського порядку та безпеки.
18. Чим зумовлена заборона виділяти судам фінансові ресурси з альтернативних джерел?
19. Як здійснюється планування бюджетних видатків на оплату праці суддів?
20. Які особливості має планування бюджетних видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв судів?

Розділ 10
ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

§ 10.1. Роль видатків бюджету у реалізації соціальної функції держави

Перші записи про суспільні видатки знайдено у трактатах, присвячених державному управлінню епохи меркантилізму. Здебільшого увага зосереджується на питаннях державного добробуту та гарантування національної безпеки. Зокрема, зазначається, що суспільне благо держава забезпечує шляхом захисту однієї групи населення від іншої та від зовнішніх впливів з метою ізоляції сильніших від слабших, яких вона має захищати.

Швейцарський економіст С. Сісмонді вважав, що метою економічної політики держави має бути досягнення суспільного добробуту; держава має відмовитися від невтручання в економічний розвиток та активно провадити політику захисту суспільних цінностей, оскільки механізм приватних інтересів і стихійного ринкового регулювання абсолютно не забезпечує суспільного добробуту. На його думку, держава має прагнути до такого порядку, який забезпечить і бідним, і багатим достаток, радість і спокій, тобто до порядку, за якого ніхто не страждає[1].

[1] Всемирная история экономической мысли : в 6 т. Т. IV : Теория социализма и капитализма в межвоенный период / председ. ред. кол. В. В. Орешкин ; МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва : Мысль, 1990. С. 88.

Німецький економіст А. Вагнер у 1892 р. сформулював закон, суть якого полягає в тому, що суспільний розвиток загалом й індустріальний зокрема мають супроводжуватися неухильним зростанням частки державних видатків у ВВП. Це зумовлено такими чинниками:

- соціально-політичним (історичний розвиток держави веде до посилення її соціальної функції);
- економічним (поступальний рух науки і техніки сприяє збільшенню обсягу державних асигнувань на наукову та інноваційну діяльність);
- історичним (з метою фінансування непередбачуваних видатків держава надає позики, що збільшує державний борг та витрати на його обслуговування).

А. Вагнер наголошував, що державні видатки збільшуються водночас з економічним зростанням, тобто попит на охорону здоров'я, освіту та інші «соціальні» товари є еластичною функцією[1]. Інакше кажучи, зі зростанням суспільного добробуту, що вимірюється відповідними показниками (ВВП на одну особу; середнім грошовим доходом на одну особу), споживачі готові більшу частку свого доходу віддавати як податки, котрі спрямовуються на фінансування виробництва суспільних благ. Аргументуючи необхідність зростання ролі держави в житті громадян, А. Вагнер заклав фундамент державної соціальної політики.

Однак щодо універсальності закону А. Вагнера немає єдиної точки зору як у зарубіжній, так і у вітчизняній економічній літературі. Вивчаючи це питання, Р. Масґрейв зазначив, що однією з визначальних рис західного світу упродовж XX ст. є зростання суспільного сектору; частка ВНП, яка проходить через державні бюджети промислово розвинутих країн, зросла приблизно від 10% на початку XX ст. до її середнього рівня, що становить 40%, в кінці цього століття. При цьому найнижчі показники спостері-

[1] Wagner A. Grundlegung der politischen Ökonomie. Leipzig : Winter, 1892.

гаються в Японії, Австралії та США (близько 30%), а найвищі – у Франції, Данії, Швеції (60%). Таким чином, справдилося передбачення А. Вагнера щодо зростання видатків, хоча для повної його реалізації минуло півстоліття[1].

Обсяги видатків бюджету держави залежать не лише від темпів економічного зростання, а й від моделі економічної системи, яку обирає країна. Сьогодні в центрі економічної системи має бути людина. Трансформація елементів такої системи у напрямку розширення можливостей людини та розвитку її потенціалу залежить від рівня соціалізації економіки.

Оскільки система видатків бюджету має забезпечувати надійне функціонування держави і сприяти створенню умов для економічного зростання, питання підвищення ефективності використання коштів бюджету як одне з основних завдань у сфері державних фінансів розглядало багато провідних учених.

Італійський економіст В. Парето стверджував, що витрачання бюджетних коштів буде ефективним тоді, коли на певний момент наявні фінансові ресурси, котрі розподілені та використовуються у такий спосіб, що забезпечують максимальний або близький до нього рівень добробуту всіх членів суспільства. Порушення такого стану призводить лише до перерозподілу добробуту від одних людей на користь інших, тобто жодного загального приросту добробуту при цьому не відбувається. За допомогою запропонованого В. Парето методу теоретично виражаються оптимальні параметри бюджету, за яких досягається найкращий стан добробуту та розподілу бюджетних коштів між соціальними верствами населення, а також між нинішнім і прийдешнім поколіннями[2].

---

[1] Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави. Київ : Вид. дім «КМ академія», 2004. С. 50.

[2] Фінансова думка України: в 3 т. Т. 1 / авт.-упоряд. : С. І. Юрій, С. В. Льовочкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко. Київ : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. С. 80.

Таким чином, відповідно до «оптимуму Парето», описаного вченим у праці «Керівництво з політичної економії»[1], необхідно об'єктивно оцінити ефективність державних видатків, що здійснюються у процесі досягнення домовленості між державою як юридичною особою, яка переконує передати їй кошти платників податків на фінансування необхідних їм видатків, та платниками, які приймають рішення передати частину власних коштів державі чи здійснити видатки самостійно або через альтернативні (недержавні) фінансові інститути.

Серед багатьох аспектів дослідження важливо передусім звернути увагу на соціальну політику держави, спрямовану на формування соціальної безпеки людини. Соціальна політика передбачає комплекс соціально-економічних заходів держави й організацій, діяльність яких спрямована на послаблення нерівності в розподілі доходів і майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знецінення трудових заощаджень тощо. У широкому розумінні соціальна політика – це сукупність цілей, їхнє обґрунтування в соціальній програмі та реалізація ухвалених рішень державою й іншими соціальними інститутами в інтересах основних соціальних верств і груп, окремої людини і передусім найбідніших прошарків населення. У науковій літературі Заходу соціальна політика визначається як: 1) напрям дій щодо соціальних явищ з метою управління взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів; 2) сфера діяльності держави, відповідальна за створення та надання соціального захисту, що охоплює соціальні послуги, виплати та ін.

Соціальна політика – це передусім діяльність держави у соціальній сфері, спрямована на об'єднання зусиль усіх господарських та управлінських структур з метою вирішення соціальних завдань[2]. Держава, здійснюючи со-

[1] Pareto V. Manuel d'Economie politique. Paris : V. Giard et E. Briere, 1909. Reprinted : Paris : Marsel Giard, 1927 ; Geneva : Librairie Droz, 1966.

[2] Дєдов Є. Г. Поняття, цілі та основні завдання соціальної політики держави. Вісник Луганського національного університету ім. Тараса Шевченка. 2013. № 11 (2). С. 78.

ціальну політику, регулює процес розподілу матеріальних благ і гарантує юридично встановлені норми суспільного життя. Вона виконує роль координатора у процесі функціонування та розвитку соціальних відносин[1]. Отже, сучасна державна соціальна політика – це діяльність законодавчих, виконавчих і судових органів влади з управління соціальною сферою, спрямована на розширення можливостей людини, всебічний розвиток її потенціалу, підвищення рівня добробуту.

Соціальна сфера є цілісною динамічною підсистемою суспільства, генерованою його об'єктивними потребами у неперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу. Вона охоплює коло суспільних відносин, які можна охарактеризувати як сферу державної діяльності щодо створення та забезпечення умов для нормальної життєдіяльності й розвитку людей. Таким чином, соціальна сфера – це стале середовище для відтворення людського потенціалу та простір для реалізації соціальної функції держави, тому саме в цій сфері соціальна політика держави набуває відповідного змісту.

Поняття «соціальна сфера» введено на початку 1960-х рр. як інша назва невиробничої сфери. Це пов'язано ученнями про поділ економіки на виробничу та невиробничу сфери. Проте у світлі сучасних науково-методологічних підходів людина розглядається як носій соціальних потреб і джерело багатства суспільства, оскільки прогрес більшою мірою залежить не від темпів економічного зростання, а від якості життя та рівня розвитку людського потенціалу. Таким чином, безпосередніми адресатами соціальної сфери є люди, їхні матеріальні, фізичні та духовні можливості.

На відміну від галузей народного господарства, що беруть безпосередню участь у виробництві ВВП, преро-

[1] Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2006. С. 7.

гативою соціальної сфери є відтворення і підтримка населення, потенціал якого визначає можливості галузей народного господарства у виробництві ВВП. Вона безпосередньо пов'язана з життєдіяльністю людини та задоволенням її різних потреб. Соціальна сфера орієнтована на індивідуальність людини. Інші сфери життєдіяльності переважно орієнтовані на уніфікованих людей (працівників, громадян, фізичних осіб). Від рівня розвитку соціальної сфери залежать об'єктивні можливості індивіда щодо забезпечення умов та способу свого життя, формування та задоволення власних життєвих потреб.

Сьогодні соціальна сфера є чинником повномасштабної структурної трансформації національної економіки, модернізації традиційного виробництва, своєрідним індикатором якості життя населення, оскільки відтворення та розвиток людського потенціалу, гарантування соціальної й екологічної безпеки суспільства безпосередньо залежать від соціального прогресу. Соціальний вектор пронизує всі сфери економіки розвинутих країн; відбувається соціальна переорієнтація виробництва, пом'якшення соціальної диференціації, зростає роль соціальної сфери, а людина з її різноманітними потребами стає центром суспільного розвитку.

Ефективність функціонування всіх інститутів соціальної сфери забезпечується системою установ, підприємств та органів управління, діяльність яких спрямована на задоволення матеріальних і духовних потреб громадян. У науковій літературі систему зазначених об'єктів об'єднують поняттям «соціальна інфраструктура». Соціальна інфраструктура має особливе значення для організації життєдіяльності населення та покликана забезпечувати гідні умови для розвитку людського потенціалу шляхом надання взаємопов'язаних, але не взаємозамінних послуг населенню у формі соціально значущої діяльності.

Важливим завданням держави є створення сприятливих умов для функціонування об'єктів соціальної інфраструктури. З огляду на це соціальні видатки бюджету необхідно розглядати в процесі функціонування цих об'єктів. Проте сьогодні в Україні погіршується фізичний стан останніх, зменшується рівень інвестицій в об'єкти невиробничого призначення, спостерігається низька якість надання послуг. За суттю соціальні видатки є прерогативою держави, важливою складовою державних фінансів. Через соціальні видатки держава впливає на відтворювальний процес. Розглядаючи соціальні видатки бюджету як імператив сталого розвитку, необхідно врахувати, що вони мають здійснюватися відповідно до певних принципів (рис. 1).

Сьогодні в Україні ведеться чимало дискусій щодо масштабів соціальних видатків держави. Проте жодного конструктивного визначення соціальних зобов'язань держави не сформульовано. Більшість науковців основну мету здійснення соціальних видатків бюджету вбачають у забезпеченні соціальних потреб і підвищенні реальних доходів населення. З цим складно не погодитися, проте футурологічно компенсаційне витрачання коштів бюджету на соціальні цілі має поступово переростати у соціальне інвестування майбутнього. Слід визнати, що в контексті парадигми сталого розвитку основним вектором системи функціонування соціальних видатків бюджету є здійснення інвестицій у майбутнє. Якщо у кожної людини будуть хороші перспективи, то і держава загалом процвітатиме. Це також означає, що соціальні видатки бюджету є не наслідком, а причиною ефективного економічного розвитку держави.

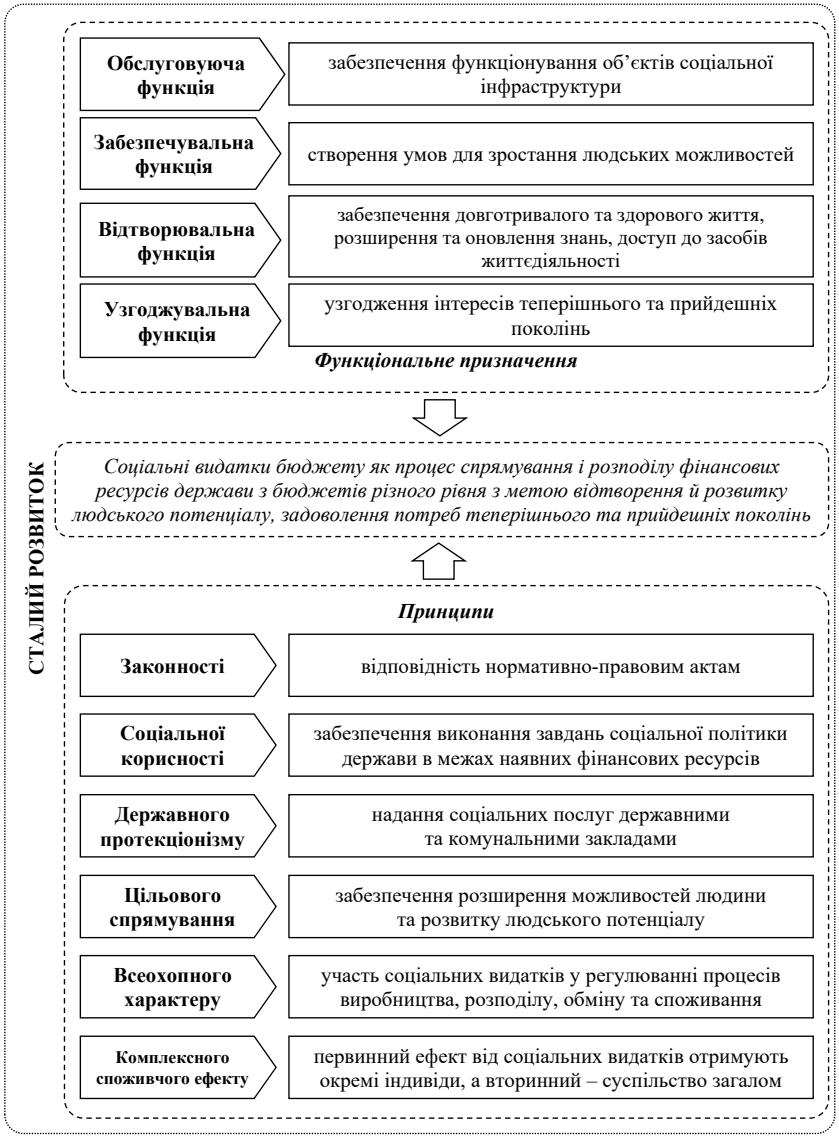


Рис. 1. Сутність, принципи та функціональне призначення соціальних видатків бюджету

Таким чином, соціальні видатки містять дві складові, тому їх необхідно класифікувати відповідно до кінцевого призначення: соціальна складова – це видатки на поточні потреби населення, а економічна – інвестиції у розвиток людського потенціалу, що впливають на продуктивність праці. Для реалізації завдань сталого розвитку пріоритетне значення мають соціальні видатки бюджету на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Очевидно, що видатки на охорону здоров'я можна розглядати і як інвестиції у розвиток людського потенціалу, і як особисте споживання. Роль інвестиційної складової полягає в тому, що від здоров'я людини залежить реалізація її потенціалу, а це відповідно впливає на продуктивність праці. Якщо підтримка здоров'я продовжується після закінчення працездатного віку, то це можна розглядати як поточне споживання.

Відповідно до класифікації видатки на освіту – це, як правило, інвестування в розвиток людського потенціалу. Чим більший їхній обсяг, тим ефективніша інвестиція у майбутнє. Разом із цим, здоров'я і освіта є не лише засобами досягнення, а й невід'ємними компонентами добробуту людей. З огляду на це держава має інвестувати ці галузі навіть тоді, коли вони не забезпечують традиційного економічного ефекту.

Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення також характеризуються інвестиційною складовою. З позиції економічної доцільності вони є інвестиціями у розвиток людського потенціалу. Прикладами в цьому разі можуть бути виплати соціальних допомог дітям і сім'ям (безпосереднє інвестування розвитку людського потенціалу) тощо.

Очевидно, що проблема втручання держави у соціальну політику залишається відкритою. Розмірковуючи щодо цього, С. Юрій зазначив: «Опираючись на теоретичні та

практичні аспекти визначених історичним розвитком суспільства відповідних аксіом та законів, кожна країна здійснює постійний пошук на різних етапах свого розвитку найбільш оптимального співвідношення між конкурентним ринком і вільним підприємництвом, з одного боку, та втручанням держави в економіку та соціальну політику – з іншого»[1].

Здебільшого дискусії ведуться між прихильниками активного втручання держави у соціальну політику та лобістами передання частини соціальної відповідальності громадянам. Ідеальним вирішенням проблеми у цьому разі може бути збалансування цих двох концепцій. Однак у сучасних вітчизняних реаліях лише держава може мобілізувати необхідні ресурси, справедливо розподіляти суспільні блага, формувати ефективні соціальні інститути та створювати різні соціальні програми. Сьогодні громадяни України, як ніколи, потребують державної підтримки та інвестицій у розвиток власного потенціалу.

§ 10.2. Бюджетне фінансування соціального захисту населення

Серед основних завдань, на вирішення яких має спрямовувати свою діяльність держава з метою формування сприятливих умов для довготривалого, безпечного, здорового та щасливого життя громадян, є забезпечення соціального захисту, зокрема вразливих прошарків населення. Цілями соціального захисту і соціального забезпечення населення за сталого розвитку є такі:

- гарантування гідного рівня та відповідної якості життя людей незалежно від їхнього соціального статусу та індивідуальних можливостей;

[1] Юрій С. Обрії фінансизму. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2008. № 5. С. 18.

- створення умов для повноцінного розвитку людського потенціалу, нейтралізація соціальних ризиків.

Система соціального захисту і соціального забезпечення в нашій країні не стала ефективним механізмом запобігання і подолання соціальних загроз. Важливою особливістю в Україні є суттєва диференціація доходів населення, що створює своєрідний соціальний бар'єр для розвитку людського потенціалу. Спостерігається інтенсивний перерозподіл загального обсягу грошових доходів на користь високоприбуткових груп на тлі зменшення частки доходів найбідніших прошарків населення.

Високий рівень бідності серед сімей з дітьми або непрацездатними особами працездатного віку та сімей, де один із членів має інвалідність, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально вразливих категорій населення. Соціальна допомога та інші заходи соціального захисту не завжди спрямовуються на задоволення потреб цих категорій населення, що призводить до неефективного використання бюджетних ресурсів. Окремі види соціальної допомоги дотепер надаються без урахування розміру доходів громадян. У підсумку соціальну допомогу від держави отримують домогосподарства, які не завжди потребують її. Водночас соціальна допомога для домогосподарств, яким вона необхідна, недостатня для задоволення навіть найнагальніших потреб.

Кінцевою метою соціального захисту є надання кожному члену суспільства, незалежно від соціального походження, національності або раси, можливості вільно розвиватися, реалізувати свої здібності. Інша мета – підтримання стабільності в суспільстві, тобто запобігання виникненню соціальної напруги через майнову, расову, культурну, соціальну нерівність. Соціальний захист передбачає збалансований перерозподіл суспільних благ, бу-

дучи засобом зменшення нерівності та подолання маргіналізації окремих осіб, сімей і соціальних груп[1].

Загалом до системи соціального захисту населення належать соціальне страхування, соціальне забезпечення та соціальні послуги.

Завдяки соціальному страхуванню суспільство має змогу вирішити такі завдання: формування грошових фондів, з яких фінансуються витрати, пов'язані з утриманням непрацездатних осіб; забезпечення необхідної кількості та структури відтворення трудових ресурсів; зменшення диференціації у рівні матеріального забезпечення працюючого та непрацюючого населення; досягнення підвищення життєвого рівня соціальних груп населення, не задіяного у трудовому процесі[2].

З огляду на задоволення найважливіших життєвих потреб суспільства соціальне забезпечення – це діяльність державних і недержавних суспільних органів з надання систематичної допомоги та підтримки тим категоріям населення, які опинилися в складних життєвих обставинах на рівні, не нижчому від встановленого державою прожиткового мінімуму[3]. Соціальне забезпечення є одночасно і проголошеною, і гарантованою можливістю повноцінного розвитку особистості. Це система соціальних і юридичних гарантій, які забезпечують людині впевненість у майбутньому, дають змогу реалізувати власний потенціал, гармонійно поєднувати власні та суспільні інтереси[4]. Соціальне забезпечення охоплює соціальну допомогу та соціальні пільги.

---

[1] Кочемировська О. О., Пищуліна О. М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. С. 7.

[2] Коваль О. П. Модернізація системи соціального страхування в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. С. 14.

[3] Тищенко О. В. Сутність соціального забезпечення: доктринальні погляди. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. URL: http://www.pap.in.ua/4/5/Tyshchenko%20O.V..pdf.

[4] Гарасимів Т. З. Право соціального забезпечення України (Загальна частина). Дрогобич : Вид. фірма «Відродження», 2004. С. 18.

Соціальну допомогу можна охарактеризувати як механізм, спрямований на вирішення соціальних, економічних та психологічних проблем у суспільстві, на створення умов, сприятливих для відновлення і покращення здатності людей до соціального функціонування[1].

У світовій практиці соціальну допомогу поділяють на такі види:

- допомога із соціального страхування (не передбачає перевірки доходів), що надається: 1) на основі інформації про особисті внески в систему соціального страхування; 2) за фактом настання особливої події, зокрема втрати працездатності чи досягнення певного віку;
- універсальні соціальні допомоги, що надаються у зв'язку з певною подією, незалежно від рівня особистого доходу та попередніх внесків, наприклад, допомога універсально-сімейного характеру та безкоштовне медичне обслуговування;
- соціальні допомоги, що надаються на основі: 1) оцінювання доходів і витрат; 2) факту настання певної події без перевірки даних про внески.

В Україні розрізняють такі види соціальної допомоги: у зв'язку з вагітністю та пологами; при народженні дитини; особам, які не мають права на пенсію, інвалідам; на догляд; для догляду за дитиною до трьох років; одиноким матерям; тимчасова – дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів; на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; малозабезпеченим сім'ям; інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам; інші види соціальної допомоги, передбачені законодавством. У сфері надання соціальної допомоги існує значна кількість проблем, пов'язаних переважно з її адресністю, тому необхідно розробляти та впроваджувати у прак-

[1] Буяшенко В. В. Соціальна допомога в контексті повсякденності. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип. 39. С. 165.

тичну діяльність різні програми адресності. Зустрічним кроком у цьому напрямку може бути злагоджена система обстеження побутових умов домогосподарств для визначення тих осіб, які насправді потребують такої допомоги.

Соціальні пільги слід розуміти як пільги, які пов'язані із життєзабезпеченням громадян і зумовлені зниженням рівня їхніх доходів нижче від прожиткового мінімуму або втратою (зниженням) працездатності[1]. До соціальних пільг в Україні належать: медико-реабілітаційні; соціально-трудові; житлово-комунальні; транспортні; соціально-побутові; податкові та інші види, передбачені законодавством. З метою забезпечення адресності надання соціальних пільг в Україні потрібно передусім обмежити кількість осіб, які користуються ними; встановити межу доходу, після досягнення якої особа втрачає право на пільгу; забезпечити максимальну прозорість процесу надання пільг.

Соціальні послуги можна визначити як комплекс економічно-правових заходів, спрямованих на покращення умов життєдіяльності окремих індивідів, які перебувають у важких життєвих обставинах. Такими обставинами є несприятливі події, що створюють перепони для нормальної життєдіяльності та наслідки яких людина не може подолати самостійно[2]. В Україні можуть надаватися такі соціальні послуги: соціально-побутові; психологічні; соціально-педагогічні; соціально-економічні; юридичні; послуги з працевлаштування; інформаційні послуги; соціально-медичні та ін.

Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення становлять від 15% до 30% у загальних видатках

[1] Шумна Л. П. Поняття та види соціальної підтримки. Актуальні проблеми держави та права. 2012. № 63. С. 437.

[2] Брикова І., Гафарова К. Трансформація економічної природи соціальних послуг на постіндустріальному етапі розвитку світового господарства. URL: http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/162/3/202-220.pdf.

Зведеного бюджету України, що свідчить про значне навантаження на систему державних фінансів. Ці видатки в Україні здійснюються з бюджетів різного рівня і спрямовуються на соціальний захист: на випадок непрацездатності; пенсіонерів; ветеранів війни та праці; сім'ї, дітей та молоді; безробітних; на допомогу у вирішенні житлового питання; фундаментальні та прикладні дослідження і розробки та на іншу діяльність у цій сфері. Більша частина бюджетних коштів – від 53% до 80% – виділяється з Державного бюджету України, що свідчить про високу централізацію системи соціального забезпечення в нашій країні. Відповідно з місцевих бюджетів спрямовується від 20% до 47% бюджетних коштів. Водночас у розвинутих європейський країнах органи місцевого самоврядування наділені набагато ширшими повноваженнями у цій сфері та забезпечені власними джерелами фінансування.

До видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

1) виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби і членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом, державної соціальної допомоги;

2) державні програми соціальної допомоги (грошова допомога особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та особам, яким надано тимчасовий захист; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального

захисту осіб з інвалідністю, у тому числі програми і заходи Фонду соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з країни, і розміщенням іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України; щорічна разова грошова допомога ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань; довічні державні стипендії; кошти, що передаються до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інші види цільової грошової допомоги, встановлені законом);

3) державну підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю і ветеранів на виконання загальнодержавних програм (проектів, заходів);

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

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

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

7) забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю і державних центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю;

8) інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;

9) компенсацію дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (перевищення видатків над доходами, в тому

числі з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду України);

10) державну підтримку громадських об'єднань на виконання заходів щодо національно-патріотичного виховання;

11) житлові субсидії населенню та пільги на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого і рідкого пічного побутового палива, скрапленого газу окремим категоріям громадян; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; постраждалим учасникам Революції гідності; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) і батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам Національної поліції України; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби України; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції України, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України; особам, звільненим із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років, та які стали особами з інвалідністю під час виконання службових обов'язків;

звільненим з військової служби особам, які стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків; реабілітованим громадянам, які стали особами з інвалідністю внаслідок репресій або є пенсіонерами; депортованим особам, які повернулися в Україну на постійне проживання; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин; дітям війни; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (окрім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування; доставку громадянам повідомлень про призначення (непризначення), відмову у призначенні житлової субсидії;

12) допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства, дітям з інвалідністю; тимчасову державну допомогу дітям; допомогу по догляду за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу; державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю; державну соціальну допомогу на догляд; щомісячну компенсаційну виплату непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку;

тимчасову державну соціальну допомогу непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату; виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях; грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»; оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя; підтримку малих групових будинків.

До видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на:

1) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70% від кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста, району чи об'єднаної територіальної громади), малі групові будинки; територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю, дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

2) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
3) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі на утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

До видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на:

1) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування осіб з інвалідністю; будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю; будинки-інтернати для дітей з інвалідністю; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей і соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати особам з інвалідністю на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів особам з інвалідністю I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни; центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю, центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю;
2) республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського Автоном-

ної Республіки Крим і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

3) інші державні соціальні програми.

Однією з базових засад, на яких будується система соціального захисту та соціального забезпечення населення, є фінансове забезпечення, яке відображає сукупність заходів щодо збалансованого перерозподілу суспільних благ. Відповідно важливим питанням сьогодення є вдосконалення бюджетного забезпечення цієї сфери шляхом перегляду пріоритетів у наданні державної фінансової підтримки окремим категоріям населення на основі достовірної інформації про реальні доходи та запровадження системи соціального партнерства між органами влади і приватними структурами. Ефективна система соціального захисту та соціального забезпечення населення має бути розрахована не лише на ті категорії громадян, котрі потребують такого захисту, а й на максимальний розвиток економіки, стимулювання кожного працездатного члена суспільства, створення умов, у тому числі екологічних, в яких комфортно працювати.

§ 10.3. Видатки державного та місцевих бюджетів на освіту

Магістральною місією будь-якої держави є розвиток освітнього потенціалу нації як важливої складової сталого розвитку. Наукове осмислення сутності, ролі та місця освіти у системі державних цінностей завжди було та залишається предметом посиленої уваги. Сьогодні освіта є беззаперечним атрибутом людини та рушієм інновацій. В освіті, з одного боку, здійснюється відтворення знань і досвіду, а з іншого – закладається і визначається пер-

спектива майбутньої життєдіяльності як окремої людини, так і суспільства загалом[1].

Знання як важливий економічний чинник розглядаються у більшості економічних теорій. Визнаючи цінність знань в економіці, А. Маршалл вважав, що вони є найпотужнішим двигуном виробництва[2], оскільки освіта дає змогу вигідно використовувати впродовж виробничого процесу позитивні чинники. Освічені люди здатні ефективно застосовувати наявний капітал, у результаті чого він стає набагато продуктивнішим. Вони також схильні до винаходів й активніше підтримують інноваційні процеси на виробництві, охоче передають власний досвід менш освіченим колегам. Таким чином, підвищення рівня освіти стимулює розвиток усіх чинників виробництва. У цьому контексті можна стверджувати про первинність освіти та її пріоритетність для цілей розвитку економіки.

Очевидно, що майбутнє України залежить від освіченості громадян. Високий освітній потенціал України є тим привідним механізмом, що допомагає рухатися у напрямку економіки знань. Уперше термін «економіка знань» застосував австрійський та американський економіст Ф. Махлуп у праці «Виробництво і розповсюдження знань у США»[3], яка побачила світ у 1962 р. Економіка, що базується на знаннях, – це та економіка, яка створює, розповсюджує та використовує знання для забезпечення свого зростання та конкурентоспроможності. У такій економіці знання збагачують усі галузі, всі сектори та всіх учасників економічних процесів. Водночас вона не лише використовує знання у різноманітній формі, а й створює їх у вигляді наукової та

[1] Боголіб Т. М. Принципи управління вузом : моногр. Київ : Т-во «Знання» : КОО, 2004. С. 16.

[2] Маршалл А. Принципы экономической науки. Москва : Прогресс, 1993. URL: http://www.gumfak.ru/econom_html/marshall/marsh28.shtml.

[3] Machlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States. Princeton : Princeton University Press, 1962. URL: https://archive.org/details/productiondistri00mach.

високотехнологічної продукції, інновацій, висококваліфікованих послуг, освіти й компетенцій. Ігнорування Україною цих тенденцій може призвести до витіснення з ринку високотехнологічної продукції, що гальмуватиме зростання рівня та покращення якості життя населення. Вперед прориваються країни, які орієнтуються не на видобуток та переробку корисних копалин, а на знання і наукові розробки, інноваційні технології та модернізаційні проекти[1].

Освіта належить до змішаного, так званого третього (переважно некомерційного), сектору економіки, який у будь-якій країні фінансується здебільшого державою. Інвестування освіти, з одного боку, є підготовкою покоління до самостійного життя, а з іншого – закладає основи майбутнього суспільства[2]. Разом із цим, подальший розвиток освітніх інвестицій має ґрунтуватися не лише на нарощуванні видатків, а й на підвищенні їхньої ефективності з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу населення до їхнього отримання впродовж життя.

У 2002 р. в Україні затверджено Національну доктрину розвитку освіти, в якій фінансування цієї сфери визначено пріоритетним напрямом видатків бюджетів усіх рівнів. Зазначено, що його обсяги мають задовольняти потреби особистості й суспільства в якісній освіті, а держава для цього збільшуватиме видатки до рівня середніх європейських показників[3]. В останні роки відбулися зміни в законодавчому забезпеченні фінансування освіти, основна мета яких – посилення зацікавленості бюджетних установ освіти в покращенні якості надання відповідних

[1] Боголіб Т. М. Освітній та науковий фандрайзинг в Україні. Наукові праці Донецького національного технічного університету. 2014. № 5. С. 11–12.

[2] Каленюк І. С., Куклін О. В. Розвиток вищої освіти та економіка знань : моногр. Київ : Знання, 2012. С. 22; 29–30.

[3] Національна доктрина розвитку освіти № 347/2002 від 17.04.2002 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.

послуг та підвищенні ефективності використання наявних фінансових ресурсів. Враховуючи зазначене, вважаємо, що видатки бюджету на освіту можна згрупувати за певними ознаками (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація видатків бюджету на освіту[1]

Ознака	Вид видатків
Вплив на процес розширеного відтворення	Поточні; капітальні
Економічний зміст	На оплату праці та нарахування на заробітну плату; на оплату товарів і послуг; на соціальне забезпечення; інші видатки
Функціональне призначення	На дошкільну освіту; на загальну середню освіту; на професійно-технічну освіту; на вищу освіту; на післядипломну освіту; на позашкільну освіту та заходи із позашкільної роботи з дітьми; на програми матеріального забезпечення навчальних закладів; на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері освіти; на інші заклади та заходи у сфері освіти
Відомча ознака	Видатки Міністерства освіти і науки України; видатки органів державного управління; видатки органів місцевого самоврядування
Рівень бюджетної системи	Видатки Державного бюджету України; видатки місцевих бюджетів

Основним джерелом фінансування освітньої сфери в Україні є кошти бюджетів різного рівня, які спрямовуються на дошкільну, загальну середню, професійно-технічну, вищу, післядипломну, позашкільну освіту та на заходи із позашкільної роботи з дітьми, програми матеріального забезпечення навчальних закладів, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки. Основна частина видатків

[1] Складено на основі: Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.

на освіту припадає на місцеві бюджети (від 60% до 85%). Відповідно з Державного бюджету України на задоволення освітніх потреб населення спрямовується від 15% до 40% коштів.

До видатків на освіту, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

1) загальну середню освіту: спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати державної власності; школи соціальної реабілітації державної власності;

2) професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах державного замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти соціальної реабілітації та адаптації державної власності, а також за професіями загальнодержавного значення);

3) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у закладах вищої освіти державної та приватної власності, вартість освітніх послуг яких встановлюється з урахуванням законодавства про індикативну собівартість) і фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного замовлення структурними підрозділами та відокремленими структурними підрозділами закладів вищої освіти державної власності, що не мають статусу юридичної особи);

4) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення);

5) заклади позашкільної освіти та заходи з позашкільної роботи з дітьми;

6) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій.

До видатків на освіту, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на:

1) дошкільну освіту;

2) загальну середню освіту: початкові школи, гімназії, ліцеї (в тому числі з дошкільними підрозділами (відділеннями, групами)); міжшкільні ресурсні центри; спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати, гімназії та ліцеї, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів; дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70% від кількості учнів дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста, району чи об'єднаної територіальної громади), інклюзивно-ресурсні центри;

3) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада);

4) інші державні освітні програми;

5) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, районна, сільська або селищна рада);

6) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

7) позашкільну освіту;

8) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів і бюджетів об'єднаних територіальних громад, у складі яких є місто обласного значення – обласний центр (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених міст).

До видатків на освіту, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на:

1) загальну середню освіту: спеціальні школи, санаторні школи; дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри; заклади загальної середньої освіти державної власності; спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати, гімназії та ліцеї, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів (якщо не менше 70% від кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному закладі освіти, є жителями населених пунктів, розташованих на території Автономної Республіки Крим чи області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад));

2) професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності);

3) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного та/або регіонально-

го замовлення у закладах фахової передвищої освіти державної та/або комунальної власності);

4) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності);

5) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

6) позашкільну освіту (заходи і заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);

7) інші державні освітні програми.

Бюджетним кодексом України передбачено надання з державного місцевим бюджетам освітньої субвенції та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у таких типах закладів освіти:

1) початкові школи, гімназії, ліцеї (крім дошкільних підрозділів (відділень, груп));

2) спеціальні школи, санаторні школи;

3) спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати, гімназії та ліцеї, у складі яких є інтернати з частковим або повним утриманням учнів;

4) дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри;

5) заклади професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти;

6) заклади фахової передвищої освіти і коледжі державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській та сільській місцевості, як гірських населених пунктах;

2) розрахункова наповнюваність класів;

3) навчальні плани.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% від загального обсягу субвенції. Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів. Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та

на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної й комунальної власності.

Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами спрямовується на надання державної підтримки для здобуття освіти дітьми сліпими та із зниженим зором, глухими та із зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (в тому числі з розладами аутичного спектра) у закладах та установах освіти.

За рахунок субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюються видатки на:

1) оплату праці фахівців на основі укладених цивільно-правових договорів за: проведення (надання) психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) відповідно до індивідуальних програм розвитку для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти (дитячих будинків) інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів); надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг із забезпечення освітнього процесу осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних і спеціальних класах (групах) закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної й комунальної власності;

2) придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, що дають змогу опанувати навчальну програму, для осіб з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних та спеціальних класах

(групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти (крім закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, будинків дитини, закладів дошкільної освіти (дитячих будинків) інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-реабілітаційних центрів), закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти державної та комунальної власності. Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти;

3) оснащення кабінетів та/або ресурсних кімнат у відповідних закладах освіти й інклюзивно-ресурсних центрах для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг особам з особливими освітніми потребами (придбання методичного, навчального та програмного забезпечення, предметів, матеріалів і обладнання, в тому числі довгострокового користування).

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами. Розподіл субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами, та затверджується рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, рішенням про обласний бюджет. Залишки коштів за субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використ-

товуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Освіта є важливою сферою суспільного життя, котра впливає на рівень розвитку людського потенціалу. Суттєвим питанням державної політики є доступність освіти, що слід розуміти як сукупність обставин (обмежені фізичні можливості, соціальний статус, місце проживання, рівень доходів і т. ін.), що впливають на можливість отримання освітніх послуг конкретними фізичними особами.

Державний протекціонізм і бюджетне фінансування відіграють вирішальну роль в освітній сфері.

Державне фінансування освіти – це процес забезпечення бюджетними коштами витрат на здійснення освітніми закладами (установами, підприємствами, організаціями) своєї діяльності на принципах плановості (кошти визначаються на етапі бюджетного планування); цільового спрямування (використання коштів лише на конкретно визначені цілі та заходи); безповоротності (в одержувачів не виникає зобов'язань щодо повернення коштів) та доцільності (раціональне використання бюджетних коштів) відповідно до засад сталого розвитку.

Світовий досвід засвідчує, що державне фінансування є важливим елементом функціонування освітньої системи та сприяє підвищенню конкурентоспроможності людського потенціалу країни. В європейських країнах освіта фінансується на основі коштів центрального бюджету, що передаються міністерству освіти, а також із локальних бюджетів[1]. У Швейцарії, де середній рівень державних видатків на освіту становить 15,7% від загальних державних витрат, відсутній центральний орган управління освітою. Всі відповідальні рішення щодо структури, змісту та економіки освіти приймаються на рівні окремих кантонів. Завдяки розвинутій системі освіти провідне місце у рейтингах рівня розвитку людсько-

[1] World DataBank / The World Bank. URL: http://databank.worldbank.org/data/home.aspx.

го потенціалу ПРООН посідає Норвегія. Серед загальних державних видатків частка коштів на освіту в цій країні становить приблизно 16%. Суттєві державні вкладення у цю сферу забезпечили Норвегії також високі показники доступності до освітніх послуг. Велике значення освіті надається в Данії, де середній рівень державних видатків дорівнює 15,1% від загальних державних витрат. Данія є однією з перших європейських країн, що почали цілеспрямовано вкладати кошти в нанотехнології. Данський уряд провів важливі реформи щодо автономізації діяльності університетів, здійснення їхньої співпраці з промисловими підприємствами та збільшення їхнього фінансування. Німеччина витрачає на освіту в середньому 10,2% від загальних державних витрат. За рахунок державних коштів фінансуються усі провідні навчальні заклади країни. Вищі освітні заклади переважно фінансуються з бюджетів земель. Федеральні асигнування спрямовуються, як правило, на капітальне будівництво чи розширення діяльності закладу. Крім того, вища освіта в Німеччині фінансується також із позабюджетних джерел (Німецького дослідницького товариства, різних фондів, приватних підприємств). Середній рівень державних видатків на освіту у Франції також становить 10,2% від загальних державних витрат. Визначальною особливістю фінансування освіти в цій країні є те, що основна частина коштів спрямовується на розвиток середньої освіти. Державна система освіти у Франції є централізованою та регламентується нормативно-правовими актами органів державного управління. Хорватія, Італія та Чехія належать до країн, в яких частка державних видатків на освіту становить менш ніж 10% від загальнодержавних витрат. Дошкільна, середня та професійна освіта в Італії переважно фінансується на основі державних коштів, вища – коштів федерального бюджету і власних коштів

ВНЗ. Італійські вищі навчальні заклади намагаються залучати зовнішні інвестиції з недержавного сектору.

Освітня сфера України на сьогодні має потребу в оптимізації видатків і створенні умов для залучення альтернативних джерел фінансування. В умовах бюджетної децентралізації основними завданнями органів місцевого самоврядування є розширення джерел фінансування освітньої сфери шляхом запровадження організаційно-економічних стимулів для представників місцевого бізнесу, що допомагають закладам освіти, сприяння глибинним секторальним реформам і розвиток економіки знань.

Сьогодні змінюється організаційна структура й модернізується нормативно-правова база функціонування вітчизняної освітньої системи, а також розробляються напрями адаптації освітніх закладів до обмеженості державного фінансування. Загалом забезпечення доступності та якості освіти сьогодні є проблемним питанням освітньої політики в Україні. З огляду на це необхідно розробляти нові моделі державної фінансової підтримки громадян для здобуття якісної освіти з метою ефективного розвитку людського потенціалу.

Цікавою у зазначеному контексті є думка американського економіста, основоположника монетаризму, лауреата Нобелівської премії М. Фрідмана. У книзі «Капіталізм і свобода», аналізуючи переваги та недоліки освітньої сфери у США, він зазначає, що альтернативою існуючій системі шкільної освіти може бути так звана «ваучерна» система. Її прерогативою є фінансова участь уряду в оплаті навчання у шкільних закладах та їхній вільний вибір. У сфері вищої освіти М. Фрідман пропонує надання на комерційних засадах за участю держави цільового кредиту, який спеціаліст погашатиме після закінчення навчального закладу. Вчений наголошує, що така система дасть змогу забезпечити реальну рівність

можливостей і сприятиме якнайповнішому використанню людських ресурсів[1].

У розбудові Української держави на засадах сталого розвитку важлива роль відводиться вищій освіті. Вища освіта забезпечує для суспільства позитивні зовнішні ефекти: розширюючи можливості для розвитку людського потенціалу, вона сприяє зниженню рівня безробіття, збільшенню доходів населення та стимулює економічне зростання. Основним джерелом фінансування вищої освіти в Україні мають бути державні кошти із залученням до цього процесу суб'єктів господарювання приватної форми власності та домогосподарств.

Європейський досвід підтверджує, що у розвинутих країнах вищі навчальні заклади є достатньо автономними та незалежними щодо залучення фінансових ресурсів з різних джерел і користуються пільгами при оподаткуванні освітньої діяльності. Їхні структурні підрозділи оцінюються з позиції ефективності функціонування та економічної доцільності. Великі компанії сплачують так званий освітній податок, одержувачами коштів якого є обрані ними ЗВО.

§ 10.4. Бюджетне фінансування у забезпеченні функціонування системи охорони здоров'я

У системі найважливіших цінностей особливе місце має здоров'я, оскільки впливає на всі аспекти життєдіяльності людини. Його стан визначає фізичну, розумову і психічну здатність індивіда до праці та різних видів соціальної діяльності. Довготривале та здорове життя відкриває

[1] Friedman M. Capitalism and Freedom. Chicago : University of Chicago Press, 1962. URL: http://www.pdf-archive.com/2011/12/28/friedman-milton-capitalism-and-freedom/.

великі можливості для розвитку особистості[1]. Саме тому пріоритетним напрямом державної політики у соціальній сфері є ефективна система охорони здоров'я.

Основними чинниками, які сьогодні перешкоджають ефективному функціонуванню системи охорони здоров'я, є такі: дефіцитне фінансування; тіньова оплата медичних послуг; відсутність у суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності, податкових стимулів при здійсненні інвестицій у діяльність державних і комунальних закладів охорони здоров'я. Відповідно особливу стурбованість дослідників викликають проблеми, пов'язані з фінансовим забезпеченням сфери охорони здоров'я. Довготривале нераціональне використання коштів у цій галузі призвело до перманентного зростання загальнодержавних витрат; низької якості медичних послуг; невідповідності медичних технологій, що застосовуються, рівню розвитку світової науки; відсутності мотивації у медичного персоналу до відповідального виконання своїх обов'язків та ін.

У світовій практиці охорони здоров'я велике значення має якість медичних послуг. Ця якість визначається сукупністю характеристик, що підтверджують відповідність наданої послуги потребам пацієнта, сучасному рівню науки й технологій.

Важливим показником, що відображає кількісну характеристику системи фінансування конкретної країни, є співвідношення державних видатків на охорону здоров'я і загальних витрат на галузь. Завдяки ефективній системі фінансування охорони здоров'я розвинуті європейські країни досягли високих показників якості та очікуваної тривалості життя людей. Серед європейських країн найнижчий рівень державних видатків (менш ніж 60% від загальних витрат на галузь) спостерігається в

1 Кондратюк Ю. Ф. Дослідження чинників впливу на продуктивність праці у людському аспекті. Збірник наукових праць ВНАУ. 2013. № 1 (76). С. 42–43.

Україні. Понад 60% державних коштів виділяють Ізраїль, Швейцарія, Греція, Угорщина, Литва; в межах від 70% до 80% – Польща, Бельгія, Австрія, Німеччина, Франція, Нідерланди. До країн з дуже високим рівнем державних видатків на сферу охорони здоров'я (понад 80%) належать Румунія, Швеція, Хорватія, Норвегія, Чехія, Данія і Люксембург[1; 2].

Видатки на охорону здоров'я в Україні виділяються з бюджетів різного рівня і спрямовуються переважно на фінансування поліклінік й амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги, лікарень і санаторно-курортних закладів, санітарно-профілактичних та протиепідемічних заходів і закладів, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки. При цьому основна частина видатків – від 70% до 85% – здійснюється з місцевих бюджетів; з Державного бюджету України виділяється від 15% до 30% коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України до видатків на охорону здоров'я, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну і стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції (до 1 січня 2020 р.));
- спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для осіб з інвалідністю внаслідок війни, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки (до 1 січня 2020 р.));
- санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, за-

[1] World DataBank / The World Bank. URL: http://databank.worldbank.org/data/home.aspx.

[2] Global Health Observatory data repository / World Health Organization. URL: http://apps.who.int/gho/data/node.main.75?lang=en.

гальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей і підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», та осіб з інвалідністю, загальнодержавні реабілітаційні установи і комплекси для осіб з інвалідністю (до 1 січня 2020 р.));

- санітарно-епідеміологічний нагляд: лабораторні центри, заходи боротьби з епідеміями (до 1 січня 2020 р.);
- інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;
- первинну медичну допомогу, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я (з 1 липня 2018 р. до 1 січня 2020 р.);
- державні програми громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями (з 1 січня 2020 р.);
- державні програми розвитку та підтримки закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності (з 1 січня 2020 р.);
- програму державних гарантій медичного обслуговування населення (з 1 січня 2020 р.).

До видатків на охорону здоров'я, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на:

- амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу: лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні (до 1 квітня 2020 р.);

- первинну медичну допомогу (медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги й інші заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу);
- програми медико-санітарної освіти: міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти (до 1 квітня 2020 р.);
- інші державні програми медичної та санітарної допомоги: територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи (до 1 квітня 2020 р.);
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку і підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню (до 1 квітня 2020 р.);
- співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад (з 1 квітня 2020 р.);
- місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад

сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (з 1 квітня 2020 р.);

- місцеві програми громадського здоров'я (з 1 січня 2020 р.).

До видатків на охорону здоров'я, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на:

- консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги;
- спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, в такому числі стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для ветеранів війни, будинки дитини, станції переливання крові);
- санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей і підлітків, санаторії медичної реабілітації);
- інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, територіальні медичні об'єднання, автопідприємства санітарного транспорту, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, регіональні заходи з реалізації державних програм, інші програми та заходи);
- співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для по-

криття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад;

- регіональні програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, і регіональні програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;
- регіональні програми громадського здоров'я;
- інші заклади та заходи у системі охорони здоров'я (будинки дитини, заклади служби крові, медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, бази спецмедпостачання).

Новим елементом фінансування сфери охорони здоров'я та міжбюджетних відносин в Україні стала передбачена у Бюджетному кодексі України медична субвенція. Вперше ця субвенція з державного для місцевих бюджетів була передбачена у Законі України «Про Державний бюджет України на 2015 рік».

Медична субвенція спрямовується на видатки місцевих бюджетів для оплати поточних видатків, окрім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги медичної субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

- кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;
- особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% від загального обсягу субвенції.

Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву медичної субвенції та може визначати напрями використання таких коштів. Залишки коштів за медичною субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я.

З липня 2018 р. відбувається перехід від медичної субвенції до фінансування галузі за принципом «гроші ходять за пацієнтом». Одночасно діють «стара» та «нова» моделі фінансування, при якій основним джерелом є кошти Державного бюджету України, що розподіляються через механізм стратегічної закупівлі медичних послуг.

Основними принципами державної фінансової підтримки в умовах формування засад сталого розвитку мають бути: забезпечення оптимального обсягу фінансо-

вих ресурсів; чітке розмежування джерел фінансування кожного виду медичної діяльності закладів охорони здоров'я; відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за своєчасне й ефективне фінансування цих закладів; забезпечення громадського контролю за використанням бюджетних коштів у цій сфері на загальнонаціональному та місцевому рівнях; сприяння фінансовій зацікавленості суб'єктів господарювання приватної форми власності у розвитку системи охорони здоров'я. Реалізація зазначених принципів передбачає взаємодію держави з такими учасниками фінансових відносин у системі охорони здоров'я, як суб'єкти господарювання приватної форми власності та громадський сектор.

Суб'єкти господарювання приватної форми власності можуть бути не лише інвесторами інфраструктури, а й співорганізаторами надання послуг охорони здоров'я за умови збереження та підвищення якості медичних послуг, що надаються на основі державних коштів. Ефективне впровадження державно-приватного партнерства в систему охорони здоров'я України дасть змогу уникнути недоліків прямого регулювання держави. Перевагами такого партнерства також є ефективний розвиток державних закладів охорони здоров'я та підвищення якості їхніх послуг до рівня розвинутих європейських країн; альтернатива щодо закупки медичного обладнання для державних закладів і можливість вибору постачальника не лише за ціновим критерієм; реалізація масштабних інфраструктурних проектів у галузі; стимулювання підприємницького мислення у розпорядників бюджетних коштів сфери охорони здоров'я; усунення корупційної складової.

Загалом науковці розглядають багато варіантів взаємодії бізнесу та держави у сфері охорони здоров'я.

Проте для результативної інтеграції інтересів держави, бізнесу та пацієнтів мають бути створені відповідні умови: нормативно-правова база, адаптована до норм Європейського Союзу, що передбачає формування взаємовигідних відносин; ефективне управління фінансовими ресурсами закладу охорони здоров'я; кваліфіковане кадрове забезпечення й створення привабливого середовища для персоналу; наявність сучасного високотехнологічного обладнання для діагностики, лікування та профілактики захворювань; задоволення потреб пацієнтів шляхом підвищення якості та розширення спектра медичних послуг. Щоби зацікавити приватного інвестора, держава як домінантний суб'єкт має взяти на себе частину ризиків.

Переважно ризики залежать від того, хто є ініціатором проекту – державний чи приватний сектор. Якщо проект ініціює державний сектор, то він може зазнати ризику щодо: вибору об'єкта, непривабливого для приватного інвестора; недооцінювання фінансових зобов'язань; неефективного використання бюджетних коштів; вибору невдалої моделі для розрахунку з приватним партнером. У разі ініціативи з боку приватного сектору останній може зазнати ризику щодо: відмови від співпраці; обмеження конкуренції; завищеної вартості проекту; хибного оцінювання попиту.

З огляду на зазначене окреслимо вигоди державно-приватного партнерства. В цьому разі людина як основний вигодонабувач отримає якісні медичні послуги й оптимальне співвідношення їхньої ціни та якості. Приватний сектор зможе розширити свої можливості для стабільного бізнесу на довгостроковій основі та знизити фінансові ризики за участі держави у цьому процесі. Держава матиме сучасну інфраструктуру, зменшить власні витрати на утримання й експлуатацію об'єктів охорони здоров'я

та розподілить з приватним партнером ризики щодо реалізації проекту.

У сучасних умовах децентралізації влади і зростання ролі місцевих громад актуалізується питання залучення громадських організацій та волонтерів до вирішення проблем фінансового забезпечення охорони здоров'я. Відповідно до загальноприйнятої світової практики, неурядові організації, які займаються суспільно корисною діяльністю, отримують фінансову підтримку від держави. При запровадженні нових підходів у державну політику охорони здоров'я інститути громадянського суспільства в окремих випадках зможуть швидше й більш ефективно вирішувати проблеми у цій сфері, ніж органи державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно держава має виділяти бюджетні кошти для цих цілей, а громадяни, які беруть участь у такому фінансуванні шляхом сплати податків та інших обов'язкових платежів, мають отримувати об'єктивну інформацію про те, які саме організації та на яких умовах одержали кошти з бюджету.

Таким чином, державна фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства, метою діяльності яких є запровадження реформ у сфері охорони здоров'я України, відкриває можливості для стабільного й ефективного її розвитку. Вдосконалення вітчизняної системи охорони здоров'я великою мірою залежить від об'єднання двох потужних сил – результатів реформування «зверху», що проводиться державою, та «знизу», що здійснюється зусиллями самих громадян для поліпшення медичних послуг і підвищення якості свого життя. При цьому інститути громадянського суспільства є партнерами держави у вирішенні проблем зазначеної сфери.

Базові поняття: соціальна функція держави, соціальна політика, соціальна сфера, соціальна інфраструктура, соціальні видатки, бюджетне фінансування охорони здоров'я, державно-приватне партнерство, державне фінансування освіти, освітня субвенція, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальна допомога, соціальні послуги, видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Контрольні запитання і завдання:

1. Чи існує взаємозв'язок між соціальною функцією держави та економічним розвитком?
2. У чому полягає сутність соціальних видатків бюджету?
3. Охарактеризуйте принципи здійснення та функціональне призначення соціальних видатків бюджету.
4. Які видатки на охорону здоров'я здійснюються з Державного бюджету України?
5. Які видатки на охорону здоров'я здійснюються з місцевих бюджетів?
6. Охарактеризуйте рівень державних видатків на охорону здоров'я у європейських країнах.
7. Які заклади охорони здоров'я фінансуються на основі бюджетних коштів?
8. Назвіть основні принципи державної фінансової підтримки системи охорони здоров'я в умовах сталого розвитку.
9. Назвіть переваги державно-приватного партнерства у системі охорони здоров'я.
10. Обґрунтуйте свою думку щодо можливості залучення громадських організацій і волонтерів до вирішення проблем фінансового забезпечення охорони здоров'я.
11. Назвіть класифікаційні ознаки видатків бюджету на освіту.
12. На які цілі спрямовується бюджетне фінансування сфери освіти?
13. Які видатки на освіту здійснюються з Державного бюджету України?
14. Які видатки на освіту здійснюються з місцевих бюджетів?
15. На які цілі спрямовується освітня субвенція?
16. Назвіть особливості державного фінансування освіти.

17. Які цілі соціального захисту і соціального забезпечення населення у контексті сталого розвитку?
18. Назвіть види соціальної допомоги.
19. Які видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснюються з Державного бюджету України?
20. Які видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснюються з місцевих бюджетів?

Розділ 11
ВИТРАТИ БЮДЖЕТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОНОМІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

§ 11.1. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на економічну діяльність

Турбулентний стан вітчизняної економіки знаходиться під домінуючим впливом фінансових вливань з боку держави. При цьому кількісно обмежені бюджетні видатки є предметом дискусій щодо сфер і напрямів їхнього використання. Виконання державою соціальної функції, зміст якої полягає у наданні послуг з охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, потребує виділення достатніх бюджетних асигнувань. Проте економічна складова життєдіяльності держави, яка поєднує тактично і стратегічно пріоритетні для макроекономічного простору галузі сільського господарства, промисловості, паливно-енергетичного комплексу, будівництва, транспорту, торговельної діяльності та інших, не може обійтися без різних форм бюджетної підтримки.

На сьогодні науковці не сформували однозначного оцінного погляду щодо впливу бюджетних видатків на розвиток економіки. Позиція щодо цього питання залежить від розуміння дослідниками як меж, так і можливостей державного втручання в її сектори.

Бюджетні видатки є основним стимулом до започаткування нових виробництв, а в кризовий період – чинником виведення економіки зі стану колапсу. При цьому твердження про необхідність здійснення суспільних інвестицій тільки у ті сфери, в яких вони економічно невигідні приватним інвесторам, втратили актуальність. У середині XIX ст. науковці наголошували на доцільності створення державою виробництв і в тому разі, коли приватне господарство не бажає, не може та не вміє формувати вигідні підприємства, загальнокорисність яких безперечна і способи реалізації яких напрацьовані[1]. Однак наші сучасники визначають необхідність позачергового закріплення за державою ролі ініціатора подальших економічних перетворень[2].

На першопочатковому етапі українського державотворення, як і в умовах соціалістичного ладу, більшість бюджетних видатків мала економічне спрямування. Проте із середини 1990-х рр. їхня частка поступово зменшилась до 31%[3], досягнувши критичного значення сьогодні – 9%. Це можна пояснити тим, що спроба децентралізації господарської діяльності без створення відповідної фінансової системи була помилкою всіх без винятку урядів. Окрім того, посилили тенденцію до зниження економічної складової бюджетних видатків інфляційні процеси, неефективність політики роздержавлення, відсутність стратегічних реформ в економіці, надмірність її штучного регулювання. Сукупність означених чинників разом із недоліками нормативно-правового поля спричинили незадовільну ситуацію.

У трансформаційній економіці, яка модернізується згори, видатки бюджету на економічну діяльність скорочуються. Аналіз їхньої структури за видами бюджетів дає

[1] Вреден Э. Финансовый кредит. Исследование оснований, существа нормальной области, границ, видов и форм общественной займовой системы. Ч. I : Основные начала финансового кредита, или теория общественных займов. Санкт-Петербург: Тип. В. Димакова, 1871. С. 74.

[2] Геец В. Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем. Общество и экономика. 2006. № 3. С. 39.

[3] Небрат В. Державні видатки в системі регулювання економіки: світові тенденції та вітчизняний досвід. Вісник КНТЕУ. 2009. № 2. С. 16.

змогу констатувати перевищення більш ніж у три рази в державному бюджеті над місцевими бюджетами. Таку тенденцію можна пояснити відголосом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів, яка нівелювала роль місцевих бюджетів у фінансуванні народного господарства. Відтоді прерогативою низових бюджетів стало забезпечення мінімальних гарантій населення з охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і соціального забезпечення. Натомість фінансові ресурси, що витрачаються на економіку регіонів, є мізерними, а подекуди майже незначними.

Бюджетні видатки на економічну діяльність мають розгалужений склад і здійснюються з бюджетів усіх рівнів (рис. 1). Їхньою особливістю є те, що кошти на фінансування заходів із регулювання трудових відносин, вугільної галузі та інших галузей з видобутку твердого палива, електроенергетичної галузі, промисловості з видобутку рудних і нерудних корисних копалин, обробної промисловості, відтворення мінерально-сировинної бази, трубопровідного та іншого транспорту, фундаментальних та прикладних досліджень і розробок у галузях економіки закладаються тільки у державному бюджеті. При цьому пріоритетними напрямками державної політики економічного розвитку були паливно-енергетичний комплекс, транспорт і сільське господарство, на які виділялося найбільше бюджетних асигнувань.

Більшість проблем в економіці України пов'язані з неефективністю державного регулювання і нецільовим використанням бюджетних коштів в її секторах[1]. Відкритим також залишається питання недовиконання бюджетів усіх рівнів: різниця між фактичними та плановими показниками видатків державного бюджету на економічну діяльність становить 5%, значно більшим цей показник є для місцевих бюджетів – 20%. Причинами можуть бути економічні кри-

[1] Соколовська А. Економічна функція держави та особливості її виконання в Україні. Економіка України. 2008. № 9. С. 26.

зи та суспільно-політичні виклики, що вплинули практично на всі сторони суспільного життя, проте основною з них є відсутність синергетичного зв'язку між владою та реальним сектором економіки і небажання здійснювати реформи й змінювати основні напрями бюджетної політики.

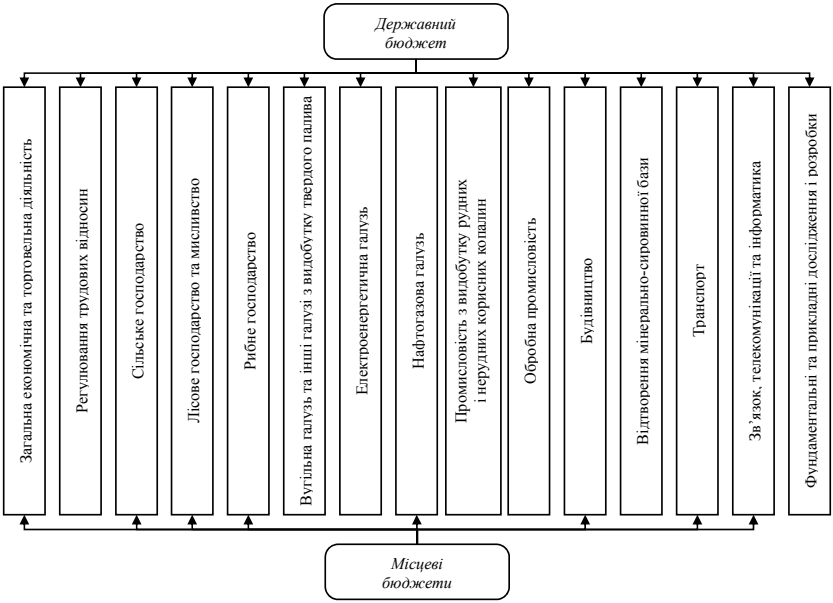


Рис. 1. Структура видатків державного та місцевих бюджетів на економічну діяльність

Разом з цим, видаткова частина бюджетів усіх рівнів не відображає реальні масштаби державної підтримки галузей економіки. Це пов'язано превалюванням непрямих шляхів отримання допомоги з боку держави через звільнення від оподаткування, реструктуризацію податкової заборгованості, надання податкових кредитів і відстрочок зі сплати податків, а також списання фінансових санкцій, пені й штрафів, нарахованих за несвоєчасну сплату по-

датків підприємств різних галузей[1]. В умовах обмеженості бюджетних коштів такі дії є деструктивними чинниками розвитку економіки, що загрожують державі значними втратами. Це ще раз підтверджує необхідність переходу до прямого бюджетного фінансування програм підтримки пріоритетних видів економічної діяльності[2].

Бюджетна практика передбачає різноманітність форм фінансування видатків бюджету на розвиток економіки, застосування яких дає можливість вирішувати різні завдання. За цією ознакою бюджетні видатки можна поділити на капітальні трансферти, внески у статутні фонди й інвестиційні кредити (рис. 2). Відмінні риси кожної з цих форм дають змогу застосувати індивідуальні підходи до формування завдань бюджетної політики на етапі ринкових перетворень, що сприятиме підвищенню ефективності витрачання бюджетних коштів. Головною особливістю капітальних трансфертів є наявність чітко визначеного перерозподільного ефекту, що поширюється на різні сектори економіки. При цьому перерозподіл бюджетних коштів в економічній системі має відповідати загальновизнаним критеріям.

Суть цих критеріїв полягає у забезпеченні економічної доцільності та зменшенні соціальної нерівності. Однак при плануванні капітальних трансфертів необхідно враховувати те, що в демократичній державі рішення у сфері суспільних фінансів приймаються політичними інститутами, в зв'язку з чим їхнє дотримання є доволі складним завданням. Як відомо, в політиків існують мотиви для прийняття рішень, які відрізняються від побажань виборців, що призводить до можливості пошуку власного зиску від ухвалених рішень щодо такого перерозподілу. З огляду на це бюджетні асигнування, які надаються у формі капітальних трансфертів, мають становити незначну питому

[1] Небрат В. Державні видатки в системі регулювання економіки: світові тенденції та вітчизняний досвід. Вісник КНТЕУ. 2009. № 2. С. 16.

[2] Обсяги пільг зросли на 10 мільярдів гривень. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/47949%3Bjsessionid=72A8F083E4472BEBFB0D0437C900ABFA.

вагу у видатках державного та місцевих бюджетів інвестиційного характеру.

Для пом'якшення негативних наслідків перерозподілу надання капітальних трансфертів часто обмежується державними підприємствами. Це ускладнює підтримку приватного сектору економіки, ефективність функціонування якого загалом є вищою. У цьому разі слід досліджувати причини, які перешкоджають забезпеченню простого чи розширеного відтворення основних фондів державних підприємств, й ідентифікувати реальних одержувачів вигоди від такого перерозподілу. Єдиним випадком, який не викликає суттєвих заперечень щодо доцільності надання капітальних трансфертів суб'єктам тої чи іншої форми власності, є необхідність компенсації втрати і пошкодження основних фондів через форс-мажорні обставини, техногенні катастрофи, стихійні лиха тощо.

Рис. 2. Форми здійснення бюджетних видатків на економічну діяльність

Іншою формою здійснення бюджетних видатків є внески у статутні фонди підприємств державної та комунальної власності. Як відомо, існують сфери економічної діяльності, в яких суб'єкти господарювання таких форм власності функціонують більш ефективно. До них належать галузі, єдиними споживачами продукції яких є держава чи органи місцевого самоврядування, а також ті, де функціонують природні монополії. Відповідно пріоритетною метою при створенні державних і комунальних підприємств має бути досягнення економічного та соціального ефекту загалом для населення країни чи відповідних територіальних громад, а не реалізація певних комерційних проектів, які можуть бути успішно здійснені за допомогою суб'єктів приватного сектору економіки.

Значний вплив на економічний розвиток здійснюють бюджетні кредити, які з усіх форм фінансування бюджетних видатків забезпечують найменший перерозподільний ефект. Зважаючи на це, надання бюджетних коштів для інвестиційних цілей у позиковій формі найпридатніше для стимулювання діяльності суб'єктів господарювання недержавної форми власності. При цьому такі кошти можуть бути використані як безпосередньо для надання бюджетних кредитів, так і для формування спеціалізованого інвестиційного фонду. В останньому разі позитивний вплив бюджетних інвестицій зросте, оскільки повернені кредити зможуть накопичуватись для подальшого вкладення в суміжні галузі. Крім того, створений фонд зможе самостійно залучати фінансові ресурси з небюджетних джерел.

За прикладом позитивних надбань зарубіжного досвіду, з метою забезпечення належного рівня управління бюджетними кредитами доцільно створити спеціальні фінансово-кредитні установи. Функціонування таких банків розвитку дасть змогу спрямовувати на реалізацію пріоритетних програм не тільки бюджетні асигнування, а й кошти, які залучаються на міжнародних фінансових ринках

під гарантії уряду. Разом з цим, застосування специфічних умов надання інвестиційних кредитів дасть змогу залучати ресурси суб'єктів господарювання для співфінансування важливих інвестиційних проектів. Наприклад, практика функціонування Банку розвитку Казахстану свідчить про те, що на 1 дол. США інвестицій цієї установи відбувається залучення 1 дол. США інших інвесторів-учасників співфінансування схвалених банком проектів.

Отже, для ефективного вирішення проблеми вкладення бюджетних коштів в економіку України потрібно передусім спрямувати бюджетні видатки на стабілізацію економічного розвитку, створення ринкового середовища, впровадження наукомістких технологій тощо. В узагальненому вигляді пріоритетними галузями, які матимуть позачергову державну підтримку, визначено такі: паливно-енергетичний комплекс, металургія, сільське господарство, космічна галузь, літако- і суднобудування. Саме вони визначатимуть економічний поступ нашої держави в європейське товариство, поліпшуючи її зовнішньоекономічний імідж. Проте без зростання обсягів фінансових ресурсів, які акумулюються в бюджетній системі, неможливо активізувати роль держави у фінансовому забезпеченні її економічної діяльності.

§ 11.2. Бюджетне кредитування економіки

Для постсоціалістичних держав традиційно склалося так, що бюджетне фінансування програм економічного розвитку переважно здійснюється на безоплатній і безповоротній основах. Такі заходи розглядаються не як спосіб піклування держави, а як відголос командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів. Натомість ринковий спосіб господарювання передбачає відповідальність за надані фінансові ресурси, їхнє економне та цільо-

ве використання. Проте, зарубіжні економіки тривалий проміжок часу орієнтуються на бюджетні кредити – інструменти, які, виконавши свою головну місію в державному або приватному секторах економіки, неодноразово зможуть влитися у фінансову систему.

Поряд з альтернативними формами фінансування видатків бюджету, залучення в економіку бюджетних кредитів як певного виду суспільних відносин, пов'язаного з рухом вартості на умовах платності, поворотності та строковості, має певні суттєві переваги. З одного боку, це дає змогу ефективно використовувати тимчасово вільні бюджетні кошти, вкладаючи їх у пріоритетні сфери економічної діяльності держави. З іншого боку, на відміну від практики «проїдання» бюджетних коштів, кредитування сприяє наближенню фінансових ресурсів до безпосереднього споживача, забезпечуючи їхнє ефективне використання. Зважаючи на те, що ця форма фінансування видатків бюджету є відносно дешевою і надійною, її функціонування потребує подальшого розповсюдження в економіці сучасного зразка.

Проте, окремі науковці бюджетне кредитування економіки не визначають як одну зі складових бюджетних видатків. Тому точку зору вони аргументують тим, що в результаті надання кредитів за рахунок бюджетних коштів у позичальників виникають зобов'язання перед бюджетом. У цьому є раціональне зерно, оскільки фінансові вимоги до позичальників можуть бути спрямовані як на подальше надання бюджетних кредитів, так і на здійснення бюджетних видатків. Однак основний акцент необхідно зробити на тому, що механізм бюджетного кредитування передбачає тимчасове вилучення частини коштів з бюджету. В цьому разі можна простежити паралель між бюджетним позиками, а також іншими формами фінансування бюджетних видатків.

Держава як суб'єкт позикових відносин не визначає першочерговою меркантильну мету – отримати фінансову вигоду від надання кредитів за рахунок бюджетних коштів. Такі позики переважно спрямовуються на вирішення стратегічних завдань, що мають важливе народногосподарське значення (наприклад, з державного та місцевих бюджетів кредитуються фермерські господарства, реалізуються інвестиційні проекти на підприємствах авіабудування, здійснюється структурна реформа дорожнього сектору, надаються пільгові кредити на будівництво соціального житла тощо). Таким чином, за умови ведення урядом раціональної політики ця форма фінансування бюджетних видатків може позитивно вплинути на стабілізацію економічного розвитку.

У законодавстві України та деяких постсоціалістичних держав немає загальноприйнятого визначення бюджетного кредитування (табл. 1). У Бюджетному кодексі України (2001 р.) подано визначення терміна «кредитування за вирахуванням погашення» як операцій, пов'язаних з наданням коштів із бюджету на умовах повернення, платності та строковості, за якими з'являються зобов'язання перед бюджетом, й операцій, пов'язаних з поверненням цих коштів до бюджету[1]. Натомість у новій редакції Бюджетного кодексу України (2010 р.) аналогічний зміст містить поняття «кредитування бюджету», визначене як операції з надання коштів із бюджету на умовах повернення, платності та строковості, за якими виникають зобов'язання перед бюджетом, а також операції з повернення вказаних коштів до бюджету[2].

[1] Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21.06.2001 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14&p=1281974118678297.

[2] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1281974118678297.

Таблиця 1

Трактування сутності бюджетного кредитування в законодавстві України та деяких постсоціалістичних держав

Нормативно-правовий документ	Поняття	Визначення
Бюджетний кодекс України (2001 р.)	Кредитування за вирахуванням погашення	Операції, пов'язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, за якими з'являються зобов'язання перед бюджетом, а також операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету
Бюджетний кодекс України (2010 р.)	Кредитування бюджету	Операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, за якими виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), а також операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету)
Бюджетний кодекс Республіки Білорусь	Бюджетний кредит	Бюджетні кошти, які надаються з вищестоящого до нижчестоящого бюджету, а також з республіканського до бюджету державного позабюджетного фонду або з бюджету державного позабюджетного фонду до республіканського на поворотній основі
Бюджетний кодекс Республіки Казахстан	Бюджетне кредитування	Процес, що містить процедури прийняття рішення про надання, використання, обслуговування та погашення бюджетного кредиту
Закон Республіки Вірменія «Про бюджетну систему Республіки Вірменія»	Бюджетний кредит	Кошти, які виділяються з державного бюджету органам місцевого самоврядування й іншим особам на принципах поворотності, терміновості та платності
Закон Республіки Молдова «Про місцеві публічні фінанси»	Позика	Кошти, які надаються на визначений термін, як правило, під відсотки і з дотриманням вимог законодавства та підлягають поверненню
Закон Республіки Узбекистан «Про бюджетну систему»	Бюджетна позика	Кошти, які виділяються на поворотній основі з вищестоящого в нижчестоящий бюджет або з республіканського бюджету юридичній особі – резиденту чи іноземній державі

Поряд з бюджетним кредитуванням є різні форми кредитних відносин (табл. 2). Їх об'єднує поняття «кредит» як сукупність певних благ, що надаються у тимчасове користування. Натомість відносини, які виникають при державному кредитуванні, здійснюються через випуск облігацій, казначейських векселів й інших боргових зобов'язань; комунальний кредит використовують органи місцевого самоврядування для реалізації економічних і соціальних програм на рівні територіальних громад; банківський кре-

дит надають банківські установи в грошовій формі юридичним і фізичним особам у тимчасове користування; комерційний кредит реалізують учасники виробництва та продажу товарів у вигляді надання авансу, попередньої оплати, відстрочення або розстрочення платежу.

Таблиця 2

Форми кредитних відносин

Поняття	Визначення
Державний кредит	Грошові відносини, які виникають у зв'язку з мобілізацією тимчасово вільних коштів у розпорядження органів державної влади та їх використанням на фінансування державних витрат
Комунальний кредит	Система відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної та строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування
Бюджетний кредит	Форма фінансування бюджетних витрат, яка передбачає надання коштів юридичним особам або іншому бюджету на поворотній і платній основах
Банківський кредит	Надання банком у тимчасове користування частини власного або залученого капіталу у формі видачі позик, обліку векселів тощо
Комерційний кредит	Товарна форма кредиту, що надається продавцями для покупців у вигляді відстрочки платежу за продані товари або надані послуги

Подібність бюджетного та банківського кредитування можна простежити не тільки за спільним основним словом (табл. 3). По-перше, в обох випадках таким позиковим відносинам властиві ознаки фінансів (бюджетний і банківський кредити виконують розподільну та контрольну функції). По-друге, при наданні цих кредитів регулюється механізм перерозподілу тимчасово вільних коштів, інакше кажучи, загальним є об'єкт кредитування (хоча перебуває на різних рівнях). По-третє, вказані види позик характеризуються наявністю однакових сторін: позичальника і кредитора[1] (в їхній ролі виступають різні суб'єкти). По-четверте, зіставлення бюджетного кредитування з банківським дає змогу визначити спільні принципи, які є універсальними для цих форм позикових відносин (рис. 3).

[1] Зайцева Н. А. Кредитування державне та банківське: порівняльно-правовий аспект. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. 2008. Т. 21, № 1. С. 284–288.

Таблиця 3

Порівняльна характеристика бюджетного та банківського кредитів[1]

Елементи кредитування	Бюджетний кредит	Банківський кредит
Мета кредиту	Передбачає реалізацію публічних завдань і використовується для фінансової підтримки пріоритетних галузей економіки	Забезпечує реалізацію приватних інтересів у режимі цивільно-правового регулювання за допомогою диспозитивних методів
Суб'єкти кредитних відносин	Кредитором є держава, яка надає тимчасово вільні бюджетні кошти суб'єктам економічної діяльності	Позичальниками є юридичні та фізичні особи, які кредитуються спеціалізованими установами – банками
Об'єкти кредитних відносин	Фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів, що передаються кредитором позичальнику на певний термін	Частина власного або залученого капіталу банківської установи у формі позик, векселів тощо
Спрямованість кредиту	Використовується для підтримки національного виробника, а також підвищення темпів розвитку економіки	Спрямовується під товари і товарні документи, цінні папери, заставу майна й активів, для інвестицій

Рис. 3. Принципи бюджетного кредитування

Вказані принципи бюджетного кредитування економіки є базовими у фінансовій науці. Однак у наукових джерелах також визначено інші альтернативні домінанти позикових відносин, зокрема цільове призначення, надійність, прибутковість тощо (рис. 4). Цільове призначення

[1] Побудовано на основі: Зайцева Н. А. Кредитування державне та банківське: порівняльно-правовий аспект. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. 2008. Т. 21, № 1. С. 284–288.

позики визначено як головну передумову забезпечення інтересів сторін, що узгоджується між учасниками кредитних відносин. Надійність бюджетної позики характеризується сукупністю умов, які дають змогу кредитору бути впевненим у поверненні боргу, що певною мірою дублює принцип забезпеченості. Прибутковість кредитних відносин в економіці означає не тільки необхідність повернення позичальником отриманих від держави бюджетних ресурсів, а й передбачає оплату за їхнє використання, що пов'язано з принципом платності.

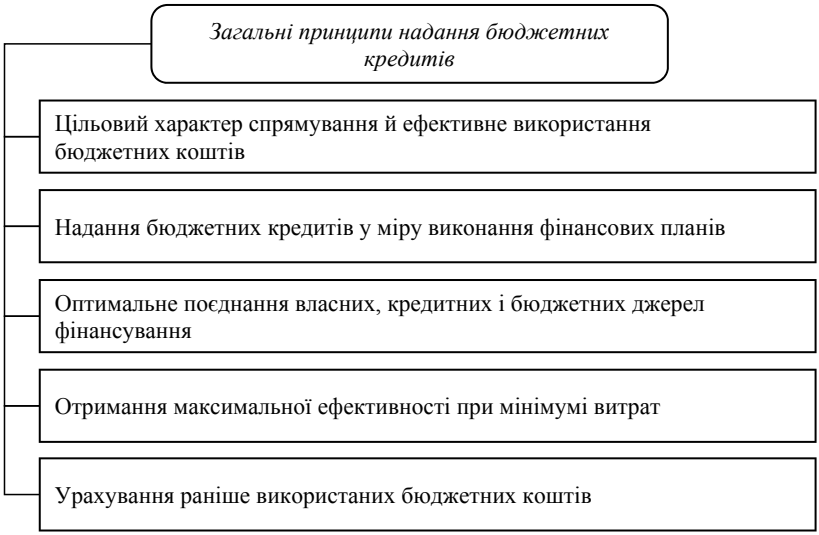


Рис. 4. Загальні принципи надання бюджетних кредитів[1]

Таким чином, аналіз змісту та принципів побудови бюджетного кредитування економіки дає змогу визначити його як форму фінансування видатків бюджету, що передбачає надання грошових коштів на поворотній і платній основах. Прицьому суб'єктами позикових відносин

[1] Побудовано на основі: Сударенко О. В. Поняття та принципи державного кредитування будівництва житла. Фінансове право. 2009. № 3. С. 28–33.

найчастіше є юридичні особи різних форм власності та видів діяльності. Однак базовим чинником, що визначає доцільність надання кредиту, є важкий фінансовий стан підприємства або погіршення загальної кон'юнктури ринку. Будучи засобом підтримки життєво важливих для суспільного розвитку галузей економіки, ця форма фінансування видатків бюджету реалізується на преференційних умовах під низькі відсоткові ставки і на доволі тривалий проміжок часу – від 20–25 та більше років.

Питання надання кредитів за рахунок бюджетних коштів особливої гостроти набувають у посткризовий період, коли економіка тільки набирає обертів, а загальна економічна ситуація в державі характеризується надмірним рівнем інфляції, безробіття, дефіциту, внутрішнього та зовнішнього боргу. Однак в останні роки бракує коштів на фінансування мінімальних стандартів держави у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. З огляду на це планування бюджетних кредитів на економічну діяльність здійснюється за залишковим принципом, що не забезпечує підприємствам стратегічно важливих галузей економіки навіть десятої частини від необхідних потреб позикових ресурсів.

За статистичними даними, дуже мізерною є нині частка бюджетних кредитів у ВВП, що впродовж останніх років становила менш як 0,1%. Можна припустити, що така тенденція є підсумком скорочення програм бюджетного кредитування економічної діяльності в Україні. Проте без активного розвитку цієї форми фінансування бюджетних видатків не можливо прискорити процес виходу підприємств паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, транспорту, промисловості та будівництва зі скрутного фінансово-економічного становища. Крім того, суб'єкти згаданих галузей економіки є основними виробниками суспільного продукту, тому налагодження позико-

вих відносин має бути прерогативою фінансової політики уряду на сучасному етапі вітчизняного державотворення.

На відміну від вітчизняної практики бюджетного кредитування економіки, за кордоном воно набуло широкого поширення у другій половині XX ст. Зокрема, у Великобританії було створено Національний фонд позик, основна функція якого полягала у наданні бюджетних кредитів державним корпораціям терміном від 5 до 20 років під 13–14% річних. Аналогічний механізм бюджетного кредитування характерний для Франції, де фінансові ресурси позичальник отримує через Фонд економічного та соціального розвитку, який формується за рахунок бюджетних коштів. Бюджетні кредити мають довгостроковий характер і, на відміну від Великобританії, їх можуть отримати не тільки державні корпорації, а й приватні суб'єкти. Наприклад, у Франції уряд фінансово підтримує сільськогосподарські підприємства через пільгове бюджетне кредитування.

Придатною до адаптації може бути практика бюджетного кредитування Казахстану, де позики з бюджету надаються під бюджетні програми міністерств і відомств. Відповідно до пріоритетів економічної політики уряду першочерговою є підтримка агропромислового комплексу. За Програмою «Кредитування проекту вдосконалення управління водними ресурсами і відновлення земель» бюджетні кошти використовуються для розвитку сільського господарства у частині відновлення зрошувальних і дренажних систем. Крім цього, забезпечується доступ фермерських господарств до фінансових послуг через створення мережі сільських фінансових консультаційних служб, зміцнення функціональних можливостей комерційних банків і лізингових компаній[1].

Незадовільний стан у бюджетному кредитуванні аграрного сектору не сприяє його розвитку і звужує роль

[1] Бюджетные кредиты Казахстана. URL: http://www.zakon.kz/64821-bjudzhetnye-kredity-kazakhstana.html.

держави у фінансовій підтримці сільськогосподарських товаровиробників. Ураховуючи зарубіжний досвід надання бюджетних позик фермерським господарствам, ситуацію, що склалася, можна поліпшити шляхом створення Державного аграрного банку, Сільськогосподарського гарантійного фонду й інших інституцій, що дасть змогу перерозподілити фінансовий ризик комерційних банків, здешевити позикові ресурси та зменшити навантаження на видаткову частину бюджетів усіх рівнів. Відповідно, розширення доступу підприємств агропромислового комплексу до бюджетних кредитів створить позитивні умови для суспільного відтворення.

Не менш актуальним є також питання бюджетного кредитування дорожнього господарства. Незважаючи на те, що протягом останніх років частка позик із бюджету в цю галузь перевищувала половину від загального обсягу кредитних ресурсів, спрямованих на економічну діяльність, їхня роль у фінансовій підтримці дорожнього господарства порівняно незначна. Фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг здійснюється здебільшого за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Крім цього, з метою приєднання України до загальноєвропейської транспортної мережі Державною програмою розвитку автомобільних доріг загального користування залучалися кошти міжнародних фінансових донорів – Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку й інших іноземних кредитних установ.

Однак незважаючи на значні фінансові вливання, транспортно-експлуатаційний стан автомобільних доріг, мостів і дорожньої інфраструктури в Україні й досі не забезпечує швидкого, комфортного, економічного й безпечного перевезення транспорту та вантажів, а отже, прискореного розвитку економіки. Порівнюючи позитиви і недоліки бюджетного кредитування, при залученні коштів на фінан-

сування дорожнього господарства перевагу слід надавати позиковим ресурсам держави, зменшуючи відповідно обсяг асигнувань із державного та місцевих бюджетів. Поряд із суспільними перевагами зміна пріоритетів державної політики дасть змогу ефективно розвиватися дорожній будівельній індустрії, а головне – сприятиме економії бюджетних коштів та їхньому цільовому використанню.

Враховуючи спектр проблем, властивих вітчизняній економіці, кредитні відносини необхідно формувати передусім в електроенергетичній галузі, обробній промисловості, повітряному транспорті, багатоцільових проектах розвитку тощо. Без активної державної підтримки буде унеможливлено їхнє функціонування на рівні докризового періоду. Крім цього, суб'єкти цих сфер економічної діяльності відіграють не лише стратегічно важливу роль у виробництві суспільного продукту та формуванні дохідної бази бюджетів, а й сприяють посиленню соціального ефекту. Загалом вдосконалення бюджетного кредитування економіки разом із поліпшенням інших форм фінансування видатків бюджету визначатимуть пріоритети її розвитку.

§ 11.3. Функціональне призначення, порядок планування і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на науку

Зі здобуттям незалежності Україна отримала велику наукову спадщину, зокрема висококваліфікованих фахівців, потужну матеріально-технічну базу наукових установ й організацій, конкурентоспроможні технології тощо. Незважаючи на те, що в радянський період обсяг фінансування наукових досліджень і розробок в Україні був значно більший, ніж за кордоном, усім без винятку українським урядам не вдалося його зберегти на належному рівні. Причиною цього була постійна нестача бюджетних коштів на

забезпечення базових функцій держави, за якої асигнування на науку переважно виділялися за залишковим принципом у малій кількості. Упродовж багатьох років ця теза апробувалася у вітчизняній системі економіки знань й не менш актуалізується на сучасному етапі державотворення.

Обмежене фінансування наукових досліджень і розробок фактично дестимулювало розвиток науки, що не дало змоги адаптувати її до нових реалій часу та загальносвітових вимог. Унаслідок цього маємо неналежну якість фундаментальних і прикладних досліджень, недостатню соціально-економічну привабливість професії вченого, швидкий відплив наукових кадрів за кордон, відсутність попиту на результати наукової праці, незначну міжнародну кооперацію наукової сфери. В майбутньому розвиток цих проблем може призвести не тільки до девальвації інтелектуального потенціалу, а й виходу України з наукової сфери світу. Незважаючи на окреслені перешкоди, представники вітчизняних наукових кіл продовжують провадити активні пошуки, підвищуючи рейтинг нашої держави в науковому просторі.

Вбачаючи потенційну зацікавленість уряду кожної держави в розвитку наукової сфери, основним джерелом її фінансового забезпечення виступають бюджетні кошти. Відповідно узагальнюючим показником, що характеризує розвиток системи економіки знань, є питома вага видатків бюджету на науку у ВВП. В Україні чинним законодавством передбачено фінансування наукової та науково-технічної діяльності у розмірі не менш як 1,7% від обсягу ВВП, однак на різних етапах її незалежності воно не перевищувало 1%. Це суттєво вплинуло на проведення фундаментальних і прикладних досліджень, виконання науково-технічних програм й окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, збереження наукових об'єктів, які становлять національне надбання.

Як свідчить зарубіжний досвід, зменшення питомої ваги бюджетних видатків на наукові дослідження та розробки у ВВП до 0,9% може призвести до виконання наукою пізнавальної функції, а нижче 0,4% – соціокультурної функції, за якої відсутні будь-які наукові результати. В Україні наукоємність ВВП має бути основним індикатором розвитку системи економіки знань. Досягнення його граничного значення для виконання наукою економічної функції (понад 0,9%) забезпечить поліпшення якості підготовки наукових кадрів, розвиток інфраструктури наукової та науково-технічної діяльності, підвищення ефективності найважливіших для держави напрямів досліджень, вироблення засад державної політики на науковій основі тощо.

Фінансування науки в Україні здійснюється з різних джерел: починаючи з бюджетних асигнувань, коштів підприємств, установ й організацій і завершуючи грантами, фінансовими ресурсами вітчизняних та іноземних замовників науково-дослідних робіт (рис. 5). При цьому найбільшого навантаження зазнає видаткова частина державного бюджету, де питома вага становить близько 40%. Незважаючи на те, що в абсолютних показниках видатки на наукові дослідження і розробки щороку зростають, вони характеризуються низькою ефективністю через широке коло розпорядників бюджетних коштів, надмірні адміністративні видатки, інфляційні процеси та ін. Водночас кошти місцевих бюджетів майже невідчутні для функціонування системи економіки знань.

Рис. 5. Джерела фінансування наукових досліджень і розробок

Отже, наукова сфера не визначена нині пріоритетною у державній підтримці, тому для фінансування наукових досліджень і розробок характерною є невідповідність попиту на нові технології та розробки з боку економіки, низька сприйнятливість до впровадження інновацій, латентна втрата наукових кадрів унаслідок дії об'єктивних і суб'єктивних чинників. Окрім цього, щорічне декількавідсоткове зростання видатків державного бюджету на науку зумовлено здебільшого політикою «латання бюджетних дірок», аніж принципом патерналізму. Уряду необхідно усвідомити продуктивність бюджетних видатків на наукові дослідження і розробки, оскільки вони сприяють приросту ВВП, привабливості виробничого сектору економіки та зміцненню іміджу України на світовій арені.

Певні особливості має планування видатків державного бюджету на науку (рис. 6). Згідно зі ст. 35 і 36 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головного розпорядника бюджетних коштів, яким є Міністерство освіти і науки України, інструкції з підготовки бюджетних запитів. Воно забезпечує складання цих запитів відповідно до Бюджетної декларації та вимог інструкцій з їхньої підготовки з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, звітів про виконання паспортів бюджетних програм, результатів оцінювання ефективності бюджетних програм тощо. Бюджетні запити складаються на плановий і наступні два бюджетні періоди, враховуючи фінансові й інші обмеження, чим визначається ефективність витрачання бюджетних коштів.

Структурні підрозділи Міністерства освіти і науки України забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів. Вони мають містити загалом інформацію, необхідну для аналізу показників бюджетних видатків на вико-

нання загальнодержавних функцій. На будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетних запитів щодо відповідності Бюджетній декларації та ефективності витрачання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу міністр фінансів України приймає рішення про внесення того чи іншого бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням на розгляд Кабінету Міністрів України[1].

Рис. 6. Планування видатків державного бюджету на науку

Повноваження структурних підрозділів Міністерства освіти і науки України в бюджетному процесі наведені у табл. 4.

[1] Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1281974118678297.

Таблиця 4

Повноваження структурних підрозділів Міністерства освіти і науки України в бюджетному процесі

Підрозділи	Характеристика повноважень
Департамент фінансування державних і загальнодержавних видатків	Участь у формуванні, складанні та визначенні показників проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік за розділом «Наука»; розроблення та доведення до підвідомчих закладів й установ обсягів видатків бюджетних коштів на відповідний рік; забезпечення своєчасного та в повному обсязі фінансування видатків за розділом «Наука» в межах бюджетних призначень, передбачених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік; здійснення аналізу використання бюджетних коштів за бюджетними програмами; участь у розробленні та вдосконаленні умов і розмірів оплати праці працівників бюджетних установ й організацій освітньої галузі
Відділ зведеного планування та аналізу	Підготовка пропозицій для внесення їх міністерством до законопроектів Верховної Ради України та рішень уряду й інших нормативно-правових актів; співпраця з відповідними підрозділами департаменту фінансування державних і загальнодержавних видатків, центральними органами виконавчої влади з питань формування проекту державного бюджету, розробки та своєчасного доведення до підпорядкованих установ й організацій лімітних довідок згідно з розписом державного бюджету; участь у розробці річних і довгострокових державних програм економічного та соціального розвитку закладів і установ освіти з питань, що належать до компетенції відділу; участь у плануванні та супроводженні виконання в міністерстві державних цільових програм, спрямованих на забезпечення потреб закладів та установ освіти; проведення аналізу виконання державного бюджету на відповідний рік; зведення та подання показників зведеного кошторису на відповідний рік і змін до нього; зведення та подання пропозицій структурних змін щодо прогнозних обсягів видатків загального фонду державного бюджету на відповідний рік; зведення та подання показників державного бюджету на відповідний рік
Відділ планування та фінансування наукових бюджетних програм	Участь у формуванні, складанні та визначенні показників проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, паспортів бюджетних програм на підставі відповідних пропозицій, економічних розрахунків та обґрунтувань структурних підрозділів міністерства і відповідальних виконавців бюджетних програм; надання пропозицій Міністерству фінансів України при плануванні річного розпису асигнувань державного бюджету, помісячного розпису загального фонду державного бюджету, а також внесення змін до них у процесі виконання державного бюджету; розроблення та доведення до розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів (вищих навчальних закладів, наукових установ, підприємств та організацій, підпорядкованих Міністерству освіти і науки України) лімітних довідок про бюджетні асигнування; опрацювання в установленому порядку та затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів, штатних розписів, а також змін до них для вищих навчальних закладів, наукових установ, підприємств та організацій, підпорядкованих Міністерству освіти і науки України; здійснення розподілу видатків за науковими бюджетними програмами відповідно до розпису державного бюджету вищим навчальним закладам, науковим установам, підприємствам, установам та організаціям, підпорядкованим Міністерству освіти і науки України, виконавцям науково-дослідних робіт

Перехід вітчизняної економіки на інноваційну модель розвитку потребує збільшення питомої ваги коштів підприємств, установ й організацій у фінансуванні науки. Однак упродовж останніх двадцяти років цей показник зменшився майже вдвічі. В майбутньому це може призвести до зниження наукового потенціалу нашої держави, чому сприяє відсутність інституту експертизи наукових досліджень і розробок, надмірне адміністрування наукової та науково-технічної діяльності, нерозвиненість сектору високотехнологічного виробництва. За аналогією до зарубіжного досвіду питому вагу коштів підприємств, установ й організацій у фінансуванні науки необхідно збільшити щонайменше до 50%, що сприятиме комерціалізації системи економіки знань та підвищенню її конкурентоспроможності.

Збільшення фінансування науки в Україні за кошти іноземних держав практично не відобразилося на їхній питомій вазі в загальному обсязі витрат. Вона становила близько четвертої частини від обсягу видатків на наукові дослідження та розробки. Найбільшим внеском наукової сфери в економічний розвиток є створення передумов для виробництва товарів і послуг із підвищеним рівнем доданої вартості. Саме в цьому напрямку необхідно розвивати прикладні дослідження, що дасть змогу не тільки забезпечити конкурентоспроможність вітчизняної економіки, а й бути Україні однією з впливових держав на міжнародній арені. При цьому на законодавчому рівні потрібно розробити механізм убезпечення від експорту наукового потенціалу.

Фінансування науки в Україні та світі розподіляється між чотирма секторами: підприємницьким, державним, вищої освіти і неприбутковим. У нашій державі найбільшу питому вагу має підприємницький сектор (понад 50%), до якого належать галузеві науково-дослідні інститути і конструкторські бюро, проектні та проектно-пошукові організації, промислові підприємства, а також державний сектор (близько 40%), що охоплює організації, підпорядковані

міністерствам, центральним і місцевим органам виконавчої влади. Серед зарубіжних держав таке співвідношення характерне тільки для Польщі та Португалії, натомість в інших воно становить 3:1 – в Іспанії та Росії, 5:1 – у Великобританії, Данії, Німеччині, 6:1 – у Фінляндії та Франції, 11:1 – у Бельгії, що визначає майбутню тенденційність.

В Україні обсяг витрат на наукові дослідження і розробки у секторі вищої освіти має незначну питому вагу (близько 6%). Цей сектор представлений закладами вищої освіти незалежно від правового статусу, підпорядкування і джерел фінансування, науково-дослідними інститутами й іншими організаціями, що обслуговують вищу освіту. За прикладом досліджуваних держав, де фінансування науки через сектор вищої освіти коливається від 20% (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Фінляндія, Франція) до 30% (Польща, Португалія), в Україні наукова й освітня сфери мають інтегруватися одна з іншою. Це забезпечить якісну підготовку висококваліфікованих працівників паралельно з виконанням конкурентоспроможних наукових досліджень і розробок.

Діяльність неприбуткового сектору охоплює практично всі сфери життя людини, в тому числі наукову. Він створює основу громадянського суспільства, є вирішальним стабілізуючим фактором його розвитку, гарантом демократичних зрушень. Найбільший обсяг витрат на наукові дослідження і розробки в неприбутковому секторі характерний для Великобританії (близько 2%). В Україні його питома вага не перевищувала 0,002%, що значно менше, ніж у зарубіжних державах. Уряду нашої країни потрібно сприяти створенню громадських наукових організацій, оскільки вони об'єднують учених для розвитку відповідних напрямів науки, захисту фахових інтересів, взаємної координації дослідної роботи й обміну досвідом.

Таким чином, аналіз стану фінансування наукової сфери в Україні дав змогу визначити основні стратегіч-

ні заходи щодо його вдосконалення. Передусім необхідно звернути увагу на невідповідність питомої ваги витрат на наукові дослідження і розробки у ВВП, яка в декілька разів менша, ніж за кордоном (порівняно із 3% у Данії, Фінляндії та Німеччині). Уряди демократично розвинутих держав усвідомили, що основним засобом економічного зростання є наукові знання та можливості їхнього застосування на практиці. Незважаючи на те, що в програмних документах України рекомендаційно зазначено про поступове збільшення питомої ваги витрат на науку у ВВП до 1,5%, цей показник має тенденцію до зменшення.

Наукоємність ВВП в Україні, по-перше, має бути одним із найважливіших індикаторів при складанні проекту державного бюджету та формуванні видатків на науку. За прикладом зарубіжного досвіду, кошти на наукові дослідження і розробки мають бути визначені в окремому рядку бюджетних асигнувань, а пріоритетами їхнього витрачання потрібно означити виконання за конкурсним принципом державних цільових наукових і науково-технічних програм, здійснення державної фінансової підтримки інноваційної діяльності, оновлення матеріально-технічної бази наукових установ і вищих навчальних закладів щодо. При вдосконаленні системи бюджетного фінансування наукової сфери слід врахувати перехідний період до системи економіки знань, що певною мірою дасть змогу нівелювати негативні наслідки (рис. 7).

По-друге, для вирішення питання фінансування науки в Україні слід переглянути співвідношення між його складовими. Наприклад, за кордоном витрати на фундаментальні дослідження, що охоплюють теоретичну й експериментальну діяльність, спрямовану на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства і людини, становлять 15% від загального обсягу фінансування. В межах 25% забезпечуються витрати на

проведення наукової діяльності, спрямованої на одержання нових знань та їхнє використання для практичних цілей, у вигляді прикладних досліджень. Найбільшу питому вагу (близько 60%) становлять науково-технічні розробки, на основі яких створюються нові продукти або вдосконалюються ті, що виробляються.

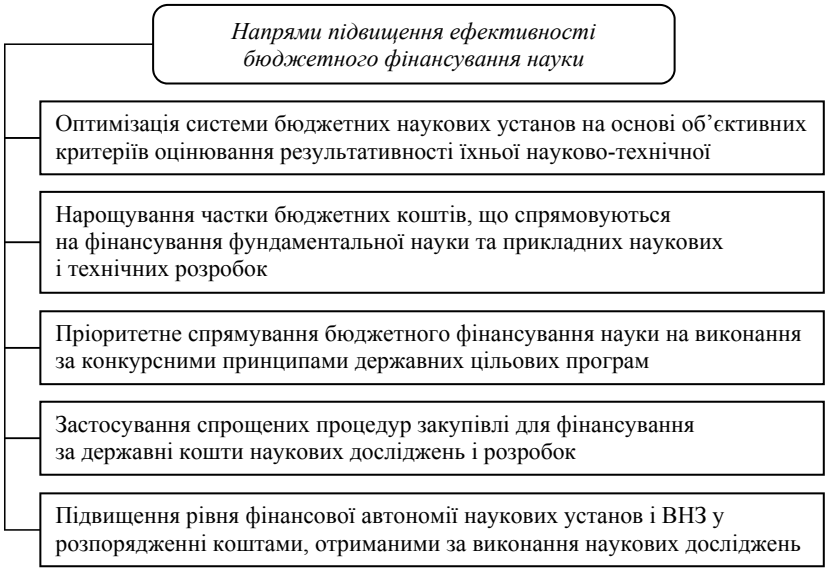


Рис. 7. Напрями підвищення ефективності бюджетного фінансування науки

У вітчизняній статистиці, крім цих витрат, враховуються витрати на науково-технічні послуги. Навіть за таких умов дисбаланс у фінансуванні наукової сфери має значні розриви: питома вага витрат на фундаментальні дослідження становила 23%, прикладні дослідження – 18%, науково-технічні розробки – 47%, науково-технічні послуги – 12%. У світі фундаментальна наука розвивається за кошти державного бюджету й уряди вбачають у цьому своєрідний внесок в економічне зростання. Щодо

прикладних досліджень і розробок відходять від застосування патерналістського підходу в їньому фінансовому забезпеченні. Формування ринкових відносин на основі свободи підприємництва, здорової конкуренції й обмеження ролі держави потребує комерціалізації системи економіки знань.

Означене є третім моментом вирішення проблем фінансування наукової сфери в Україні. По-четверте, потребує вдосконалення механізм самофінансування наукових досліджень і розробок. Загалом поняття «самофінансування» пов'язане зі системою господарювання, за якої витрати (поточні, на просте та розширене відтворення) фінансуються з власних джерел без залучення коштів державного бюджету. Частково ці витрати можуть покриватися шляхом використання кредитних ресурсів банків, однак за умови їхнього погашення за власні кошти. Незважаючи на те, що на практиці механізм самофінансування наукових досліджень і розробок має давню історію, на сьогодні він має бути підґрунтям фінансування системи економіки знань в Україні.

Базові поняття: видатки на загальну економічну та торговельну діяльність; видатки на регулювання трудових відносин; видатки на сільське господарство; видатки на лісове господарство та мисливство; видатки на рибне господарство; видатки на вугільну галузь та інші галузі з видобутку твердого палива; видатки на електроенергетичну галузь; видатки на нафтогазову галузь; видатки на промисловість з видобутку рудних і нерудних корисних копалин; видатки на обробну промисловість; видатки на будівництво; видатки на транспорт; видатки на зв'язок, телекомунікації й інформатику, бюджетні трансферти, внески до статутних фондів підприємств, бюджетні кредити; принципи бюджетного кредитування; видатки на науку; джерела фінансування наукових досліджень і розробок.

Контрольні запитання і завдання:

1. Яка структура видаткової частини державного та місцевих бюджетів на економічну діяльність?
2. Чим зумовлене зменшення видатків економічного спрямування в Україні порівняно з економічно розвиненими державами?
3. Які видатки на економічну діяльність є прерогативою місцевих бюджетів?
4. Охарактеризуйте форми фінансування бюджетних видатків на економічну діяльність.
5. Яку особливість має здійснення капітальних трансфертів?
6. Охарактеризуйте внески у статутні фонди підприємств державної та комунальної власності як форми фінансування видатків економічного спрямування.
7. Назвіть основні форми кредитних відносин. Які їх спільні риси та чим вони відрізняються?
8. Дайте порівняльну характеристику бюджетного та банківського кредитів. Які їхні особливості?
9. Охарактеризуйте принципи бюджетного кредитування. Які є загальні принципи надання бюджетних кредитів?
10. Що означає принцип строковості бюджетного кредитування?
11. Чим забезпечується принцип поверненості бюджетного кредитування?
12. Які відмінності між принципами забезпеченості та платності бюджетного кредитування?
13. Чим визначена необхідність створення спеціальних фінансово-кредитних установ у системі управління бюджетними кредитами?
14. Які є джерела фінансування наукових досліджень і розробок?

15. Визначте алгоритм планування видатків державного бюджету на науку.
16. Охарактеризуйте особливості фінансування науки у секторі вищої освіти, державному, підприємницькому і неприбутковому секторах.
17. Які повноваження структурних підрозділів Міністерства освіти і науки України в бюджетному процесі?
18. Як можна підвищити ефективність бюджетного фінансування науки?
19. Чим визначена необхідність фінансування наукової та науково-технічної діяльності у розмірі не менш як 1,7% від обсягу ВВП?
20. Що таке комерціалізація наукових досліджень і яка її роль у фінансуванні науки?

Розділ 12
ВИТРАТИ БЮДЖЕТІВ, ПОВ'ЯЗАНІ З УПРАВЛІННЯМ ДЕРЖАВНИМ І МІСЦЕВИМ БОРГОМ

§ 12.1. Організація здійснення державних і місцевих запозичень

Правове регулювання державних та місцевих запозичень, державного боргу та гарантованого державою боргу, місцевого боргу й місцевого гарантованого боргу в Україні здійснюється відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів у сфері управління боргом.

Управління державним і гарантованим державою боргом здійснює Міністерство фінансів України в межах повноважень, визначених законодавством України. Так, Міністерство фінансів України:

- розробляє та погоджує нормативно-правові акти з питань управління державним боргом;
- здійснює управління ризиками, пов'язаними з державним боргом;
- здійснює прогноз фінансування державного бюджету;
- здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених законом про Державний бюджет України;

- здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу;
- веде реєстр державних гарантій;
- здійснює погашення та обслуговування державного боргу;
- здійснює правочини з державним боргом, у тому числі обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж державних боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду;
- здійснює на відкритих аукціонах продаж прав вимоги простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- здійснює заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, і комплексні заходи з поліпшення кредитного рейтингу України;
- затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів;
- затверджує й оприлюднює графік первинного розміщення державних цінних паперів;
- вчиняє за рішенням Кабінету Міністрів України правочини щодо надання гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України винятково у межах, визначених законом про Державний бюджет України;
- здійснює погодження залучення державними підприємствами кредитів (позик) і надання гарантій або поруки щодо внутрішніх довгострокових (більше року) та зовнішніх кредитів (позик);
- погоджує обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій.

Бюджетне законодавство України, зокрема ст. 15 Бюджетного кодексу України, передбачає, що одним із джерел фінансування бюджету є кошти від державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Передусім визначимося з основною термінологією, що застосовується у вітчизняній практиці здійснення державних і місцевих запозичень, а також обслуговування державного (місцевих) боргу (табл. 1).

Таблиця 1

Основні терміни, які застосовуються у вітчизняному законодавстві та фінансовій практиці з питань здійснення державних і місцевих запозичень

Термін	Визначення терміна
1	2
Видатки бюджету	Кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їхнього бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за накладання штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, тощо.
Витрати бюджету	Видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.
Гарантійне зобов'язання	Зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.
Місцева гарантія	Зобов'язання органів місцевої влади повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником, що отримав кредит під місцеві гарантії, зобов'язань щодо повернення грошових коштів.
Гарантований АР Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста борг	Загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих і непогашених за станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.
Гарантований державою борг	Загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих і непогашених за станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Продовження табл. 1

1	2
Державне запозичення	Операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.
Державний борг	Загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) за станом на звітну дату, що виникають за здійснення державного запозичення.
Кредитування бюджету	Операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, за якими виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). До кредитів з бюджету також належать бюджетні позики та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.
Місцеве запозичення	Операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету.
Місцевий борг	Загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) за станом на звітну дату, що виникають за здійснення місцевого запозичення.
Обслуговування державного (місцевого) боргу	Операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.
Погашення державного (місцевого) боргу	Операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів.
Умовні зобов'язання	Потенційні зобов'язання бюджету, що підтверджуються лише після настання чи ненастання певних подій у майбутньому.
Управління державним (місцевим) боргом	Сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.
Фінансування бюджету	Надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.
Фіскальні ризики	Чинники (в тому числі умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету, відповідно спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками.

Державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень належить державі в особі голови Боргового агентства України або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням міністра фінансів України.

Кабінет Міністрів України визначає основні умови здійснення державних запозичень, у тому числі основні умови кредитних договорів та основні умови випусків і порядок розміщення державних цінних паперів.

У разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, у зв'язку з погіршенням умов таких запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку допускається збільшення обсягу коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень з дотриманням граничного обсягу державного боргу.

У разі зменшення (збільшення) обсягу платежів з погашення державного боргу у зв'язку з поліпшенням (погіршенням) умов на фінансовому ринку порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, допускається зменшення (збільшення) обсягу державних запозичень з дотриманням визначеного законом про Державний бюджет України обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями.

Кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і належать до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проектів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів

(позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Під час здійснення державних запозичень, правочинів з державним боргом і надання за рішенням Кабінету Міністрів України державних гарантій голова Боргового агентства України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані зі здійсненням таких запозичень і правочинів, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих спорах щодо таких зобов'язань.

З метою ефективного управління державним (місцевим) боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків державного бюджету голова Боргового агентства України за погодженням з міністром фінансів України від імені України (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада або за їхнім рішенням місцевий фінансовий орган) має право здійснювати правочини з державним (місцевим) боргом, у тому числі обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж державних боргових зобов'язань (боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради, територіальної громади міста), за умови дотримання граничного обсягу державного (місцевого) боргу на кінець бюджетного періоду.

Основні умови правочинів з державним боргом, що здійснюються у поточному бюджетному періоді на суму, яка перевищує 5% від обсягу державного боргу на кінець попереднього бюджетного періоду, визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Умови випуску та обігу державних цінних паперів і цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, визначаються з урахуванням Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок».

Боргове агентство України оприлюднює графік проведення аукціонів з розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку. Такий графік можуть уточнювати у зв'язку зі зміною умов державних запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку.

З метою ефективного управління державним боргом за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, за сприятливих умов на фінансовому ринку можуть здійснюватися державні запозичення понад обсяги, визначені на поточний бюджетний період законом про Державний бюджет України, за умови виконання у поточному бюджетному періоді плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету (з урахуванням можливого збільшення такого плану) в обсязі, що не перевищує 25% від плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на поточний бюджетний період, із збереженням отриманих коштів на кінець поточного бюджетного періоду. Такі кошти спрямовуються на фінансування державного бюджету в наступному бюджетному періоді з відповідним зменшенням обсягів державних запозичень на наступний бюджетний період, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету.

Окрім здійснення запозичень, держава виступає у ролі гаранта щодо отриманих суб'єктами господарювання кредитів. Державні гарантії можуть надаватися лише у межах і за напрямами, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі:

- рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України;
- міжнародних договорів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України.

За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє голова Боргового агентства України.

Механізм здійснення запозичень до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та міських бюджетів визначає Порядок здійснення місцевих запозичень, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 110 від 16 лютого 2011 р.

Основні організаційно-правові характеристики здійснення місцевих запозичень згруповано у табл. 2.

Таблиця 2

Основні організаційно-правові характеристики здійснення місцевих запозичень

Основні характеристики та етапи здійснення запозичень	**Зміст характеристики**
1	**2**
Мета запозичення	**Фінансування бюджету розвитку:** ● бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів і використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст; ● обласних бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань обласних рад, спрямованих на задоволення спільних інтересів територіальних громад області, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, а також будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.
Хто погоджує обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій?	**Міністерство фінансів України.** Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято ***протягом місяця з дня надходження документів на погодження.***

Продовження табл. 2

1	2
Які документи для отримання погодження Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада надсилає Мінфіну України разом з письмовим повідомленням?	1) Завірені в установленому порядку копії: ● рішення про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний чи міський бюджет на відповідний рік з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін. Якщо зазначене рішення з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін не містить визначених Бюджетним кодексом України положень щодо місцевих запозичень на відповідний період, зокрема щодо меж здійснення місцевих запозичень, граничного обсягу місцевого боргу, обсягу витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу, також надається проект рішення про внесення змін до бюджету, яким, зокрема, передбачено внесення змін щодо місцевих запозичень; ● форм фінансової та бюджетної звітності про виконання бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету (звіт про фінансовий стан (баланс), звіт про виконання місцевого бюджету, інформація про стан місцевого боргу, інформація про стан гарантованого відповідно Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою боргу, інформація про надані місцеві гарантії) за рік, що передує року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань); ● прогнозу місцевого бюджету, схваленого Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною держадміністрацією чи виконавчим органом міської ради; 2)проект рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань); 3)розрахунки й обґрунтування здійснення запозичення. При цьому до обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету на відповідний рік не зараховується реверсна дотація та субвенції; 4)інформацію про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу, про стан розрахунків за місцевим боргом за п'ять років, що передують року, в якому приймається зазначене рішення, а також про зобов'язання, виконання яких забезпечено гарантією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради, та стан розрахунків за ними; 5)обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом періоду його погашення; 6)за умови здійснення запозичення шляхом емісії облігацій внутрішніх місцевих позик (для Верховної Ради Автономної Республіки Крим або міської ради) – проект рішення про емісію облігацій і проспект емісії облігацій (у разі його оформлення), відомості про рейтингове оцінювання облігацій, що здійснюється уповноваженими НКЦПФР рейтинговими агентствами або визнаними нею міжнародними рейтинговими агентствами.

Продовження табл. 2

1	2
Кому належить право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет?	Автономній Республіці Крим, обласній раді, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, міської ради.
Хто здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій?	**Міністерство фінансів України**. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у **Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій.**
Хто може здійснювати місцеві внутрішні запозичення?	Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради.
Хто може здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій?	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради та міські ради.
Хто може здійснювати інші місцеві зовнішні запозичення?	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення.
Умови залучення місцевих запозичень.	• Сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету на відповідний рік; • кошти від місцевого запозичення залучаються до фінансування лише бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету; • видатки на обслуговування місцевого боргу не можуть щорічно перевищувати 10% від обсягу видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого періоду, коли планується обслуговування боргу; • загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу за станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва – 400%) від середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку.
У яких формах можуть здійснюватися запозичення?	• Укладення договорів позики (кредитних договорів); • емісії облігацій місцевих позик (для Верховної Ради Автономної Республіки Крим або міської ради).

Продовження табл. 2

1	2
Які відомості має містити рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради про здійснення запозичення?	• Мету запозичення; • форму здійснення запозичення; • істотні умови запозичення – вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їхньої сплати, а також розмір основної суми боргу; • майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за запозиченням.
Діючі обмеження щодо здійснення запозичень	Держава **не несе відповідальності** за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим, обласних рад і територіальних громад. Якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу, обумовлених договором між кредитором і позичальником, порушується графік платежів, що призводить до нарахування та сплати будь-яких штрафних санкцій, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласна й міська ради **не мають права** здійснювати нові місцеві запозичення протягом **трьох** наступних років.

Міністерство фінансів України протягом місяця з дня надходження документів щодо місцевого запозичення шляхом розміщення облігацій на фондовій біржі розглядає їх і проводить перевірку поданих розрахунків відповідно до:

- офіційного курсу гривні щодо іноземної валюти, встановленого Національним банком України на дату проведення перевірки (якщо зобов'язання за запозиченнями виражаються в іноземній валюті);
- значення змінної частини відсоткової ставки на останній робочий день, що передує зазначеній даті (у разі, коли застосовується плаваюча відсоткова ставка).

За результатами розгляду та перевірки Міністерство фінансів України приймає рішення про погодження обсягу й умов здійснення запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань) або вмотивовану відмову, яке доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради. Під час розгляду документів Мінфін України має право одержувати в установле-

ному порядку додаткову інформацію, необхідну для прийняття такого рішення.

Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом місяця з дня надходження документів на погодження.

Погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення не є гарантією виконання Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада надсилає Міністерству фінансів України копію рішення про запозичення та копію рішення про внесення змін до бюджету, якими передбачено, зокрема, внесення змін щодо місцевих запозичень (у разі подання попередньо його проекту) в десятиденний строк після їхнього прийняття.

У разі невідповідності прийнятого Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою рішення про запозичення умовам такого запозичення, погодженого Міністерством фінансів України, воно звертається в установленому порядку до суду для визнання його недійсним.

Реструктуризація боргових зобов'язань за запозиченням, здійснена шляхом емісії облігацій місцевих позик, не має призводити до збільшення місцевого боргу. Така реструктуризація в частині облігацій внутрішньої місцевої позики підлягає реєстрації у НКЦПФР.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради подають Міністерству фінансів України інформацію про здійснені запозичення, у тому числі:

1) завірені копії затвердженого проспекту облігацій місцевих позик (у разі його оформлення) та/або рішення про емісію облігацій місцевих позик (для Верховної Ради Автономної Республіки Крим або міської ради) у десятиденний строк після реєстрації;
2) завірену копію договору позики (кредитного договору) у десятиденний строк після його підписання;
3) інформацію про здійснення платежів за запозиченням у десятиденний строк після їхнього здійснення.

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням:

- Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, які розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;
- відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, які розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення і реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або дер-

жавної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізація проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

§ 12.2. Планування видатків бюджетів на обслуговування державного та місцевого боргу

Процес обслуговування державного боргу є складовою бюджетного процесу.

Щорічно до проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України подає:

- пояснення щодо показників фінансування проекту державного бюджету (в тому числі показників державних запозичень, надходжень від приватизації державного майна, погашення державного боргу), надання державних гарантій, стану і граничних обсягів державного боргу та гарантованого державою боргу;
- план державних запозичень на наступний бюджетний період, а також перелік інвестиційних проектів, під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді. План державних запозичень на наступний бюджетний період має містити перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів.

Під час складання проекту державного бюджету на наступний рік Міністерство фінансів України враховує

планові розрахунки державного боргу щодо обсягів платежів за ним у наступному бюджетному році. Зазначені розрахунки виконуються у валютах кредитів і національній валюті. Перерахунок у національну валюту здійснюється за прогнозним курсом валют щодо гривні з урахуванням оплати за конвертацію. В умовах нестабільності міжнародних фінансових ринків це доволі складний процес.

Застосування реструктуризації та інших методів, за допомогою яких відбувається зміна обсягів і термінів погашення боргу, може привести до зменшення витрат на обслуговування боргу в найближчій перспективі, але в довгостроковому періоді загальні витрати можуть зростати. На такий крок уряди йдуть переважно у разі боргової кризи.

Відмова від виконання боргових зобов'язань має значні негативні наслідки і застосовується окремими країнами лише як винятковий захід. Відповідно її не варто розглядати як спосіб зменшення витрат з обслуговування державного боргу.

Перевищення фактичних витрат над плановими можливе за умов коливання курсу валют і, як наслідок, порушення термінів виплат (графіка платежів), коли до боржника застосовують різні фінансові санкції. Це пеня, що нараховується на суму простроченого платежу за кожну добу його прострочення.

Під час планування витрат на обслуговування зовнішнього державного боргу здійснюються прямі фінансові розрахунки, відповідно до підписаних кредитних угод, наданих урядом гарантій і випущених боргових зобов'язань.

Обчислення загальних планових витрат для фінансування платежів із погашення основного боргу та сплати відсотків за діючими кредитними лініями враховує такі суми у валюті платежу:

- основний борг;
- відсотки за кредит;

- сплата комісій за зобов'язаннями;
- сплата комісій банку-агента за обслуговування.

Розрахунки видатків держави здійснюються відповідно до бюджетної класифікації видатків за функціональною структурою та за типом боргового зобов'язання (з обліком витрат за кодом бюджетної класифікації).

Для своєчасного та повного виконання обов'язків гаранта повернення іноземних кредитів планові платежі обчислюються за кожною конкретною лінією з виділенням сум основного боргу, відсотків за кредит і витрат, пов'язаних зі сплатою комісій за зобов'язаннями.

Особливість розрахунків планових платежів за експортними кредитами іноземних країн полягає в тому, що розміри заборгованості визначаються за конкретною позикою та обчислюються за такою формулою:

$$З = ОБ+ПКП+КВ+СП+КЗ+Ш,$$

де $З$ – загальна сума заборгованості;

$ОБ$ – сума основного боргу;

$ПКП$ – платежі за підготовку кредитного проекту;

$КВ$ – сума комісійної винагороди;

$СП$ – сума страхової премії;

$КЗ$ – сума комісійних за зобов'язаннями;

$Ш$ – сума штрафів за порушення умов позики.

Сума комісійних за зобов'язаннями розраховується за такою формулою:

$$КЗ = КД+КВ+КНР,$$

де $КЗ$ – сума комісійних за зобов'язаннями;

$КД$ – сума за доступ до позикових коштів;

$КВ$ – сума комісійних за використання коштів;

$КНР$ – сума комісійних за невикористання зарезервованих кредитних ресурсів.

Відсоткові витрати мають здійснюватися з урахуванням сум заборгованості за певний період з нарахуванням відсотків.

Якщо сплата основного боргу та/чи відсотків має відбуватися не разовим платежем, то залежно від кількості періодів виплат за рік визначаються окремі суми на кожну дату платежу (зазначену в кредитній угоді) та загальні обсяги на рік. Відсоткові ставки можуть бути тверді та плаваючі (наприклад, ставка «LIBOR – 0,06%»).

Міністерство фінансів України складає графік платежів, де з урахуванням умов кожної кредитної угоди та за кредиторами зазначаються суми витрат держави з обслуговування державного боргу. Міністерство фінансів України передає його на виконання Державній казначейській службі України та здійснює контроль за проведенням платежів. У разі уточнення суми до настання терміну чергового платежу з погашення основної суми боргу або сплати відсотків Міністерство фінансів України складає уточнений графік і надсилає його до Держказначейства України для виконання. Останнє здійснює перерахування коштів на рахунки банків-агентів, які в подальшому проводять платежі на користь іноземного кредитора.

Специфіка планування витрат з погашення основного боргу полягає в тому, що якщо виплата платежу припадає на перші числа січня наступного за плановим року, то ці суми теж враховуються під час планування витрат з обслуговування боргу.

Розрахунок загальних обсягів витрат щодо сплати відсотків за державним боргом, сформованим за допомогою підписання кредитних угод, здійснюється шляхом обчислення відсоткових сум на кожну дату погашення та їхнього додавання. Розрахунки здійснюють за такою формулою:

$$\%КК = (ОБ_{кін} \times i \times T_i) / 360,$$

де $\%КК$ – сума відсотків за користування кредитом;

$ОБ_{кін}$ – обсяг боргу на дату погашення;

i – відсоткова ставка відповідно до кредитної угоди;

T_i – термін позики, діб.

Іноді в кредитних угодах визначається, що проведення розрахунків відсоткових платежів здійснюється з урахуванням 365 діб за рік.

В обчисленні відсоткових платежів відсотки стягуються окремо за використаний і невикористаний кредити (комісійна винагорода становить 0,25%).

Для визначення обсягів витрат з обслуговування позик планові витрати обчислюються в доларах США та у валюті кредиту. Для цього використовується розрахунковий курс на дату отримання платежу.

Особливість планування витрат з обслуговування фідуціарних позик полягає у необхідності врахування не тільки витрат з погашення основного боргу, сплати відсотків, а й інших витрат, що можуть бути під час обслуговування цих позик. До них зараховують такі витрати:

- можливі комісійні винагороди лід-менеджерам;
- можливі витрати на оплату послуг юридичних радників;
- можливі видатки на проведення презентацій;
- можливі видатки на лістинг фондових бірж;
- витрати з підготовки та друку проспектів емісій;
- витрати на переклад документації;
- витрати на оплату послуг рейтингових агентств.

Врахування таких витрат призводить до збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу.

Значні витрати держави з обслуговування державного боргу пов'язані також із витратами на співробітництво з рейтинговими агентствами (тільки щорічні комісії рейтингових агентств становлять 200 тис. дол. США).

Планові витрати з обслуговування державного боргу можуть бути меншими чи більшими за фактичні витрати. Зменшення витрат з обслуговування державного боргу можливе за умов застосування методів управління державним боргом, проведення реструктуризації боргів,

списання боргів кредиторами чи відмови країни-позичальника виконувати власні боргові зобов'язання.

Відповідно до ст. 76 Бюджетного кодексу України, проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Разом з ним подають інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень.

У разі перевищення граничної величини місцевого боргу Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада зобов'язані вжити заходів для приведення обсягу відповідного боргу у відповідність до положень Бюджетного кодексу України протягом трьох наступних бюджетних періодів.

Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу здійснюються за кошти загального фонду місцевого бюджету і не можуть перевищувати 10% від обсягу його видатків протягом будь-якого періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу.

Витрати з погашення місцевого боргу здійснюються з бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету.

Витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу здійснюються місцевим фінансовим органом відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи територіальних громад, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету рішенням про місцевий бюджет.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада

вносять відповідні зміни до цього рішення про місцевий бюджет.

Окрім планування виплат, відповідні місцеві ради планують надання місцевих гарантій.

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, які розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій. Рішенням про місцевий бюджет визначаються, зокрема, граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо їхнього надання. Місцеві гарантії можуть надаватися відповідними органами місцевого самоврядування лише за дотримання певних умов:

- платності;
- строковості;
- забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Відповідно суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання місцевих гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань і сплатити до місцевого бюджету плату за їхнє отримання у розмірі, встановленому відповідною міською радою, якщо інше не передбачено рішенням про місцевий бюджет. Місцеві гарантії не надаються, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) є кошти місцевого бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій). Рішення Верховної Ради Автоном-

ної Республіки Крим або відповідної міської ради про надання місцевої гарантії має містити такі відомості:

- назву інвестиційного проекту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію;
- повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія;
- умови надання кредиту (позики) – обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки сплати;
- строк надання гарантії;
- розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника;
- розмір плати за надання гарантії.

Обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом і суб'єктом господарювання про погашення заборгованості останнього перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань.

§ 12.3. Порядок здійснення платежів з обслуговування і погашення державного та місцевого боргу

Видатки загального фонду на обслуговування державного боргу визначені захищеними видатками Державного бюджету України, тобто у разі секвестрування бюджету (зниження видатків державного бюджету) вони не підлягають зменшенню.

Відповідно до бюджетної класифікації України, затвердженої на виконання Постанови Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України» № 327

від 12.07.1996 р.[1], наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» № 11 від 14.01.2011 р.[2], виплати відсотків (доходу) за зобов'язаннями належать до поточних видатків бюджету (за економічною класифікацією видатків бюджету), а погашення позик – це від'ємне фінансування бюджету (за класифікацією фінансування за типом кредитора).

Держава або територіальна громада міста виконує свої зобов'язання здійснити платежі, що виникли за правочинами з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями, гарантованим державою боргом за зовнішніми кредитами (позиками) або з місцевим боргом за місцевими зовнішніми запозиченнями за переліком згідно з додатком до Закону України «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом»[3] щодо обміну (зміни умов діючих позик), випуску та продажу відповідних боргових зобов'язань, якщо їхні умови змінені в результаті вчинення таких правочинів; та платіжні зобов'язання держави за державними зовнішніми запозиченнями і гарантованим державою боргом або у разі територіальної громади міста за місцевим боргом, що не належать до їхнього переліку за вищезгаданим законом.

Погашення та обслуговування державного боргу здійснюється шляхом проведення платежів із виконання боргових зобов'язань перед кредитором щодо погашення основної суми боргу, сплати відсотків за ним та оплати супутніх витрат, передбачених умовами випуску державних цінних паперів, за угодами про позику, державними гарантіями та іншими документами.

---

[1] Про структуру бюджетної класифікації України : Постанова Верховної Ради України № 327від 12.07.1996 р.

[2] Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р.

[3] Закон України «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державо ю боргом та місцевим боргом» // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-19.

Погашення й обслуговування державного боргу та виконання гарантійних зобов'язань здійснюються в межах витрат державного бюджету.

За згодою кредитора погашення та обслуговування державного боргу може здійснюватися через поставки товарів (робіт, послуг), залік зустрічної вимоги й іншими шляхами відповідно до законодавства України.

Сума коштів, необхідних для здійснення платежів із погашення та обслуговування державного боргу за рік, і сума витрат на виконання державою гарантійних зобов'язань затверджується Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основні джерела погашення та обслуговування боргу відображені на рис. 1.

Рис. 1. Основні джерела погашення та обслуговування боргу

Платежі з погашення й обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в межах обсягів, передбачених розписом фінансування і розписом асигнувань державного бюджету, затвердженого на поточний рік.

Витрати на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу здійснюються Борговим агентством України (місцевим фінансовим органом) відповідно до

кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання (боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим, обласних рад чи територіальних громад), незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Міністерство фінансів України здійснює повноваження і функції з управління державним боргом та гарантованим державою боргом до початку функціонування Боргового агентства України.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України та Рахункову палату. Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає у двотижневий строк пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Голова Боргового агентства України за погодженням з міністром фінансів має право в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або через придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду.

У разі неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до початку бюджетного року при проведенні платежів із погашення та обслуговування державного боргу встановлюється порядок здійснення витрат, передбачених ст. 46 Бюджетного кодексу

України. Відповідно до її положень до прийняття закону про державний бюджет на поточний бюджетний рік запозичення можуть здійснюватися лише з метою погашення основної суми боргу.

Оперативний облік державного боргу здійснює Департамент державного боргу на підставі інформації Державного казначейства України, банків-агентів та Національного банку України.

Оперативний облік заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, залучених державою або під державні гарантії, здійснює Державна казначейська служба України.

Обмін інформацією між Державною казначейською службою України та Департаментом державного боргу щодо платежів із погашення й обслуговування державного боргу, обліку державного боргу та заборгованості перед державою за позиками, наданими на основі кредитів, залучених державою або під державні гарантії, здійснюється в обов'язковому порядку на паперових носіях і засобами електронного зв'язку.

Основними документами, що визначають загальний обсяг, цільовий напрямок, поквартальний і помісячний обсяг асигнувань на погашення й обслуговування державного боргу, є розпис фінансування державного бюджету та розпис доходів і видатків державного бюджету.

Важливим завданням управління державним боргом є забезпечення своєчасності платежів з його обслуговування. Державна казначейська служба України щомісячно (із щотижневим уточненням) отримує від Міністерства фінансів України графіки платежів за державним боргом, на підставі яких складаються графіки проведення платежів з обслуговування державного боргу для їхнього відображення у ресурсному балансі та графіки закупівлі й конвертації валютних коштів для проведення зазначених платежів.

У разі недостатності необхідної суми на валютних рахунках для здійснення видатків з обслуговування боргових зобов'язань держави Державна казначейська служба України здійснює закупівлю валюти або конвертацію валютних коштів.

Підставою для проведення видатків з обслуговування державного боргу є розпорядження Міністерства фінансів України, яке надається Державній казначейській службі України у паперовій та електронній формах. Термін дії розпорядження становить 10 календарних днів з дня його виписки.

До розпоряджень додаються копії завірених в установленому порядку кредитних угод, укладених між Кабінетом Міністрів України (в особі Міністерства фінансів України) та іноземними кредиторами, банками-агентами; договорів про придбання товарів, виконання робіт, надання послуг; актів виконаних робіт; документів щодо державних закупівель та інших документів, які є підставою для здійснення платежів згідно з чинним законодавством.

Платежі з погашення та обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в національній та іноземній валютах. Платежі проводяться шляхом перерахування коштів з єдиного казначейського рахунка або валютних рахунків Державною казначейською службою України на рахунки кредиторів, Національного банку України та комерційних банків, а також на реєстраційні рахунки Міністерства фінансів України у порядку, визначеному чинним законодавством.

Державна казначейська служба України самостійно визначає джерела фінансування витрат із погашення та обслуговування державного боргу, напрями використання державних запозичень і здійснює контроль за повнотою проведення платежів з єдиного казначейського та валютного рахунків згідно з банківськими виписками.

До платежів з обслуговування державного боргу належать платежі зі сплати:

- відсотків (доходу) за державними борговими зобов'язаннями;
- видатків, пов'язаних із наданням послуг з обслуговування державного боргу (юридичних, рейтингових, дорадчих, агентських, управлінських, банківських, інформаційних, перекладацьких та ін.).

Платежі з обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в національній та іноземній валютах у такому порядку:

- виплата відсотків (доходу) за борговими зобов'язаннями здійснюється безпосередньо на рахунки кредиторів або банків-агентів відповідно до угод, укладених Міністерством фінансів України з кредиторами та банками-агентами як у національній, так і в іноземній валютах. Операції в іноземній валюті здійснюються з валютних рахунків Державного казначейства України;
- інші платежі з обслуговування державного боргу здійснюються в національній валюті через реєстраційні рахунки, відкриті на ім'я Міністерства фінансів України в Державній казначейській службі України; в іноземній валюті – з валютних рахунків Державної казначейської служби України на рахунки виконавців послуг згідно з підтвердними документами.

Платежі з погашення державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України у такому самому порядку, як і видатки з обслуговування державного боргу[1].

[1] Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету : наказ Державного казначейства України № 89 від 25.05.2004 р. (зареєстрований в Міністерстві юстиції України за № 716/9315 від 10.06.2004 р.)

За настання гарантійного випадку Міністерство фінансів України здійснює платежі на користь іноземних кредиторів на виконання гарантійних зобов'язань Кабінету Міністрів України. Процедура відшкодування витрат державному бюджету регулюється окремими статями законів України про Державний бюджет України на відповідні роки. Положення цих статтей визначають, що витрати державного бюджету на виконання кредитних і гарантійних зобов'язань України, які виникли внаслідок невиконання юридичними особами-позичальниками своїх зобов'язань щодо обслуговування (зокрема повернення) кредитів, наданих на умовах повернення і залучених державою або під державні гарантії, підлягають відшкодуванню цими особами в місячний термін з дня виникнення таких витрат.

Порядок відшкодування збитків державного бюджету, що виникли за настання гарантійних випадків за іноземними кредитами, одержаними юридичними особами України під гарантії Кабінету Міністрів України, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Порядок обліку заборгованості, в тому числі простроченої, перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою, наданими Міністерством фінансів України у 1993–1998 роках, нарахування пені та списання безнадійної заборгованості» № 174 від 2 березня 2011 р.[1] та іншими постановами.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста), здійснюються згідно з відповідними договорами незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет), і відобра-

[1] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2011-%D0%BF.

жаються як надання кредитів із бюджету щодо суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані.

У разі виконання державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) гарантійних зобов'язань перед кредиторами шляхом здійснення платежів за кошти державного (місцевого) бюджету або укладання з такими кредиторами договорів про реструктурування сум, повернення яких гарантовано, у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані, з моменту такого виконання виникає прострочена заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими під державні (місцеві) гарантії, в обсязі фактичних витрат державного (місцевого) бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста) переходять права кредитора і право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами.

Якщо договором, укладеним із суб'єктом господарювання, передбачаються зобов'язання такого суб'єкта з погашення й обслуговування кредитів (позик), залучених державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста), невиконання або неналежне виконання таких зобов'язань за договором тягне перехід до держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста) права стягнення простроченої заборгованості у повному обсязі незалежно від стану виконання державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) зобов'язань за такими кредитами (позиками).

Боргове агентство України має право здійснювати на відкритих аукціонах продаж права вимоги погашення простроченої більш ніж три роки заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради можуть визначати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більш ніж три роки заборгованості за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, а також за кредитами з відповідних місцевих бюджетів із дотриманням вимог, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Забороняється реструктуризація заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, за кредитами з бюджету, крім розстрочення її сплати під час санації такого суб'єкта господарювання за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, на строк не більш як три роки на підставі договору, укладеного між таким суб'єктом господарювання, інвестором та органом доходів і зборів. При цьому сума пені, нарахована внаслідок невиконання позичальником таких зобов'язань на реструктуризовану суму заборгованості, списується.

Забороняється списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, за кредитами з бюджету, крім заборгованості

суб'єктів господарювання, визнаних у встановленому порядку банкрутами, вимоги щодо погашення заборгованості яких не були задоволені у зв'язку з недостатністю їхніх активів і щодо яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи у зв'язку з визнанням її банкрутом, а також крім заборгованості, щодо стягнення якої судом прийнято рішення не на користь держави, яке набуло законної сили, та/або стягнення якої в судовому порядку є неможливим або недоцільним.

Протягом строку дії договору про місцеву гарантію Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради передбачають у відповідному рішенні про місцевий бюджет кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. При цьому такі кошти передбачаються:

- щодо забезпечених гарантією договорів, за якими настав гарантійний випадок, в обсязі, що дорівнює сумі платежів за цими договорами;
- щодо інших забезпечених гарантією договорів – не менш як 50% від сум платежів за цими договорами.

Забороняється надання державних (місцевих) гарантій суб'єкту господарювання, який має прострочену заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитом (позикою), залученим державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) або під державну (місцеву) гарантію, за кредитом з бюджету (враховуючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), іншу заборгованість з погашення раніше отриманого кредиту (позики) у фінансовій установі або податковий борг перед державним (місцевим) бюджетом.

Якщо будь-яке існуюче або майбутнє платіжне зобов'язання держави за державним зовнішнім запози-

ченням, державною гарантією або територіальної громади міста за місцевим запозиченням передбачає умову про те, що їхні платіжні зобов'язання мають однаковий пріоритет з іншими незабезпеченими та непідпорядкованими їхніми платіжними зобов'язаннями, ця умова не зобов'язує державу або територіальну громаду міста здійснювати:

- платежі рівними чи пропорційними частинами за таким платіжним зобов'язанням держави або територіальної громади міста та іншими їхніми платіжними зобов'язаннями;
- платежі за будь-яким платіжним зобов'язанням держави або територіальної громади міста одночасно із здійсненням платежу або бути передумовою для здійснення платежу за будь-яким іншим їхнім платіжним зобов'язанням.

Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за кошти загального фонду місцевого бюджету, а в частині обслуговування місцевого боргу за місцевими зовнішніми запозиченнями, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування місцевого значення та комунальної власності, відповідні видатки також можуть здійснюватися із спеціального фонду місцевого бюджету за надання субвенції з державного місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у розмірі не більш ніж 10% від обсягу такої субвенції, затвердженого законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету).

Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10% від обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується здійснювати це обслуговування.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет.

Керівник місцевого фінансового органу має право за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах або шляхом придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, а також через придбання державних цінних паперів.

Договір про придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, має містити положення про виконання особами, які уклали цей договір, зобов'язання щодо зворотного продажу/купівлі таких цінних паперів до кінця поточного бюджетного періоду.

§ 12.4. Борговий портфель держави: управління ризиками та оптимізація структури

Традиційною й об'єктивно обумовленою практикою вирішення державою проблеми нестачі ресурсів для фінансування потреб економіки є здійснення державного запозичення. Залежно від обраних пріоритетів і стратегічних орієнтирів держава в особі визначених законодавством суб'єктів стає учасником внутрішнього та (або) зовнішнього ринку капіталу, беручи на себе прямі та гарантовані боргові зобов'язання. За здійснення державного запозичення відбувається формування борго-

вого портфеля держави, який є найбільшим фінансовим портфелем у країні. Зауважимо, що прямі зобов'язання боргового портфеля держави приймаються державою як безпосереднім позичальником. На відміну від них, у відносинах державного гарантування реальна фінансова відповідальність держави виникає тільки у випадках неплатоспроможності безпосереднього позичальника таких гарантованих кредитів.

Визначаючи дефініцію «борговий портфель держави», слід зауважити, що в економічній теорії поняття «портфель» («фінансовий портфель», «портфель інвестування» тощо) активно вживається у сфері кредитування та інвестування і тлумачиться як сукупність активів, якими володіє інвестор.

Враховуючи різні підходи в науковій теорії та світовій практиці до визначення боргових зобов'язань держави і відсутність однозначного їхнього трактування, що охоплює державний сектор як такий, неоднозначність зберігається також щодо формулювання сутності дефініції «борговий портфель держави». Водночас, цей термін доволі часто використовується у світовій практиці боргового менеджменту, в тому числі в аналітичних матеріалах щодо сукупності певних боргових зобов'язань.

Результати аналізу дають підстави розглядати боргový портфель держави з різних позицій: 1) винятково як сукупність зобов'язань уряду певної держави перед кредиторами щодо сплати боргових зобов'язань (прямих і гарантованих), які виникли внаслідок відносин позики та кредиту або визнані такими законодавчо; 2) як сукупність зобов'язань, що виникли внаслідок відносин позики та кредиту і прийняті не лише урядом (центральним або федеральним залежно від політичної організації країни), а й регіональними і місцевими органами влади, суб'єктами господарювання (корпораціями та підприємствами), що перебувають у державній власності або контролюються

державою, іншими одиницями, які можуть вважатися державними або квазідержавними (функціонують як приватні, але користуються державними привілеями); 3) як сукупність державної заборгованості, що поряд з безпосереднім виконанням зазначених раніше зобов'язань передбачає відшкодування урядом та іншими визначеними суб'єктами відносин усіх узятих на себе економічних і соціальних зобов'язань тощо.

Виокремлюють такі групи боргових зобов'язань, що концептуально можуть у тій чи іншій комбінації визначати склад боргового портфеля держави:

1) прямі та гарантовані (умовні) фінансові зобов'язання уряду країни перед внутрішніми і зовнішніми кредиторами;
2) фінансові зобов'язання державного сектору перед кредиторами;
3) адміністративна заборгованість держави (на відміну від інших зазначених груп, її поява не зумовлена відносинами позики).

Портфельний підхід до управління борговими зобов'язаннями передбачає наявність чітких фінансових характеристик кожного з інструментів запозичення. Однак щодо боргових зобов'язань, які не мають визначених параметрів, що окреслюють умови їхньої сплати, неможливо здійснювати повноцінний фінансовий менеджмент і доволі складно оцінити, як існування таких зобов'язань може вплинути на фінансовий стан країни.

Борговим портфелем держави є сукупність відповідним чином оформлених боргових зобов'язань у грошовій формі, що приймаються урядом країни за здійснення державного запозичення та надання державних гарантій.

Основні джерела та шляхи формування боргового портфеля держави відображено на рис. 2.

Рис. 2. Джерела та шляхи формування боргового портфеля держави

Характеристики структури зобов'язань боргового портфеля держави:

1) за типом отримувача запозичених коштів: а) прямі зобов'язання; б) гарантовані зобов'язання;
2) за резидентністю кредиторів та їхніми видами: а) зобов'язання перед резидентами (перед юридичними та фізичними особами країни; банківськими установами; іншими органами управління; не зараховані до інших категорій, у тому числі такі, що зумовлені коригуванням вартісних оцінок); б) зобов'язання перед нерезидентами (перед урядами інших держав; міжнародними фінансово-кредитними організаціями; перед юридичними та фізичними особами-нерезидентами; іноземними комерційними банками; не зараховані до інших категорій, зокрема такі, що зумовлені коригуванням вартісних оцінок);
3) за видами кредитів: а) комерційні; б) фінансові;

4) за валютною структурою зобов'язань: а) у національній валюті країни-позичальника; б) у валюті країни-кредитора; в) у валюті третьої країни; г) у міжнародних розрахункових одиницях;
5) за умовами отримання: а) звичайні кредити на ринкових умовах; б) пільгові кредити; в) кредити, надання яких залежить від виконання певних умов (економічного, політичного характеру тощо);
6) за умовами погашення: а) із можливістю дострокового погашення; б) без можливості дострокового погашення;
7) за способом погашення: а) рівномірне, б) нерівними частками; в) разове;
8) за стабільністю ставок запозичення: а) на основі плаваючої ставки; б) на основі фіксованої ставки; в) з використанням комбінованої ставки;
9) за періодичністю отримання: а) разове надходження; б) надходження траншами;
10) за строковістю боргових зобов'язань: а) короткострокові з терміном користування запозиченими коштами до 1 року; б) середньострокові з терміном користування запозиченими коштами 1–5 років; в) довгострокові з терміном користування запозиченими коштами понад 5 років;
11) за умовами випуску: а) номінальні; б) індексовані, в) дисконтні;
12) за спрямуванням фінансування: а) на фінансування бюджетного дефіциту; б) на фінансування дефіциту платіжного балансу та поповнення золотовалютних резервів; в) на інвестиційні цілі; г) на рефінансування тощо.

При формуванні боргового портфеля уряд і місцеві органи управління фінансами мають дотримуватися граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій.

Граничний обсяг державного (місцевого) боргу і гарантованого державою (Автономною Республікою Крим,

обласною радою чи територіальною громадою міста) боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3% від обсягу планових доходів загального фонду державного бюджету.

Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% від річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.

У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу у відповідність до встановлених вимог.

Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) за станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва – 400%) від середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень і капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного за показниками на наступні за плановим два бюджетні періоди у прогнозі відповідного місцевого бюджету.

У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини місцевий фінансовий орган звертається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної чи міської ради за дозволом на тимчасове перевищення такої

граничної величини та подає для схвалення план заходів з приведення такого загального обсягу боргу у відповідність до положень Бюджетного кодексу України за умови попереднього погодження з Міністерством фінансів України.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій Боргове агентство України веде Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу, Реєстр державних гарантій, а Міністерство фінансів України – Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Інформація з відповідних реєстрів щомісячно публікується на офіційних сайтах Боргового агентства України та Міністерства фінансів України.

Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу є інформаційною системою боргових та гарантійних зобов'язань держави, що містить умови кредитних договорів і випуску державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування і погашення державного боргу.

Реєстр державних гарантій є інформаційною системою, що містить відомості про надані протягом бюджетного періоду державні гарантії.

Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення й надані місцеві гарантії.

З метою ефективного управління місцевим боргом Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їхнім рішенням місцевий фінансовий орган має право здійснювати правочини з місцевим боргом, у тому числі обмін, випуск, купівлю, викуп і продаж боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста, за умови дотримання його граничного обсягу на кінець бюджетного періоду. Місцевий фінансовий орган може залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших

послуг, необхідних для управління місцевим боргом, за кошти місцевого бюджету в межах бюджетних призначень на обслуговування місцевого боргу.

Основна мета управління державним боргом полягає в забезпеченні потреб уряду в необхідному обсязі фінансування за мінімізації в середньо- та довгостроковій перспективі пов'язаних із цим процесом затрат і підтримки мінімального ступеня ризику боргового портфеля держави.

Управління ризиками боргового портфеля, спрямоване на уникнення формування небезпечної структури боргу і прийняття менш ризикових боргових стратегій (у тому числі монетарне фінансування боргу), визнається як першочергове, враховуючи глобальні наслідки дефолту і масштаби пов'язаних з ним витрат.

Управління ризиками державного боргу – це складова управління державним боргом щодо визначення бажаного співвідношення між очікуваними витратами та ризиками і досягнення цього показника.

Ризик, пов'язаний із державним боргом, – це можливість настання події (обставини) ймовірнісного характеру, що призведе до:

- збільшення витрат державного бюджету, пов'язаних із зростанням сум погашення й обслуговування державного боргу;
- зменшення можливостей фінансування державного бюджету на основі боргових джерел.

Для оцінювання ступеня ризиковості структури боргового портфеля у світовій практиці використовують такі основні показники:

- частку зовнішнього боргу в загальній сумі боргу, яка вказує на вразливість боргового портфеля уряду до валютних ризиків;

- середню строковість боргових зобов'язань, що є показником вразливості до ризику рефінансування боргу;
- частку заборгованості з плаваючою і фіксованою відсотковими ставками, що свідчить про вразливість боргового портфеля до відсоткового ризику.

Розрізняють такі види ризиків, пов'язаних із державним боргом:

- відсотковий ризик – ризик зростання плаваючих відсоткових ставок, передбачених умовами діючих зобов'язань за державним боргом;
- валютний ризик – ризик знецінення національної валюти відносно іноземних валют, у яких номіновано зобов'язання за державним боргом;
- ризик рефінансування – ризик зменшення ємності відповідних ринків, що унеможливлює запозичення в обсягах, достатніх для рефінансування боргу за прийнятною ціною;
- кредитний ризик – ризик невиконання контрагентами зобов'язань перед державою;
- ризик ліквідності – ризик тимчасової нестачі коштів державного бюджету на виконання зобов'язань за державним боргом;
- бюджетний ризик – ризик значного недовиконання дохідної частини державного бюджету порівняно з планом, що може призвести до збільшення державних запозичень та/або невиконання боргових зобов'язань з обслуговування державного боргу;
- рейтинговий ризик – ризик зниження суверенного рейтингу;
- операційний ризик – ризик дії людського, технічного факторів і обставин непереборної сили.

Управління ризиками здійснюється з дотриманням таких принципів:

- абсолютної несхильності до ризику: уникнення ризику або його мінімізація з урахуванням умов на фінансових ринках;
- економності й ефективності: витрати на управління ризиками не мають перевищувати тих, що можуть бути здійсненні під дією фактору ризику;
- узгодження завдань управління ризиками з цілями і завданнями управління державним боргом;
- незалежності: прийняття рішень щодо управління ризиками має бути об'єктивним і без впливу на такі рішення з боку осіб, які не здійснюють управління ризиками;
- інтеграції: у виявленні й управлінні ризиками беруть участь усі структурні підрозділи Департаменту державного боргу;
- культури: управління ризиками є невід'ємною складовою всіх заходів з управління державним боргом;
- неперервності: моніторинг рівня ризиків і контроль за результатами виконаних заходів з управління ними здійснюється постійно;
- періодичного перегляду політики управління ризиками: здійснення аналізу доцільності використання визначених раніше методів оцінювання ризиків, доцільності подальшого впливу на рівень ризиків способами, встановленими раніше, доцільності досягнення визначених раніше цільових показників і прийняття відповідних змін;
- публічності та прозорості: інформація щодо рівня ризиків, здійснених заходів з управління ними та результатів таких заходів, а також інформація щодо методики і механізмів проведення розрахунків, обґрунтування доцільності виконаних заходів

та причини отриманих результатів цих заходів є публічною й оприлюднюється;

- системності: усі види ризиків розглядаються як складові однієї системи;
- достатності та достовірності інформаційного забезпечення управління ризиками;
- максимізації: найширше охоплення всіх можливих джерел виникнення ризиків та розгляд і використання на практиці всіх можливих способів впливу на них;
- оперативного реагування: розроблення заходів, які слід використовувати у разі негативного розвитку подій на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, та їхнє застосування за потреби;
- диверсифікації: уникнення концентрації вартісних характеристик державного боргу на одному з видів факторів ризику;
- реалізованості декларованих способів управління ризиками та реалістичності досягнення цільових показників.

Управління ризиками здійснює міністр фінансів України або заступник міністра фінансів України відповідно до розподілу обов'язків. Управління ризиками забезпечує Департамент державного боргу Міністерства фінансів України.

Під час складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік до нього формуються пропозиції щодо:

- граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління бюджетним і рейтинговим ризиками);
- обсягу фінансування дефіциту державного бюджету на основі державних запозичень або мінімаль-

ного обсягу профіциту державного бюджету, що має бути спрямованим на погашення державного боргу, з відповідними обґрунтуваннями;

- сум внутрішніх і зовнішніх запозичень у визначеному бюджетному періоді з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління валютним ризиком);
- сум коротко-, середньо- і довгострокових запозичень із відповідними обґрунтуваннями (як складової управління ризиком рефінансування).

Після набуття чинності закону про Державний бюджет України на відповідний рік Департамент державного боргу розробляє програму управління державним боргом на такий бюджетний період на основі показників цього закону.

Програма управління державним боргом формується Департаментом державного боргу і затверджується наказом Міністерства фінансів України в строк, що не перевищує місяця після набуття чинності закону про Державний бюджет України на відповідний рік, та оприлюднюється не пізніше трьох робочих днів з дати її затвердження.

Програма управління державним боргом містить інформацію щодо:

- показників закону про державний бюджет на відповідний рік у частині державного боргу і державних запозичень;
- боргових інструментів, за допомогою яких планується забезпечити фінансування державного бюджету у відповідному році за сумами, термінами погашення, валютами і видом відсоткової ставки, а також допустимих інтервалів відхилень від них, з відповідними обґрунтуваннями (як складової управління відсотковим і валютним ризиками та ризиком рефінансування);

- еталонних інструментів, які планується розмістити у відповідному році, за термінами погашення з відповідними обґрунтуваннями;
- цільових значень та допустимих інтервалів відхилень від них на кінець відповідного бюджетного періоду:
- частки державного боргу в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу (як складової управління валютним ризиком);
- частки державного боргу з плаваючими відсотковими ставками у загальній сумі державного боргу (як складової управління відсотковим ризиком);
- середньозваженого терміну погашення для внутрішнього і зовнішнього державного боргу (як складової управління ризиком рефінансування);
- показника рефіксації відсотків (як складової управління ризиком рефінансування) з відповідними обґрунтуваннями;
- запровадження на практиці та здійснення операцій активного управління державним боргом з відповідними обґрунтуваннями;
- заходів з управління кредитним, рейтинговим, операційним ризиками та ризиком ліквідності з відповідними обґрунтуваннями;
- інших питань у разі потреби.

Програма управління державним боргом може переглядатися у разі потреби, зокрема за суттєвих змін на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, в макроекономічній ситуації та бюджетній, грошово-кредитній або валютній політиках, а також через інші вагомі причини, які унеможливлюють виконання затвердженої програми управління державним боргом.

Упродовж бюджетного періоду щокварталу, однак не пізніше дати оголошення першого аукціону планового кварталу, Департаментом державного боргу формуються

і затверджуються заступником міністра фінансів України відповідно до розподілу обов'язків та оприлюднюються не пізніше наступного робочого дня з дати затвердження квартальні плани управління державним боргом.

Квартальні плани управління державним боргом містять інформацію щодо:

- очікуваних обсягів надходжень на основі боргових джерел у плановому кварталі відповідно до бюджетного розпису;
- боргових інструментів, за допомогою яких планується забезпечити фінансування державного бюджету у плановому кварталі за сумами, термінами погашення, валютами і видом відсоткової ставки, а також допустимих інтервалів відхилень від них;
- цільових значень показників і допустимих інтервалів відхилень від них, визначених у програмі управління державним боргом, на кінець планового кварталу;
- операцій з активного управління державним боргом;
- заходів з управління кредитним, рейтинговим, операційним ризиками та ризиком ліквідності у плановому кварталі;
- інших питань у разі потреби.

Не пізніше, ніж через три місяці після завершення бюджетного періоду, Департаментом державного боргу формується звіт про виконання програми управління державним боргом за звітний бюджетний період, що затверджується наказом Міністерства фінансів України та підлягає оприлюдненню не пізніше трьох робочих днів з дати його затвердження.

Звіт про виконання програми управління державним боргом містить інформацію щодо:

- стану державного боргу на кінець звітного бюджетного періоду;

- ситуації та основних тенденцій на внутрішньому ринку державних цінних паперів і на світових ринках капіталу, суттєвих змін або явищ у макроекономічній ситуації, які відбулись у звітному бюджетному періоді;
- рівня ризиків за станом на кінець звітного бюджетного періоду;
- реалізації запланованих заходів і досягнення показників, визначених в програмі управління державним боргом, та охоплює причини й обґрунтування існуючих відхилень;
- інших питань у разі потреби.

Оцінювання рівня ризиків здійснюється за допомогою таких показників1:

1. Показники оцінювання відсоткового ризику:

1.1. Питома вага державного боргу з плаваючими відсотковими ставками у загальній сумі державного боргу.

1.2. Структура державного боргу з плаваючими відсотковими ставками за видами цих ставок.

1.3. Ціна одного відсотка річних від величини плаваючої відсоткової ставки (збільшення витрат на обслуговування державного боргу при зростанні плаваючої відсоткової ставки на один відсоток річних):

$$\Delta C_D\left(r_i^{fl}\right) = D_i^{fl} \times 0{,}01,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^{fl}\right)$ – збільшення витрат на обслуговування державного боргу при зростанні i-ї плаваючої ставки $\left(r_i^{fl}\right)$ на один відсоток річних, гр. од.;

D_i^{fl} – сума державного боргу, до якої застосовується i-та плаваюча відсоткова ставка $\left(r_i^{fl}\right)$, гр. од.

[1] Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету Міністрів України № 815 від 1.08.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text.

1.4. Чутливість (еластичність) витрат на обслуговування державного боргу до змін у плаваючій відсотковій ставці:

$$E_{C_D/r_i^{fl}} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^{fl}}{r_i^{fl}},$$

де $E_{C_D/r_i^{fl}}$ – чутливість (еластичність) витрат на обслуговування всієї суми державного боргу до змін в i-й плаваючій відсотковій ставці, %;

ΔC_D – збільшення витрат на обслуговування всієї суми державного боргу за зростання i-ї плаваючої ставки, гр. од.;

C_D – витрати на обслуговування всієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^{fl} – зростання i-ї плаваючої відсоткової ставки, % річних;

r_i^{fl} – i-та плаваюча відсоткова ставка, % річних.

1.5. Зростання середньозваженої вартості обслуговування всього державного боргу при збільшенні плаваючої ставки на один відсоток річних:

$$\Delta\bar{r} = \frac{D_i^{fl} \times 0{,}01}{D} \times 100\%,$$

де $\Delta\bar{r}$ – збільшення середньозваженої вартості обслуговування всієї суми державного боргу при зростанні i-ї плаваючої відсоткової ставки на один відсоток річних, % річних;

D_i^{fl} – основна сума державного боргу, до якого застосовується i-та плаваюча відсоткова ставка $\left(r_i^{fl}\right)$, гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

1.6. Графік залежності витрат на обслуговування всієї суми державного боргу від рівня певної плаваючої відсоткової ставки за станом на визначену дату.

2. Показники оцінювання ризику рефінансування:

2.1. Питома вага державного боргу, який має бути рефінансованим у певному періоді, у загальній сумі державного боргу.

2.2. Структура державного боргу за строками до погашення.

2.3. Середньозважений строк до погашення державного боргу.

2.4. Дюрація Маколея:

- для *i*-ї суми державного боргу:

$$DM_{D_i} = \frac{\sum_{t=1}^{n}(t \times CF_t/(1+r_i)^t)}{\sum_{t=1}^{n}(CF_t/(1+r_i)^t)},$$

де CF_t – платіж відсотків або основної суми боргу за боргом D_i у час t;

r_i – ставка дисконтування (облікова ставка НБУ);

- для всієї суми державного боргу:

$$DM_D = \sum_{i=1}^{n} DM_{D_i} \times p_{D_i},$$

де p_{D_i} – частка *i*-ї суми державного боргу у його загальній сумі.

Дюрація (англ. «duration» – «тривалість») – це середньозважений термін потоку платежів, зважений за дисконтованою сумою. Інакше кажучи, це точка рівноваги термінів дисконтованих платежів. Дюрація є найважливішою характеристикою потоку платежів, що визначає його чутливість до зміни відсоткової ставки. Поняття «дюрація» ввів американський учений Ф. Маколей (F. R. Macaulay).

2.5. Ціна одного відсотка річних відсоткової ставки за боргом, що рефінансується (збільшення витрат на обслуговування державного боргу при зростанні відсоткової ставки за боргом, який рефінансується, на один відсоток річних):

$$\Delta C_D\left(r_i^{refin}\right) = D_j^{refin} \times 0{,}01,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^{refin}\right)$ – зростання витрат на обслуговування державного боргу при зростанні i-тої відсоткової ставки за боргом, який рефінансується $\left(r_i^{refin}\right)$, на один відсоток річних, гр. од.;

D_j^{refin} – основна сума державного боргу з j-м строком, що рефінансується в певному періоді, гр. од.

2.6. Чутливість (еластичність) витрат на обслуговування всієї суми державного боргу до зростання ставок за боргом, що рефінансується:

$$E_{C_D/r_i^{refin}} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^{refin}}{r_i^{refin}},$$

де $E_{C_D/r_i^{refin}}$ – еластичність витрат на обслуговування всієї суми державного боргу до змін в i-й відсотковій ставці за боргом, що рефінансується, %;

ΔC_D – збільшення витрат на обслуговування всієї суми державного боргу за зростання i-ї ставки за боргом, що рефінансується, гр. од.;

C_D – витрати на обслуговування всієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^{refin} – зростання i-ї відсоткової ставки за боргом, що рефінансується, % річних;

r_i^{refin} – i-та відсоткова ставка за боргом, що рефінансується, % річних.

2.7. Збільшення середньозваженої вартості обслуговування всього державного боргу при зростанні певної ставки за боргом, що рефінансується, на один відсоток річних:

$$\Delta\bar{r} = \frac{D_i^{refin} \times 0{,}01}{D} \times 100\%,$$

де $\Delta\bar{r}$ – збільшення середньозваженої вартості обслуговування державного боргу при зростанні відсоткової ставки за боргом, що рефінансується, на один відсоток річних, % річних;

D_i^{refin} – державний борг, що рефінансується, гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

2.8. Графік погашення державного боргу.

3. Показники оцінювання відсоткового ризику і ризику рефінансування:

3.1. Рефіксація відсотків (відношення зобов'язань з плаваючою відсотковою ставкою і зобов'язань, що мають бути рефінансовані, до загальної суми державного боргу) (interest rate refixing, (IRR)):

$$IRR^t = \frac{D_{fi(refin)}^t + D_{fi(refin)}^t + D_{fi(rest)}^t}{D} \times 100\%,$$

де IRR^t – рефіксація відсотків, %;

$D_{fi(refin)}^t$ – сума державного боргу з фіксованими відсотковими ставками, який рефінансуватиметься в періоді t, гр. од.;

$D_{fi(refin)}^t$ – сума державного боргу з плаваючими відсотковими ставками, який рефінансуватиметься в періоді t, гр. од.;

$D_{fi(rest)}^t$ – сума державного боргу з плаваючими відсотковими ставками, термін погашення якого припадає після періоду t, гр. од.;

D – загальна сума державного боргу, гр. од.

3.2. Середній час до рефіксації відсотків (average time to refixing, (ATR)):

$$ATR = \left(\sum_{i=1}^{n} t_i \times D_i^t\right) / \left(\sum_{i=1}^{n} D_i^t\right),$$

де ATR – середній час до рефіксації відсотків, дн.;

D_i^t – i-та основна сума боргу, щодо якого відсотки рефіксуватимуться у періоді t (містить зобов'язання з плаваючою відсотковою ставкою і ті, які мають бути рефінансовані), гр. од.;

t_i – час до рефіксації відсотків за кожною i-ю основною сумою боргу, щодо якої вони рефіксуються, дн.

4. Показники оцінювання валютного ризику:

4.1. Питома вага державного боргу в іноземній валюті у загальній його сумі.

4.2. Структура державного боргу в іноземній валюті відповідно до іноземних валют.

4.3. Зростання витрат на погашення державного боргу при девальвації національної валюти на одиницю:

$$\Delta C_D\left(r_i^f\right) = D_i^f \times \Delta r_i^f \text{ або } \Delta C_D\left(r_i^f\right) = D_i^f \times 1,$$

де $\Delta C_D\left(r_i^f\right)$ – збільшення витрат на погашення державного боргу при зростанні валютного курсу i-ї валюти $\left(r_i^f\right)$ на одиницю, гр. од.;

D_i^f – сума державного боргу в i-й іноземній валюті, гр. од.;

Δr_i^f – зростання валютного курсу i-ї валюти на одиницю, гр. од.

4.4. Еластичність витрат на погашення державного боргу до змін у валютних курсах виражена таким чином:

$$E_{C_D/r_i^f} = \frac{\Delta C_D}{C_D} \div \frac{\Delta r_i^f}{r_i^f},$$

де E_{C_D/r_i^f} – еластичність витрат на погашення усієї суми державного боргу до змін валютного курсу *i*-тої валюти, %;

ΔC_D – зростання витрат на погашення всієї суми державного боргу внаслідок девальвації національної валюти відносно *i*-ї валюти, гр. од.;

C_D – витрати на погашення всієї суми державного боргу, гр. од.;

Δr_i^f – зростання валютного курсу *i*-ї валюти, нац. гр. од./іноз. гр. од.;

r_i^f – валютний курс *i*-ї валюти, нац. гр. од./іноз. гр. од.

4.5. Графік залежності витрат на погашення й обслуговування всієї суми державного боргу від валютного курсу за станом на певну дату.

5. Показники оцінювання ризику ліквідності:

- відношення платежів з погашення і обслуговування внутрішнього і зовнішнього державного боргу в короткостроковому періоді до залишків на єдиному казначейському рахунку та валютних рахунках уряду.

6. Показники оцінювання бюджетного ризику:

6.1. Відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту і доходів державного бюджету, динаміка показників такого відношення.

6.2. Відношення платежів з погашення й обслуговування державного боргу у відповідному бюджетному році до надходжень державного бюджету у цьому році.

6.3. Котирування дохідностей єврооблігацій України, їхній спред до еталонних цінних паперів, котирування свопів кредитного дефолту за суверенними зобов'язаннями України.

6.5. Інші макроекономічні показники.

Для оцінювання ризиків можуть використовуватися інші показники з метою забезпечення всебічного відображення їхнього рівня або у разі потреби для виокремлення їхніх певних аспектів.

Департамент державного боргу вивчає зарубіжний досвід оцінювання ризиків і можливості реалізації на практиці різних методів і методик такого оцінювання.

Операції з активного управління державним боргом охоплюють: зворотний викуп зобов'язань за державним боргом, обмін державних цінних паперів на державні цінні папери з більшим строком обігу, дострокове погашення державних цінних паперів, розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, операції з деривативами.

Базові поняття: державний борг, місцевий борг, гарантійне зобов'язання держави, місцева гарантія, обслуговування державного (місцевого) боргу, погашення державного (місцевого) боргу, управління державним (місцевим) боргом, державне запозичення, місцеве запозичення, борговий портфель держави, боргові ризики.

Контрольні запитання і завдання:

1. Яка відмінність між видатками та витратами бюджету?
2. Що таке гарантійне зобов'язання держави та місцева гарантія?
3. Яка відмінність між державним і гарантованим державою боргом?
4. Що таке обслуговування державного (місцевого) боргу?
5. Що таке погашення державного (місцевого) боргу?
6. Які органи здійснюють управління державним (місцевим) боргом?
7. Яка мета місцевих запозичень?
8. Хто погоджує обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій?
9. Які документи для отримання погодження Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада надсилає Міністерству фінансів України разом з письмовим повідомленням?
10. Кому належить право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет?
11. Хто здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій?
12. Хто може здійснювати місцеві внутрішні запозичення?
13. Хто може здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій?
14. Хто може здійснювати інші місцеві зовнішні запозичення?
15. Які умови залучення місцевих запозичень?
16. У яких формах можуть здійснюватися запозичення?

17. Визначте загальні планові витрати для фінансування платежів із погашення основного боргу та сплати відсотків.
18. Охарактеризуйте джерела погашення та обслуговування державного (місцевого) боргу.
19. Що таке борговий портфель держави?
20. За якими показниками оцінюють рівень боргових ризиків?

ЛІТЕРАТУРА

1. *Allen R., Hemming R., Potter B. The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave Macmillan, 2013. 864 p.*
2. *Brook D. A. Budgeting for National Security: A Whole of Government Perspective. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2012. № 1. P. 32–57.*
3. *Lobodina Z. M., Lopushniak H. S., Kizyma T. O., Lyvdar M. V. Inclusive budgeting: theoretical aspects, prerequisites and necessity for its implementation in Ukraine. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2020. Вип. 2 (33). С. 463–472.*
4. *Pareto V. Manuel d'Economie politique. Paris : V. Giard et E. Briere, 1909. Reprinted : Paris : Marsel Giard, 1927 ; Geneva : Librairie Droz, 1966.*
5. *Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст : моногр. / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ «Акад. фін. управління». Київ, 2016. 496 с.*
6. *Алєксєєв І. В., Ярошевич Н. Б., Кондрат І. Ю., Ливдар М. В. Бюджетна система : підруч. Львів : Вид-во НУ «Львів. політехніка», 2019. 400 с.*
7. *Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави. Київ : Вид. дім «КМ акад.», 2004. С. 50.*
8. *Богдан Т. П. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України. Фінанси України. 2011. № 1. С. 13–23.*
9. *Богдан Т. П. Координація фіскальної політики та механізми обмеження державного боргу й дефіциту в ЄС. Фінанси України. 2018. № 3 (268). С. 24–42.*

10. *Богомолова Н. І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. Ефективна економіка. 2011. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759.*
11. *Булгакова С., Микитюк І. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори ризику. Вісник КНТЕУ. 2010. № 1. С. 59–69.*
12. *Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, 2013. 624 с.*
13. *Бюджетна система. Вишкіл студії : навч. посібн. / за ред. С. І. Юрія, О. П. Кириленко. Тернопіль : Екон. думка, 2010. 424 с.*
14. *Бюджетна система: підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр уч. л-ри ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 [1] с.*
15. *Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.*
16. *Бюджетний процес в Україні: загальний календар. URL: www.feao.org.ua.*
17. *Господарський кодекс України: Закон України : № 436-IV від 16.01.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text.*
18. *Ґендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів. Київ, 2016. 89 с. URL: http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf.*
19. *Ґендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції ґендерної рівності : посіб. для праців. органів викон. влади та місц. самовряд. Київ : ҐОБ проект, 2015. 36 с. URL : http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/genderresponsivebugeting 2015ukr.pdf.*
20. *Дем'янишин В. Г. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально-економічних процесів. Формування ринкових відносин в Україні : 2007. Вип. 11 (78). С. 3–11.*

21. *Дем'янишин В. Г. Проблеми та перспективи розвитку бюджетного нормування у системі стратегічних і тактичних методів бюджетного механізму. Фінансова система України. 2011. Вип. 16. С. 22.*
22. *Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.*
23. *Дем'янюк А. В. Новітні практики здійснення бюджетного регулювання в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 20. С. 811 – 814.*
24. *Дем'янюк А. В. Прозорість бюджету та участь громадськості у бюджетному процесі. Економіка та суспільство. 2016. Вип. № 6. С. 317–320.*
25. *Дема Д. І., Шубенко І. А., Фещенко Н. М. Бюджетна система : підруч. /; за заг. ред. Д. І. Деми. Житомир : Житомир. нац. агроеколог. ун-т, 2019. 396 с.*
26. *Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 727 від 16.09.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727-2015-%D0%BF#Text.*
27. *Длугопольський О. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони: фінансові та інституціональні аспекти. Світ фінансів. 2008. № 1. С. 195–204.*
28. *Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / відп. ред. С. В. Мочерний та ін. Київ : Вид. центр «Академія», 2001. 864 с.*
29. *Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 2 / відп. ред. С. В. Мочерний та ін. Київ : Вид. центр «Академія», 2001. 848 с.*
30. *Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 3 / відп. ред. С. В. Мочерний та ін. Київ : Вид. центр «Академія», 2002. 952 с.*
31. *Інструкція з підготовки бюджетних запитів : наказ Міністерства фінансів України № 687 від 06.06.2012 р.*
32. *Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету : наказ Міністерства фінансів України № 33 від 12.03.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.*
33. *Калюжний В. Роль державних витрат та інвестицій у ринкових економіках. Вісник НБУ. 2003. № 9. С. 61.*

34. *Кириленко О. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України. Світ фінансів. 2006. Вип. 4 (9). С. 7–16.*
35. *Кириленко О. П. Формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні. Фінанси України. 2017. № 8. С. 80–94.*
36. *Кізима Т., Лободіна З. Проблеми вдосконалення бюджетної політики держави в контексті фіскальної децентралізації. Світ фінансів. 2016. Вип. 4 (49). С. 7–19.*
37. *Колісник О. Я. Бюджетний дефіцит: причини, економічні ефекти та особливості. Економіка та держава. 2014. № 6. С. 26–32.*
38. *Конституція України № 254/96 ВР від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4174.*
39. *Костирко Л. А., Велентейчик Н. Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи : моногр. Сєвєродонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. 280 с.*
40. *Крупка М., Кульчицький М., Коваленко В. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в умовах децентралізації. Світ фінансів. 2018. Вип. 3 (56). С. 7–18.*
41. *Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.10.1977 р. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217.*
42. *Лободіна З. Бюджетна система України: проблеми функціонування та перспективи вдосконалення. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2015. Вип. 3. С. 29–42.*
43. *Лободіна З. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 412 с.*
44. *Лободіна З. М., Сидор І. П., Дем'янюк А. В. Бюджетна система у схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. першого (бакалавр.) рівня вищ. освіти / за ред. канд. екон. наук, доц. З. М. Лободіної. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 280 с.*
45. *Лободіна З., Дем'янишин В., Кізима Т. Організаційно-методичні засади вдосконалення планування видатків*

бюджету держави на соціальний захист сімей з дітьми. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2020. № 1. С. 69 – 85.

46. *Луніна І. О., Булана О. О. Фонд регіонального розвитку України в умовах євроінтеграційних процесів. Фінанси України. 2018. № 2 (267). С. 109–128.*
47. *Мазярчук В. М. та ін. Бюджетна система: тенденції розвитку / за ред. В. М. Мазярчука. Київ : ФОП Лопатіна О. О., 2019. 384 с.*
48. *Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д. е. н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., допов. і переробл. Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2015. 448 с.*
49. *Національна доктрина розвитку освіти № 347/2002 від 17.04.2002 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.*
50. *Небрат В. Державні видатки в системі регулювання економіки: світові тенденції та вітчизняний досвід. Вісник КНТЕУ. 2009. № 2.*
51. *Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. 2-ге вид., допов. і переробл. Київ : КНЕУ, 2001. 240 с.*
52. *Опарін В. М. Домінанти і пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. Фінанси України. 2015. № 6. С. 29–43.*
53. *Опарін В. М., Паєнтко Т. В. Ідеологія, прагматика та результативність податкового реформування в Україні. Проблеми економіки. 2017. № 4. С. 138–147.*
54. *Опарін В., Федосов В., Льовочкін С. та ін. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2016. 695 [1] с.*
55. *Орієнтовний план заходів із забезпечення складання бюджетної декларації на 2020–2022 роки та проекту Державного бюджету України на 2020 рік. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/0e20f65b8ea37db51a40e13ebb141fac(1).pdf.*
56. *Планування та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Зубенка ; ІБСЕД ; Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». 6 вид., випр. і допов. Київ, 2017. 144 с.*

57. *Податковий кодекс України : Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua.*
58. *Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України № 215 від 15.04.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text.*
59. *Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 375 від 20.08.2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.*
60. *Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28.02.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.*
61. *Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11.*
62. *Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України №2168-VIII від 19.10.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text.*
63. *Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.*
64. *Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України № 783-XIV від 30.06.1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=783-14&p=1284979148157999.*
65. *Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України № 57 від 28.01.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n17.*
66. *Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України № 1 від 02.01.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19.*

67. *Про затвердження Порядку взаємодії МВС як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ Міністерства внутрішніх справ України № 907 від 13.11.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1366-18.*
68. *Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету Міністрів України № 815 від 1.08.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text.*
69. *Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.*
70. *Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2939-12.*
71. *Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом : Закон України № 436-VIII від 19.05.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-19#Text.*
72. *Про Рахункову палату України : Закон України № 576-VIII від 02.07.2015 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.*
73. *Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran 1275#n1275.*
74. *Про результативні показники бюджетної програми : наказ Міністерства фінансів України № 1536 від 10.12.2010 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10.*
75. *Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text.*
76. *Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації :*

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р від 08.11.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80/ed20171108#n32.

77. *Проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади». URL: http://www.pauci.org/open_project.php?id=22.*
78. *Рожко О. Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку : моногр. Київ : Ліра-К, 2016. 360 с.*
79. *Роменська К. М. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та його удосконалення. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 16. С. 782–786.*
80. *Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : моногр. Київ : КНЕУ, 2014. 325 [3] с.*
81. *Савчук С. В., Дем'янюк А. В., Лободіна З. М. Програмно-цільовий метод бюджетування : навч. посіб. для студ. другого (магістер.) рівня вищ. освіти. Тернопіль, 2017. 180 с.*
82. *Смородина Е. А. Развитие научных концепций о сущности и функциях налогов. Управленец. 2014. № 3 (49). С. 4–11.*
83. *Соколовська А. Економічна функція держави та особливості її виконання в Україні. Економіка України. 2008. № 9. С. 26.*
84. *Сучасна бюджетна система: правила та процедури : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Зубенка ; ІБСЕД ; Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». Київ, 2017. 184 с.*
85. *Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку : моногр. / за наук. ред. д-ра. екон. наук, проф. А. І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2015. 460 с.*
86. *Тулай О. І. Державно-приватне партнерство в контексті модернізації фінансування сфери охорони здоров'я. Економічний форум. 2018. № 3. С. 235–239.*
87. *Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 416 с.*

88. *Тулай О. І. Державне фінансування освіти: роль та значення в умовах формування засад сталого людського розвитку. Академічний огляд. 2015. № 2 (43). С. 13–23.*
89. *Тулай О. І. Проблеми та перспективи державного фінансування системи охорони здоров'я в Україні. Фінанси України. 2016. № 4 (245). С. 84–99.*
90. *Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.*
91. *Фінансова думка України : в 3 т. Т. 1 / авт.-упоряд. : С. І. Юрій, С. В. Льовочкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко. Київ : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. С. 80*
92. *Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 27.12.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#n10.*
93. *Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : моногр. Суми : Вид-во СумДУ, 2010. С. 26.*
94. *Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль : підруч. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. 228 с.*
95. *Шулюк Б. С. Бюджетні ризики у фінансовій діяльності держави. Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова. 2017. Т. 22, Вип. 8 (26). С. 170–174.*
96. *Щодо організації роботи органів Державної казначейської служби України зі складання бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів : наказ Державної казначейської служби України № 36 від 06.02.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0036840-18#Text.*
97. *Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П. та ін. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : моногр. /; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. Київ : Кондор, 2012. 376 с.*
98. *Юрій С. Обрії фінансизму. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2008. № 5. С. 18.*
99. *Юшко С. В. Бюджетна система : підруч. Харків : Вид. ХНЕУ, 2018. 384 с.*

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Василь Григорович Дем'янишин, Ольга Павлівна Кириленко,
Зоряна Миколаївна Лободіна, Тетяна Олексіївна Кізима,
Оксана Іванівна Тулай, Антоніна Вікторівна Дем'янюк,
Мирослава Богданівна Гупаловська, Наталія Іванівна Карпишин,
Андрій Ярославович Кізима, Світлана Любомирівна Коваль,
Віталій Валерійович Письменний, Світлана Василівна Савчук,
Ірина Петрівна Сидор, Олександр Любомирович Шашкевич**

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

***За редакцією
доктора економічних наук, професора В. Г. Дем'янишина
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко
доктора економічних наук, професора З. М. Лободіної***

Підручник

Редактор *Оксана Бойчук*
Комп'ютерна верстка *Надії Демчук*
Дизайн обкладинки *Марії Юрків*

Підписано до друку 14.12.2020 р.
Формат 60x84 $^{1}/_{16}$. Гарнітура Bookman.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 15,2. Облік.-вид. арк. 26,7.
Тираж прим. 300.

Видавець та виготовлювач:
Західноукраїнський національний університет
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 7284 від 18.03.2021 р.*

Видавничо-поліграфічний центр «Університетська думка»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua