Національний університет
водного господарства
та природокористування

**Міністерство освіти і науки України**
**Національний університет водного господарства та природокористування**
**Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту**
**Кафедра фінансів і економіки природокористування**

**06-03-253**

# КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

**з навчальної дисципліни «Бюджетна система» для здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та страхування, денної та заочної форм навчання**

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рекомендовано науково-методичною комісією за спеціальністю

072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
Протокол № 11 від 26 червня 2019 р.

**Рівне – 2019**

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Бюджетна система» для здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та страхування денної та заочної форм навчання / О.О. Ляхович, А.А. Подлевський. Рівне : НУВГП, 2019. 137 с.

**Укладач:**

**Ляхович О. О.,** к.е.н., доцент кафедри фінансів і економіки природокористування

**Подлевський А.А.,** к.е.н., доцент кафедри фінансів і економіки природокористування

**Відповідальний за випуск:** Л. В. Мельник, кандидат економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та економіки природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

## ЗМІСТ

Загальні вказівки……. 3
Тема 1. Сутність, призначення і роль бюджету держави…… 5
Тема 2. Бюджет як основний фінансовий план держави…… 14
Тема 3. Бюджетний дефіцит……. 32
Тема 4. Бюджетний устрій і побудова бюджетної системи України……. 47
Тема 5. Міжбюджетні відносини і система бюджетного вирівнювання……... 60
Тема 6. Система доходів бюджету……. 72
Тема 7. Система видатків бюджету……... 79
Тема 8. Видатки бюджету на економічну діяльність та науку……. 92
Тема 9. Видатки бюджету на соціальний захист населення і соціальну сферу……... 111
Тема 10. Видатки бюджету на оборону та управління…… 120
Тема 11. Видатки бюджету на обслуговування державного боргу…….. 122
Рекомендована література…….. 130
Додатки……. 132

# ЗАГАЛЬНІ ВКАЗІВКИ

Національний університет водного господарства та природокористування

У курсі вивчаються теоретико-практичні аспекти побудови бюджетної системи в Україні як провідної ланки державних фінансів. Матеріал включає вивчення сутності бюджетної системи та бюджетного процесу, особливостей системи міжбюджетних відносин та дослідження державного бюджету як основного інструмента державної соціально-економічної політики та перерозподільних відносин у суспільстві.

***Метою*** вивчення дисципліни є формування системи знань з системи бюджетних відноси і характеру їх впливу на суспільство, характеристики бюджетного процесу та бюджетного устрою держави, визначення доходів та видатків державного бюджету й місцевих бюджетів, що дасть практичні навички проведення структурно-динамічного та параметричного аналізу показників бюджету як на державному, так і на місцевому рівнях.

***Предметом*** вивчення навчальної дисципліни є теоретичні засади бюджетного устрою і принципів побудови бюджетної системи, методів і джерел формування доходів бюджету та напрямків й форм фінансування видатків, питань державного кредиту й управління державним боргом, що дасть можливість студентам засвоїти методику визначення обсягів бюджетних доходів та видатків, які забезпечують реалізацію функцій держави.

Національний університет водного господарства та природокористування

Основними **завданнями** навчальної дисципліни є:

- засвоєння теоретичних основ формування і використання бюджету держави;
- розуміння засад бюджетного устрою і принципів побудови бюджетної системи;
- здобуття теоретичних і практичних знань щодо методів й джерел формування доходів бюджету та напрямків й форм фінансування видатків;
- оволодіння методикою визначення обсягів бюджетних видатків, які забезпечують реалізацію функцій держави;
- формування знань з питань державного кредиту та управління державним боргом.

Після вивчення даного курсу студенти повинні **знати**:

- сутність, призначення та роль бюджету держави;
- сутність дефіциту (профіциту) та джерела фінансування бюджетного дефіциту;

- складові системи доходів і видатків бюджету;
- сутність міжбюджетних відносин і міжбюджетних трансфертів;
- склад та структуру доходів і видатків бюджету;
- склад та структуру державного боргу і видатки на його обслуговування;
- методику формування, виконання та аналізу виконання кошторису.

У результаті вивчення дисципліни студенти повинні **вміти**:

- визначати суму закріплених та регульованих доходів бюджетів;
- розраховувати суму дефіциту бюджету;
- здійснювати розрахунок міжбюджетного вирівнювання податкоспроможності територій;
- здійснювати аналіз формування й використання доходів бюджету;
- аналізувати видаткову частину бюджету;
- складати кошторис бюджетної установи;
- провадити економічний аналіз і контроль за виконанням кошторису;
- самостійно працювати з законодавчими та інструктивними матеріалами.

Вивчення дисципліни «Бюджетна система» базується на знаннях, отриманих з таких навчальних дисциплін, як «Державотворення в Україні», «Мікроекономіка», «Статистика», «Макроекономіка», «Фінанси», «Гроші і кредит» «Фінанси підприємств», «Облік та оподаткування», «Податкова система», а отримані знання будуть використовуватись у подальшому при вивченні таких дисциплін: «Казначейська справа», «Фінансовий аналіз», «Аналіз діяльності бюджетних установ», «Макрофінансовий аналіз» та при написанні кваліфікаційної роботи бакалавра.

Національний університет водного господарства та природокористування

Національний університет
водного господарства

# ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ

**1.1. Державний бюджет як економічна категорія.**
**1.2. Функції бюджету, їх характеристика.**
**1.3. Місце і роль бюджету в системі фінансових відносин.**
**1.4. Бюджетна політика держави, її особливості та значення.**
**1.5. Бюджетна стратегія і бюджетна тактика держави в ринкових умовах господарювання.**
**1.6. Призначення, структура та роль бюджетного механізму.**

## 1.1. Державний бюджет як економічна категорія.

Завдяки тривалому історичному процесу еволюції суспільства, трансформації натурального господарства у товарно-грошове, становленню держави, розвитку фінансової науки сформувався світогляд на поняття «бюджет», офіційний документ якого був оприлюднений у 1781 р.. Він вміщував усереднені звітні дані за декілька років про державні доходи й видатки Франції. З кінця 18 ст. бюджет відображав фактично зібраних доходів і здійснених видатків. Згідно з російською науковою думкою 19 ст. бюджет часто ототожнювався з державним розписом доходів і видатків.

Термін «*бюджет*» походить від старонормандського «bougette» (шкіряний мішок), фінансовий зміст отримав на початку XIX ст. і на сьогодні має широкий спектр значень. В літературі налічується близько 50 похідних значень цього терміну.

Згідно ст. 2 *Бюджетного кодексу України* (*надалі БКУ*), **бюджет** – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим (надалі АР Крим), органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Державний бюджет – головне джерело коштів, необхідних для діяльності держави; в ньому концентруються основні державні доходи – приблизно 2/3 фінансових ресурсів держави. За рахунок державного бюджету фінансуються основні державні витрати: капітальні вкладення, формування державних матеріальних резервів, оборона, управління, соціальна сфера, зовнішньоекономічна діяльність держави тощо.

Бюджет як економічна категорія відображає відносини щодо формування на загальнодержавному і місцевому рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій і завдань держави, а також задоволення суспільних потреб.

**Ознаками** бюджету:

1. *Історичність* – бюджет складався історично і має свої специфічні риси в кожній країні.

2. *Плановість* – бюджет має плановий характер.

3. *Юридичний характер* – бюджет має силу правового акту.

4. *Терміновість* - термін дії, який встановлюється при затвердженні бюджету.

5. *Всеохоплюючий характер* – ними охоплені всі юридичні і фізичні особи.

6. *Законодавче регулювання* – склад бюджетного законодавства визначено БКУ. (ст. 4):

- Конституція України;
- Бюджетний Кодекс України;
- Закон Про Державний бюджет України (на відповідний рік);
- інші закони (що регулюють бюджетні відносини), передбачені ст. 1 Бюджетного кодексу України;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України;
- нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ);
- рішення про місцевий бюджет;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу та нормативно-правових актів, передбачених ст.

7. *Перерозподільний характер* – бюджет виконує функції перерозподілу ВВП між галузями, регіонами, соціальними верствами населення, перерозподіл у часі при використанні державних позик.

Задля більш повного уявлення про виникнення бюджетних відносин у процесі перерозподілу ВВП варто зупинитись на розгляді механізму його розподілу (додаток А). Участь держави в

розподілі ВВП залежить від моделі фінансових відносин у суспільстві, яка визначається роллю і місцем у ній бюджету.

*За послідовністю розподілу* ВВП розрізняють моделі ринкової та адміністративної економіки. У ринковій економіці створений ВВП спочатку розподіляється між його виробниками. При адміністративній економіці держава спочатку централізує в бюджеті необхідну частину ВВП, а залишок розподіляється між його виробниками.

*За рівнем централізації ВВП* в бюджеті умовно виділяють три моделі: американська (рівень централізації ВВП у бюджеті - 25–35%); західноєвропейська (35–50%); скандинавська (50–60%). (додаток Б) Рівень централізації валового внутрішнього продукту можна оцінити за допомогою співвідношення між доходами державного бюджету (зведеного бюджету) та валовим внутрішнім продуктом

Суперечливий характер притаманний бюджетним відносинам, можна скоригувати двома шляхами:

1. Встановлення оптимальних пропорцій розподілу ВВП та його централізації в бюджеті. Критеріями оптимальності виступають забезпечення економічного росту та соціальна гармонія в суспільстві. З одного боку, бюджет не повинен підривати фінансову базу юридичних і фізичних осіб, з іншого, – створювати «утриманські» тенденції в суспільстві. За рівнем централізації ВВП у бюджеті умовно розрізняють такі моделі: американська (25 – 30 %), європейська (30 –40 %), скандинавська (50 – 60 %).

2. Ріст ВВП – основний показник, що характеризує економіку країни. Економічний розвиток дає можливість забезпечувати постійне збільшення доходівсуб'єктів фінансових відносин. Разом з тим, оскільки потреби держави відносно стабільні, то в разі росту обсягу ВВП відносна частина їх задоволення можезменшуватися [16, с. 16].

### 1.2. Функції бюджету, їх характеристика

**Сутність бюджету** реалізується через його функції. **Основних**, чітко структурованих **функцій** є **дві**:

**Розподільна** – полягає в тому, що держава зосереджує всі джерела бюджетних надходжень та розподіляє їх по вертикалі (між міністерствами, відомствами, головними розпорядниками бюджетних коштів) та горизонталі (між галузями економіки,

блоками галузей, територіями). Розподільна функція реалізується через систему витрат, що повинні здійснюватися в інтересах економічного та соціального розвитку держави та задоволення потреб населення.

Подальший перерозподіл здійснюється за функціями або напрямком використання бюджету, а саме:

- перерозподіл між галузями економіки, що реалізується через напрямки фінансування певних галузей (освіта, охорона здоров'я, агропромисловий комплекс тощо);

- внутрішньогалузевий перерозподіл: наприклад, за мережею бюджетних установ фінансуються установи освіти, охорони здоров'я, культури тощо;

- внутрішньогосподарський перерозподіл, при якому, наприклад, фінансуються бюджетні установи – школи, дитячі садки, клуби, поліклініки.

В результаті розподілу і перерозподілу ВВП здійснюється формування різних фондів грошових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

**Контрольна** – полягає в тому, що специфічні державні або недержавні структури контролюють збирання бюджетних коштів (доходів бюджету), їх розподілення (видатки бюджету) та вирівнюють бюджетний розподіл.

Функції контролю покладено на такі органи:

– Міністерство фінансів України
– Державна фінансова інспекція
– Державна фіскальна служба
– Казначейська служба України
– Рахункова палата.

В економічній літературі виокремлюють також і такі функції:

- **забезпечення існування держави** – створення фінансової бази існування держави: для утримання президентської, законодавчої і виконавчої влади, правоохоронних і митних органів, податкової служби, здійснення зовнішньоекономічної діяльності тощо;

- **стимулююча** – справедливий і неупереджений розподіл державних коштів між суб'єктами господарювання з метою стимулювання їх економічної активності.

## 1.3. Місце і роль бюджету в системі фінансових відносин.

**Роль бюджету:**

- *правова* – бюджет затверджується законом, яким на органи виконавчої влади покладається обов'язок мобілізувати певну суму коштів на витрати, ці кошти на відповідні видатки;

- *політична* – законодавчий орган своїм волевиявленням затверджує обсяг видатків і доходів бюджету на плановий рік і цим самим ставить уряд під певний контроль;

- *соціально-економічна* – держава використовує бюджет для здійснення територіального і міжгалузевого розподілу ВВП з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню.

**Значення бюджету**:

1. *Економічне* – можливість держави впливати на хід економічних і соціальних процесів в країні, прямими (законодавчі та нормативні акти) і непрямими (дії державних органів, щодо перерозподілу бюджетних ресурсів) методами.

2. *Політичне* – полягає в тому, що бюджет затверджує законодавчий орган, таким чином реалізується воля народу.

3. *Суспільне* – вирішується (за допомогою бюджету) важливі питання соціального характеру (медицина, освіта) рівень соціальних видатків визначається фінансовою моделлю суспільства.

**Фактори впливу** на бюджет:

1.*Економічні*: національний дохід, ВВП; ріст/спад виробництва; продуктивність праці; інфляція, рівень безробіття, рівень розвитку важливих галузей науки і техніки; фінансова політика.

Тому вихідними макроекономічними показниками при складанні головного фінансового плану держави є: а) обсяг валового внутрішнього продукту; б) темп зростання валового внутрішнього продукту у фінансовому році; в) рівень інфляції; г) середньорічний курс гривні до долара США; д) обсяг імпорту і експорту; е) середній рівень заробітної плати; ж) рівень безробіття та ін.

2.*Соціальні*: рівень життя населення; рівень заробітної плати; розмір споживчого кошика (прожитковий мінімум); мережа поліклінік (медичних закладів), закладів освіти.

3. *Політичні*: ефективність діяльності законодавчої та виконавчоївлади; раціональність організації управління державою; забезпечення обороноздатності країни; підтримання внутрішнього правопорядку.

## 1.4. Бюджетна політика держави, її особливості та значення

**Бюджетна політика** *(надалі **БП**)* – це цілеспрямовану діяльність держави щодо регулювання бюджетного процесу, управління збалансованістю бюджетом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні.

**БП**, як складова фінансової, є системною сукупністю цілей, наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу, управляння бюджетом та ефективного використання системи для вирішення соціально-економічних задач. Від якості БП залежить рівень соціального захисту громадян, місце країни на міжнародній арені, інвестиційні можливості держави тощо.

**Чинники впливу** на **БП**:

**1. Внутрішні:**

- *економічні* – пов'язані з макроекономічними процесами;
- *соціальні* – пов'язані з особливостями відтворення робочої сили та населення країни в цілому;
- *політичні* – пов'язані з забезпеченням обороноздатності держави, зміцнення гілок влади і т. д.

**2. Зовнішні:**

- залежність від економічних взаємовідносин з іншими державами, експортних можливостей держави;
- ступінь інтеграції із світовими системами тощо.

**Основні проблеми** при формуванні **БП:**

- максимально точне визначення обсягу ВВП;
- впровадження науково обґрунтованих розрахунків доходної бази бюджету.

Уряди багатьох країн оприлюднюють бюджетні показники для стимулювання обговорення БП у суспільстві та досягнення злагоди щодо її цілей і засобів досягнення.

**Контрольні показники БП:**

- *відносні* – виражені у % до ВВП або іншого показника сукупної економічної діяльності держави (обсяг державного боргу, державних доходів та витрат, державних позик тощо);
- *абсолютні* – планові цифри, які мають грошовий вираз.
- *темпи змін контрольних цифр*.

Сукупність вищезазначених показників є базою для визначення основних напрямів БП на наступний бюджетний період. Вона є активним інструментом економічної та соціальної політики.

Першочергове завдання БП – це розробка науково-обґрунтованої концепції формування доходної бази бюджету.

**Основні засади визначення пріоритетів БП:**

1. Інформаційно-аналітичне забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу, стану соціально-економічного розвитку країни і реалізації БП.
2. Визначення сукупності показників стану бюджетної сфери, за якими здійснюватиметься аналіз її стану і рівень реалізації, намічений бюджетною політикою.
3. Аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери (з використанням системного і ситуаційного аналізу, SWOT-аналізу тощо).
4. Виявлення загроз стану бюджетної сфери та здійснення БП з врахуванням результатів аналізу та виявлених загроз
5. Визначення пріоритетів БП.

**Визначення пріоритетів БП:**

1. Програма економічного і соціального розвитку України на довгостроковий період.
2. Основні напрямки БП на наступний бюджетний період.
3. Пріоритети БП на наступний бюджетний період.

Бюджетний моніторинг є специфічною складовою макроекономічного моніторингу. Його мета – забезпечити постійне спостереження та аналіз реалізацій БП, оцінку дієвості бюджетної системи на основі бюджетного обліку та бюджетної статистики з перспективною розробки оптимального проекту державного бюджету.

## 1.5. Бюджетна стратегія і бюджетна тактика держави в ринкових умовах господарювання

**Бюджетна стратегія** – це довгостроковий курс БП держави, що розрахований на перспективу та зумовлює розв`язання масштабних завдань у визначених загальнонаціональних стратегій соціально-економічного розвитку.

Бюджетна стратегія має встановлювати основні напрямки БП та спрямовуватись на розробку, насамперед, економічних важелів її реалізації.

Основою розробки бюджетної стратегії є **бюджетне прогнозування** – процес розробки основних показників державного

бюджету на перспективу та прогнозування найважливіших надходжень і видатків бюджету.

*Призначення* бюджетного прогнозування – оцінка різних та найвірогідніших варіантів формування ресурсів бюджетів і напрямків їх використання.

Головна *функція* прогнозування – це наукове передбачення.

*Завдання*, які має розв`язувати бюджетне прогнозування:

- визначити обсяг бюджетних ресурсів та їх використання;
- визначити взаємозв`язки показників бюджету з основними макропоказниками;
- визначити вплив на величину показників бюджету різних факторів;
- перевірити можливості бюджетного забезпечення та показників соціально-економічного розвитку.

Виділяють короткострокове (1–5 років) та довгострокове (5–10 років) бюджетне прогнозування.

**Бюджетна тактика** – є швидкодіючим механізмом бюджетної політики в Україні та гнучким методом пошуку короткострокової рівноваги стабілізація та пристосування до умов, які постійно зманюються. Вона є практичним продовженням та деталізацією бюджетної стратегії. Основою бюджетної тактики є бюджетне планування.

Національний університет водного господарства та природокористування

### 1.6. Призначення, структура та роль бюджетного механізму

**Бюджетний механізм** – сукупність методів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин і забезпечення належних умов соціально-економічного розвитку (додаток В).

***Призначення*** бюджетного механізму – забезпечення та регулювання соціально-економічних процесів в державі).

**Складові елементи** бюджетного механізму (структура):

➢ *Бюджетне планування і регулювання* – визначаються фінансові можливості держави щодо фінансового забезпечення розвитку її економіки та соціальної сфери.

➢ *Фінансові показники*:

- узагальнюючі - доходи і видатки бюджету, державний борг, рівень інфляції тощо;
- індивідуальні - рівень витрат на душу населення, сума податків, сплачених одним працюючим, інші.

➢ *Нормативи* – характеризують рівень забезпечення видатків бюджету, витрат фінансових ресурсів.

➢ *Ліміти* – обмеження бюджетних витрат в інтересах держави, підприємств, домогосподарств (золотовалютні резерви НБУ, резервні фонди КМУ і місцевих рад).

➢ *Резерви* – призначені для нейтралізації впливу непередбачуваних факторів.

➢ *Управління бюджетними коштами*. Держава в особі своїх органів влади та управління встановлює методологію розподілу ВВП і національного доходу, форми грошових заощаджень, регулює види платежів, визначає обсяги і напрями використання бюджетних коштів.

➢ *Бюджетні стимули* – податкові пільги, бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, надання бюджетних трансфертів.

➢ *Бюджетні санкції* – до них відносять санкції за порушення бюджетного чи податкового законодавства, за нецільове використання державних коштів, призупинення, бюджетного фінансування.

***Вплив*** бюджету на соціально-економічний розвиток здійснюється за схемою: бюджет – бюджетна політика – бюджетний механізм –соціально-економічні процеси

***Роль***: через бюджетний механізм реалізуються кількісні та якісні методи регулювання розвитку соціально-економічної сфери.

Національний університет водного господарства та природокористування

# ТЕМА 2. БЮДЖЕТ ЯК ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН ДЕРЖАВИ

**2.1. Державний бюджет як основний фінансовий план.**

**2.2. Бюджетний процес в Україні, його сутність та особливості.**

**2.3. Стадії бюджетного процесу.**

**2.4. Бюджетне планування: суть, етапи та методи бюджетного планування.**

## 2.1. Державний бюджет як основний фінансовий план

Слід розрізняти поняття «бюджет як економічна категорія» і «бюджет як основний фінансовий план держави». В першому випадку мова йде про систему грошових відносин, що мають об'єктивний характер, у другому випадку – про результат свідомої діяльності людей з приводу формування і використання централізованих грошових коштів. Під **державним бюджетом як фінансовим планом** розуміють бюджетний план руху централізованої частини сукупного суспільного продукту.

Державний бюджет входить в загальну систему фінансових планів. У бюджеті як фінансовому плані представлені всі атрибути фінансового плану: грошові надходження чи доходи (формування фондів грошових коштів) по конкретних джерелах надходжень; грошові витрати (використання фондів грошових коштів) по конкретних напрямках і заходах; співвідношення грошових доходів і видатків на основі балансових розрахунків.

Державний бюджет як правова категорія є законом України, що приймається органами законодавчої влади, а місцеві бюджети – органами влади місцевого самоврядування. Всі види бюджетів є основними фінансовими планами формування і використання фондів коштів для держави в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці.

**Бюджет** – це розпис доходів і видатків держави, який затверджується органами законодавчої і представницької влади у вигляді закону.

Доходи бюджету виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування фондів грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади та управління. Організаційна структура доходів бюджетів подана на рис. 2.1.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

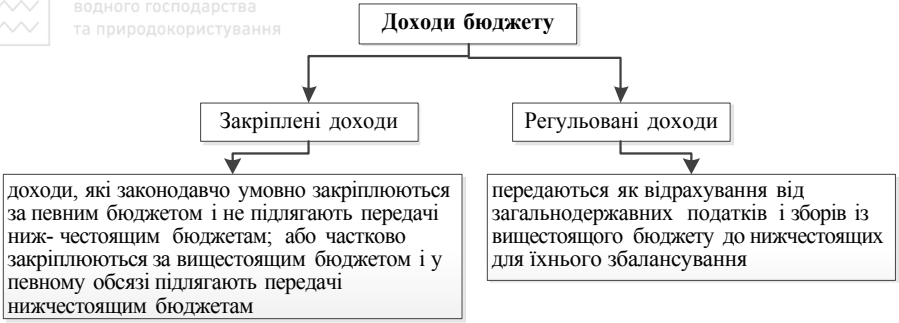


Рисунок 2.1. – Організаційна структура доходів бюджетів

Видатки бюджету являють собою економічні відносини, які виникають у зв’язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням. Розподіл видатків бюджетів наведено на рис. 2.2.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рисунок 2.2. – Розподіл видатків бюджетів

Співвідношення видатків між окремими групами визначається спрямованістю бюджетної політики. Останніми роками найбільша частка видатків припадає на соціальний захист населення. Це викликано кризою в економіці та необхідністю соціального захисту громадян із невеликим рівнем доходів.

Значні кошти з державного бюджету витрачаються на потреби освіти, культури, науки, охорони здоров’я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення, що мають загальнодержавне значення. На державний бюджет також

покладено фінансування заходів, пов'язаних з обороною, а також видатків на створення державних матеріальних і фінансових резервів, на утримання вищих органів влади і управління тощо.

З місцевих бюджетів фінансуються комунальне господарство, заходи з благоустрою міст, теплове господарство, ремонт та утримання шосейних доріг місцевого значення, соціально-культурні установи.

В Україні бюджет як фінансовий план має певні відмінності від бюджету як економічної категорії, оскільки до нього включаються фонди цільового призначення. Тому для оцінки реальної бюджетної політики необхідно проаналізувати статті доходів і видатків «чистого» бюджету (без цільових фондів).

Включення цих фондів до бюджету зумовлено двома причинами:

– наданням їм законодавчої сили;
– необхідністю здійснення державного контролю за коштами цих фондів.

**Стан бюджету** як фінансового плану характеризується трьома показниками:

– рівновага доходів і видатків;
– перевищення доходів над видатками;
– бюджетний дефіцит.

## 2.2. Бюджетний процес в Україні, його сутність та особливості

**Бюджетний процес** – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 2 БКУ).

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває два роки. Бюджет складається на рік. Цей термін вважається **бюджетним періодом.**

Організація бюджетного процесу в Україні здійснюється відповідно до Конституції України, БКУ та інших нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади.

**Основне завдання** бюджетного процесу – забезпечення своєчасного та повного надходження до державної скарбниці

Національний університет водного господарства та природокористування

фінансових ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації цільових державних програм, пов'язаних з піднесенням економіки, проведенням її структурної перебудови та розв'язанням соціальних проблем, з одного боку, раціонального та цільового використання мобілізованих бюджетних коштів, з другого.

**Принципи бюджетного процесу:**

1. Оцінити потреби, пріоритети та можливості учасників бюджетного процесу.
2. Розробити управлінські стратегії для досягнення цілей.
3. Забезпечити зв'язок між загальними цілями та прийнятими рішеннями.
4. Спрямувати бюджетні рішення на виконання пріоритетних соціальних програм та забезпечити їх ефективність.
5. Розробити бюджет, який дозволить досягнути поставлені цілі зважаючи на обмежені фінансові ресурси.
6. Постійно оцінювати бюджетну програму щодо її економічної та соціальної ефективності.

Основні **задачі бюджетного процесу**:

- забезпечення збалансованості бюджету;
- гармонізація бюджетної та економічної політики;
- досягнення реальних обсягів доходів та видатків;
- виявлення матеріальних та фінансових резервів;
- перерозподіл ресурсів між бюджетами бюджетної системи;
- контроль ефективності на всіх стадіях бюджетного процесу.

**Фактори впливу на якість** бюджетного процесу:

1) на стадії підготовки та складання проекту бюджету на якість впливають:

- політичні інтереси структур влади;
- залежність від прийняття інших рішень, наприклад, податкового пакету;
- надійність інформаційної бази та наукових методик для розрахунків показників бюджету;
- професійний рівень розробників проекту;
- інтереси міжнародних фінансово-кредитних організацій та їх вимоги;

2) на стадії розгляду і затвердження Закону про бюджет на якість впливають:

Національний університет
водного господарства
та природокористування

- спрямованість інтересів певних владних структур, груп, осіб (так зване лобіювання інтересів);
- рівень усвідомлення відповідальності та компетентності народних депутатів у питаннях економіки і бюджету;

3) на стадії виконання бюджету на якість впливають:

- дотримання норм Закону «Про Державний бюджет України (надалі ДБУ)» та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують виконання бюджету;
- наявність ефективної системи оперативного бюджетного контролю.

**2.3. Стадії бюджетного процесу**

Бюджетний процес, відповідно до Бюджетного кодексу України – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 2 Бюджетного кодексу). Ст. 19 БКУ визначає такі стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Передбачено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Коротко розглянемо особливості всіх етапів бюджетного процесу.

***Складання проекту Державного бюджету України*** унормовано главою 6 Бюджетного кодексу України, яка зокрема, визначає організаційні засади складання проекту Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України. При цьому всі розрахунки здійснюються Міністерством фінансів України, яке:

Національний університет водного господарства та природокористування

– відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України;

– визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

– визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету;

– дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

При цьому розрахунки здійснюються на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди й аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах.

*Національний банк України* подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

• до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;

• до 1 квітня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету;

• до 1 вересня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету.

*Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* до 1 березня року, що передує плановому, подає Міністерству фінансів України орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України, необхідні для розроблення проекту Основних напрямів бюджетної політики на

Національний університет водного господарства та природокористування

наступний бюджетний період. Зазначені матеріали використовуються для складання проекту закону про Державний бюджет України.

*Кабінет Міністрів України* не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою.

Бюджетний кодекс (глава 7) передбачає спеціальну процедуру ***розгляду та затвердження Державного бюджету України,*** результатом якої є прийняття відповідного закону, що ним визначаються:

1) загальні суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій;

3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією(у додатку до закону);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов’язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);

7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;

9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень

Національний університет водного господарства та природокористування

забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

*Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.*

***Етап виконання*** Державного бюджету України унормовано главою Бюджетного кодексу України, згідно з якою виконання бюджету забезпечує Кабінет Міністрів України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Виконання Державного бюджету України відбувається за доходами та за видатками. При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Основними завданнями Державної казначейської служби України є реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів та внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.

Державна казначейська служба (Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Роботу Казначейства регламентує постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про

Національний університет водного господарства та природокористування

Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 року № 215.

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, взятті 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 та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Бюджетним установам, а також іншим установам (організаціям, підприємствам тощо), які використовують бюджетні кошти, відкриваються рахунки (у встановленому законодавством порядку) в органах Казначейства.

***Етап формування звітності про виконання Державного бюджету України.*** Процедури формування звітності про виконання Державного бюджету України унормовані у главі 10 БКУ.

Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України. Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової

Національний університет водного господарства та природокористування

палати та Міністерства фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати та Міністерства фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України,Президента України та Рахункової палати не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

## 2.4. Бюджетне планування: суть, етапи та методи бюджетного планування

**Бюджетне планування** – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів із метою забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку.

**Функції бюджетного планування**:

- відображення основних напрямів бюджетної політики;
- вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення для досягнення необхідного рівня соціально-економічного розвитку;
- здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення необхідних темпів і пропорцій розвитку економіки та підвищення суспільного добробуту;
- встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів.

**Об'єктом** бюджетного планування є бюджетна діяльність держави, державних установ і організацій, **предметом** – бюджетні ресурси та їхній рух при здійсненні відтворювальних процесів в економіці. **Сферою** є розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів на всіх стадіях відтворювального процесу.

Бюджетне планування на загальнодержавному рівні здійснюється у два **етапи** – зведене й адресне. На першому етапі, який називається **зведеним бюджетним плануванням**, визначаються основні напрями організації роботи та засоби мобілізації бюджетних ресурсів, здійснюється взаємоузгодження основних макроекономічних показників. На другому етапі

Національний університет водного господарства та природокористування

проводиться **адресне бюджетне планування**, яке має на меті встановити певні зв'язки з іншими фінансовими планами держави.

**Завдання бюджетного планування**:

- забезпечити необхідні макроекономічні пропорції розвитку держави;
- виявляти реальні джерела надходжень за усіма напрямами та всіма платниками податків та зборів по всіх бюджетних рівнях;
- ефективно розподілити за напрямами та між регіонами бюджетні видатки;
- сприяти найбільш ефективному використанню бюджетних коштів галузями національного господарства;
- забезпечити мінімальний рівень соціальних потреб;
- утворити необхідні соціальні резерви, які використовуються на планові й позапланові заходи;
- передбачити в системі здійснення бюджетних платежів можливість прозорого бюджетного контролю.

**Принципи бюджетного планування**:

- наукова обґрунтованість планів;
- оптимальна збалансованість між рівнем оподаткування суб'єктів-платників податків і рівнем соціальних виплат;
- центральне місце бюджетного планування в системі фінансового планування;
- органічний взаємозв'язок між прогнозними та поточними бюджетними планами;
- директивний характер бюджетних виплат;
- єдність загальнодержавного та місцевих бюджетів;
- наявність відповідних бюджетних резервів;
- демократичність.

**Методи** бюджетного планування:

1. *Метод коефіцієнтів.* Базується на застосуванні відповідних коефіцієнтів. За основу беруться показники, які було досягнуто в минулий період, і коригуються з урахуванням відповідних коефіцієнтів, які відображають зміни, що передбачаються в плановий період;
2. *Нормативний метод.* За основу беруться нормативи, які регламентують види надходжень і видатків. При цьому враховуються економічний стан підприємств, установ, галузей народного господарства, фізичних осіб. Цей метод дає змогу

Національний університет водного господарства та природокористування

сповна виявити бюджетні резерви і сприяє їх економії;

3. *Балансовий.* За допомогою цього методу вдається досягти узгодженості між джерелами надходжень та джерелами видатків за видами та регіонами, установити взаємозв'язок із загальною величиною фінансових ресурсів у державі по міністерствах, відомствах, регіонах і відповідними потребами, які можуть бути забезпечені;
4. *Предметно-цільовий.* Використовується при фінансуванні окремих державних програм економічного і соціального розвитку. Дає змогу виявити джерела покриття і визначити ефективність цих програм. Починаючи з 2002 р. цей метод використовується при формуванні Державного і місцевих бюджетів як основний.

**Програмно-цільовий метод – механізм забезпечення ефективного використання бюджетних коштів**

Програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету (ПЦМ) суттєво відрізняється від традиційного для вітчизняної практики постатейного метода. ПЦМ ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем. Метод передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект.

Таблиця 2.1. – Головні риси, які відрізняють ПЦМ від традиційного бюджетування

| ***Постатейний (традиційний) метод*** | ***Програмно-цільовий метод*** |
|---|---|
| Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу, тобто на один рік | Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу, тобто на 3-5 років |
| Обґрунтування видатків здійснюється на основі «історичних даних» без оцінки доцільності цих видатків та якості бюджетних послуг | Обґрунтування видатків «від майбутнього» на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної та економічної ефективності та результативності |

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Продовження таблиці 2.1

| | |
|---|---|
| Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій та кодів економічної класифікації видатків | Бюджет складається у розрізі бюджетних програм та кодів економічної класифікації видатків |
| Бюджет спрямований лише на утримання мережі бюджетних установ | Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків |
| Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються | Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм |

Методологія ПЦМ базується на моделі «Ресурс – Результат», згідно з якою кількість бюджетних коштів, що виділяються тому чи іншому розпоряднику залежить від результату, який він показує при наданні бюджетних послуг (рис. 2.3)

Таким чином, бюджетний процес із застосуванням ПЦМ починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити (наприклад: дітям потрібно здобути освіту; люди хворіють і їх потрібно лікувати; вулиці необхідно облаштовувати тощо). Для цього розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, і бюджет формується виключно на їх основі. Бюджетна програма є центральним елементом ПЦМ, єдино можливим форматом, у якому затверджується бюджет. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку (рис. 2.4).

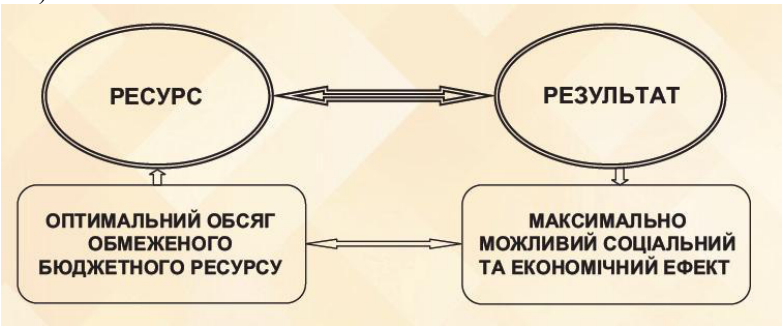


Рисунок 2.3. – Базова модель «Ресурс – Результат»

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рисунок 2.4. – Взаємозв'язок мети відповідального виконавця та опцій бюджетної програми

Важливим обов'язковим елементом програми є встановлення її результативних показників – кількісних і якісних параметрів, які використовуватимуться для оцінки виконання програми і за якими визначають, чи було досягнуто цілі. Ці показники поділяються на чотири групи: показники затрат, продукту, ефективності, якості.

Аби чітко зрозуміти економічний сенс системи результативних показників, доцільно розглянути цю систему в контексті відповідності загальноекономічним категоріям (таюл.2.2).

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Таблиця 2.2. – Результативні показники бюджетної програми

| **Назва показника** | **Характерна ознака послуги за програмою** | **Співвідносність з економічною категорією** | **Одиниці вимірювання** |
|---|---|---|---|
| Показник затрат | 1) Хто виробляє послугу? – Штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень і т. ін. 2) Чим виробляємо послугу? – потужності, будівлі, споруди і т. ін. | Інструмент надання послуги *(інструмент праці)* | Штатні одиниці, одиниці, м2, м3 – одиниця вимірювання завжди в абсолютному вираженні |
| Показник продукту | Щодо кого (щодо чого) ми докладаємо зусиль? Щодо кого (щодо чого) ми діємо у процесі надання послуг? – Контингент споживачів послуги, метражі, обсяги робіт за послугою і т. ін. | Об'єкт надання послуги *(об'єкт праці)* | Осіб, учнів, м2, м3, ліжко-днів – завжди в абсолютному вираженні |

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Продовження таблиці 2.2

| | | | |
|---|---|---|---|
| Показники ефективності | 1) Скільки коштує одиниця продукту в грошовому вираженні?<br>2) Яку частку показника затрат ми переносимо на одиницю продукту? | Продуктивність послуги (*продуктивність праці*) | Грн / людино-днів / штатних одиниць вчителів на 1 учня (наван таження), грн / м2 ремонту – одиниця вимірювання завжди в відносних величинах |
| Показники якості | 1) Що ми плануємо досягти в результаті виконання програми? | Результат надання послуги (*продукт праці*) | Рівень зниження захворюваності, темпи зростання показника порівняно з іншим періодом... Показник завжди вимірюється у відсотках (порівняно з іншим показником) |

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Отже, перевагами програмно-цільового методу бюджетування є:

– забезпечення ефективності та прозорості бюджетного процесу, оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу;

– підвищення якості бюджетної політики, ефективність розподілу і використання бюджетних коштів;

– посилення відповідальності головного розпорядника за досягнення цілей;

– упорядкування організації діяльності розпорядника, формування і використання бюджетних програм.

Крім технологічної функції, ПЦМ має значний управлінський потенціал.

Він дозволяє встановити чіткий взаємозв’язок структури бюджетних прог рам зі структурою стратегічного планування. Це дає змогу подолати прогнозну обмеженість бюджетної політики та забезпечити цілісність процесу виконання управлінських рішень.

Програмно-цільовий метод пов’язує рішення про здійснення видатків з очікуваною віддачею від цих видатків, їх результативністю й ефективністю та передбачає здійснення середньострокового фінансового планування, яке, у свою чергу,

Національний університет водного господарства та природокористування

базується на стратегічному плануванні розпорядників бюджетних коштів.

Стратегічний план, який не містить фінансового обґрунтування, складно виконати результативно. Водночас розподіл ресурсів, який не враховує перспективи на майбутнє, не може бути ефективним.

Взаємозв'язок циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування наведений у рис. 2.5.

Рисунок 2.5. – Поєднання циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування

Схематичне зображення структури стратегічного плану та узагальненої структури бюджетної програми (рис. 2.6) дозволяє побачити, що стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування базуються на єдиних концептуальних засадах.

Необхідним елементом упровадження ПЦМ є середньострокове бюджетне планування (ст. 20 БКУ). Водночас цей елемент є складовою елементу стратегічного планування.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рисунок 2.6. – Взаємозв’язок стратегічного планування та ПЦМ-бюджетування

Середньострокове бюджетне планування – це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до Програми діяльності Уряду. Обов’язковою вимогою середньострокового планування бюджету є відбір відповідних

напрямів діяльності та завдань, з огляду на існуючі фінансові можливості (рис. 2.7). У рамках такого планування спочатку виконують прогнозування за кількома варіантами й обирають найбільш реалістичний з них (1).

Як правило, планування на середньострокову перспективу здійснюють на 3–5 років і переглядають щороку, приводячи у відповідність з напрямами бюджетної політики, які можуть змінюватися з року в рік. В Україні терміном середньострокового планування визначено два наступні за поточним бюджетні роки.

Умовою щорічного перегляду середньострокового бюджету є аналіз бюджетної політики минулого періоду (2). Надалі (3) визначають головні напрями та аспекти бюджетної політики на

Національний університет водного господарства та природокористування

наступний бюджетний період. На цьому етапі з'ясовують потреби у фінансових ресурсах та оцінюють наявні ресурси, тобто надходження до державного бюджету з усіх передбачених законодавством джерел.

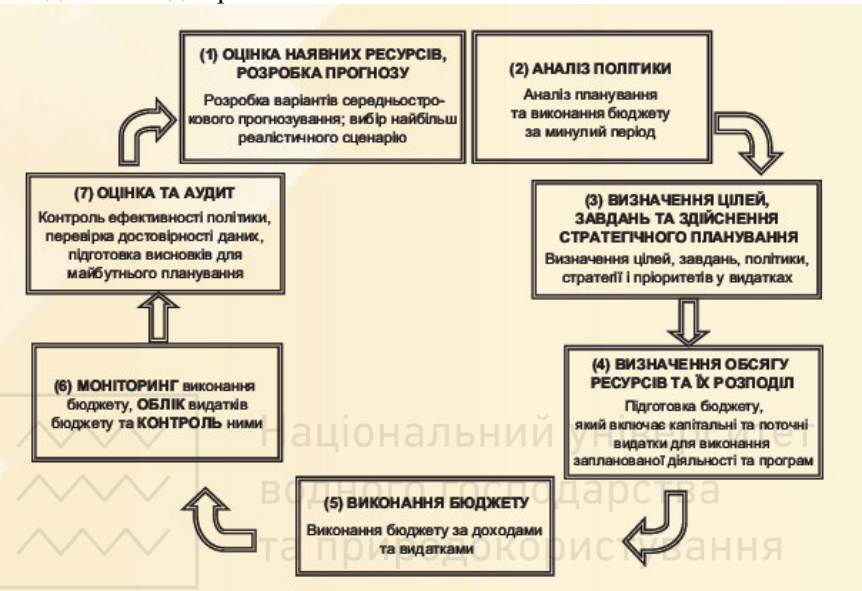


Рисунок 2.7. – Взаємозв'язок компонентів ПЦМ бюджетування

Визначення головних цілей бюджетної політики на третьому етапі надає бюджетним установам інформацію щодо пріоритетів і є основою для планування поточних видатків бюджету та формування бюджету капіталовкладень на наступний бюджетний рік (4). Бюджет виконують відповідно до затверджених планових показників доходів і видатків (5). На основі збирання інформації про видаткову та дохідну частини бюджету проводять постійний моніторинг його виконання, здійснюють контроль за відповідністю фактичних показників плановим (6).

Частиною ефективного бюджетного процесу й важливими факторами формування показників проекту бюджету на наступний рік є аудит та оцінка ефективності виконання бюджетних програм. Інформація звітів про фактичні результати діяльності та видатки допомагає оцінювати ефективність бюджету і є важливою для підготовки проекту бюджету на наступні роки (7).

Національний університет
водного господарства
та природокористування

# ТЕМА 3. БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ

**3.1 Бюджетний дефіцит як економічна категорія.**
**3.2 Причини виникнення дефіциту**
**3.3.Класифікація бюджетного дефіциту**
**3.4. Джерела покриття дефіциту бюджету.**
**3.5 Регулювання бюджетного дефіциту.**

## 3.1. Бюджетний дефіцит як економічна категорія

***Бюджетний дефіцит*** – це один із основних показників, який характеризує стан Державного бюджету України як фінансового плану держави. Він показує обсяг перевищенням видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

**В традиційному розумінні** – це перевищення видаткової частини бюджету над доходною.

Як економічна категорія бюджетний дефіцит має конкретний інтервал дії, що визначається з одного боку, законами зростання вартості, а з іншого – законами інфляції.

Визначення розміру дефіциту бюджету базується на таких положеннях:

- дефіцит бюджету є різницею між видатками і доходами;
- величина надходжень та видатків залежить від багатьох факторів;
- видатки згруповані за ознакою напряму використання трьох елементів;
- надходження визначені як функція залежності від двох агрегованих елементів;
- кожен елемент формування доходної і видаткової частини залежить від інших факторів:

$$\mathbf{БД = В - Д = З + Т + Б - (ВП \times П)}, \qquad (3.1)$$

де В – видатки; Д – доходи; З – державні закупівлі; Т – соціальні трансферти та платежі; Б – розмір державного боргу, що підлягає сплаті; ВП – розмір реального ВВП; П – частка податкових виплат.

Значення цих показників залежить від факторів:

- обсяг реального продукту;
- обсяг соціальних виплат;

Національний університет
водного господарства
та природокористування

- % та графік погашення заборгованості;
- курс національної валюти;
- ступінь використання трудових ресурсів;
- динаміка грошової маси та облікової ставки;
- рівень податкової системи.

## 3.2. Причини виникнення та джерела покриття дефіциту бюджету

**Причини виникнення:**

*1. Свідоме заплановане прийняття бюджету з дефіцитом як інструменту економічного регулювання.*

Цілі такої державної політики можуть бути різними. Це, наприклад, недопущення або подолання кризових явищ; стимулювання сукупного попиту так, щоб він став ефективним; досягнення повної зайнятості; антициклічне регулювання з метою вирівнювання економічного циклу; сприяння економічному зростанню.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Фіскальними інструментами досягнення зазначених цілей служить збільшення бюджетних видатків (як поточних, так і капітальних) і скорочення податків. Ці заходи мають створити мультиплікаційний ефект (дія мультиплікатора інвестицій та мультиплікатора зайнятості). Одна з основних передумов успішної реалізації мультиплікаційного ефекту – наявність значно недовикористаних економічних ресурсів, а також високий рівень безробіття. Важливою є реакція приватного сектору на бюджетні дефіцити й активну фіскальну політику держави. Якщо підприємці не довіряють політиці уряду, вони можуть відреагувати на стимулювальні заходи через вивезення капіталу за кордон.

Крім того, низькі стимули до виробничої діяльності (або інші чинники) можуть сприяти не розвитку національної економіки, а значному припливу імпорту. Це зведе нанівець зусилля держави щодо досягнення поставлених політичних цілей.

Свідомий бюджетний дефіцит, який планується урядом у рамках фіскальної політики, як уже зазначалося, називають активним. Він характеризує економічну політику кейнсіанського типу. Її проведення урядами провідних країн світу в післявоєнний період сприяло розробленню й запровадженню масштабних соціальних програм, трансфертних платежів, розвитку системи державних

Національний університет водного господарства та природокористування

закупівель, широкому фінансуванню медичних та освітніх послуг, розвитку державних капіталовкладень.

Найяскравішим прикладом політики планового дефіцитного фінансування є її застосування в США адміністрацією президента Ф. Рузвельта для подолання наслідків Великої депресії. Світова фінансова криза 2008 р. актуалізувала антикризові заходи кейнсіанського типу. Уряди провідних країн світу здійснювали масштабні програми бюджетної підтримки фінансового сектору (через прямі трансферти, бюджетні кредити, придбання акцій і т. п.) з метою недопущення його краху. Зростання безробіття також вимагає вжиття заходів щодо недопущення різкого звуження сукупного попиту.

Головним джерелом фінансування цих заходів стали державні позики. Інакше кажучи, бюджетний дефіцит виявився основним інструментом досягнення стабілізації у процесі антикризового регулювання.

2. *Кризові явища в економіці, падіння ВВП або низький його рівень* призводять до того, що держава не в змозі отримати достатньо доходів для виконання покладених на неї функцій. Оскільки видатки уряду є відносно сталими і не можуть бути довільно скорочені, у бюджеті виникає дефіцит. Причини падіння ВВП можуть бути дуже різноманітними: циклічні економічні спади, структурна розбалансованість економіки, внутрішні й зовнішні шоки, неефективне управління та невиважена державна політика, тінізація економіки тощо.

Державні фінанси існують не ізольовано, а тому зазнають впливу загальних соціально-економічних процесів, їх циклічних коливань. Автоматичні вбудовані стабілізатори – податки і бюджетні видатки – під час рецесії, коли скорочується виробництво і зростає безробіття, викликають, з одного боку, скорочення податкових надходжень, з другого – збільшення виплат на допомогу у зв’язку з безробіттям та інших бюджетних видатків.

Яскравим прикладом впливу цілого комплексу негативних факторів на кризове падіння ВВП можуть бути країни пострадянського простору, де крах командно-адміністративної системи господарювання викликав надмірний бюджетний дефіцит.

Низький рівень виробництва ВВП, який характерний нині для вітчизняної економіки, і в період відсутності криз не дає змоги

Національний університет водного господарства та природокористування

акумулювати достатній обсяг бюджетних доходів, необхідний для належного виконання державою її функцій. Значний тіньовий сектор ще більше ускладнює ситуацію з бюджетними дефіцитами.

*3. Причиною виникнення бюджетного дефіциту може бути сам бюджетний дефіцит.*

Окрім циклічних спадів, тривале активне застосування бюджетного дефіциту як важеля податково-бюджетної політики вилилося в розбудову масштабних державних боргів провідних країн світу. При цьому зростання процентних ставок спричинило швидке збільшення витрат на сплату процентів за державним боргом. Державні видатки з обслуговування боргу перетворилися на вагому статтю бюджетних видатків, поглиблюючи негативну розбалансованість бюджету.

Хронічні бюджетні дефіцити зумовили й «хронічне» їх позикове фінансування – застосування методу рефінансування державного боргу. Інакше кажучи, бюджетні дефіцити, з одного боку, стали причиною зростання державного боргу, а з другого – завдяки фінансуванню дефіцитів цей борг обслуговується і погашається. Сформувалася свого роду боргова спіраль, яка перетворила бюджетний дефіцит через обслуговування державного боргу на причину бюджетного дефіциту: бюджетний дефіцит – державні запозичення – державний борг – платежі за боргом – бюджетний дефіцит.

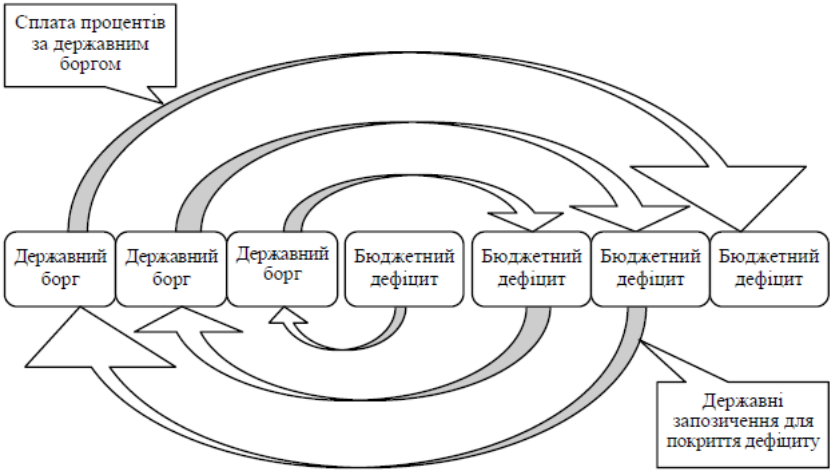


Рис. 3.1. – Боргова спіраль

Національний університет водного господарства та природокористування

*4. Старіння нації є одним із чинників дефіцитності бюджетів*

З одного боку, старіння нації викликає зменшення дохідної бази бюджету, насамперед через податок на доходи фізичних осіб, який нині є одним із найбільших джерел податкових доходів. Надходження від цього податку скорочуються через зменшення кількості осіб працездатного віку. З другого боку, старіння нації посилює тиск на видаткову частину бюджету, що пов'язано з необхідністю фінансування дефіциту пенсійного бюджету, зі збільшенням програм соціальної допомоги у зв'язку зі старістю, підвищенням фінансування охорони здоров'я тощо.

Вирішення всіх цих проблем ускладнюється тим, що пропозиції підвищення податків на фонд заробітної плати викликають суспільне невдоволення так само, як і бажання скоротити соціальні трансферти чи зменшити бюджетне фінансування об'єктів соціальної сфери. Негативний вплив процесів старіння нації прогнозувався досить давно. Розрахунки показували, що негативні зміни у віковій структурі населення загрожують масштабним зростанням бюджетних дефіцитів і, зрештою, дефолтом державних фінансів.

У зв'язку з цим провідні європейські країни розпочали розроблення програм реформування схем соціального страхування, а особливо державного пенсійного страхування, ще в 1980-х роках. Уся складність питання та низька ефективність вжитих заходів у контексті цих реформ проявилася в умовах світової фінансової кризи. Старіння нації залишається однією з вагомих причин бюджетних дефіцитів. Зняти цей тягар можна було б через переорієнтацію на приватні схеми пенсійного забезпечення, але це ускладнюється серйозними ризиками, що особливо зросли під впливом світової фінансової кризи.

*5. Надзвичайні події* (стихійні лиха, техногенні аварії, екологічні катастрофи, війни, тероризм) призводять до бюджетних дефіцитів. Збільшення частоти виникнення надзвичайних подій, особливо природного характеру, та їх масштабні руйнівні наслідки об'єктивно потребують фінансування заходів з їх подолання. Обсяги страхових відшкодувань, які виплачують страхові компанії, далеко не вирішують усіх питань.

Бюджетне фінансування є головним джерелом ліквідації наслідків природних, техногенних та екологічних катаклізмів. Це

Національний університет водного господарства та природокористування

викликає появу в бюджеті незапланованих значних видатків, а також може спричинити звуження дохідної бази, тобто веде до дефіциту бюджету. Із закінченням холодної війни та розпадом СРСР з'явилася надія, що військові видатки в бюджетах провідних країн світу різко скоротяться і це дасть можливість балансувати бюджет, але вона виявилася марною. Посилення напруження на міжнародній арені, соціальне невдоволення, заворушення, загроза тероризму і боротьба з ним сприяли збереженню військових видатків на надзвичайно високому рівні. Отже, ця причина бюджетного дефіциту продовжує існувати.

6. *Демократія і демократичні процедури голосування*

В аналізі причин бюджетного дефіциту важливим є політичний аспект. Розвиток демократії призвів до того, що політики, прагнучи бути переобраними на наступний термін або набути певної репутації й популярності, відстоюють прийняття популістських рішень у податково-бюджетній сфері. Вони спрямовані на зменшення рівня оподаткування і збільшення соціальних трансфертів та обсягу надання безоплатних державних послуг населенню. Крім того, відстоюючи інтереси великого капіталу, представники законодавчої влади можуть лобіювати надання податкових пільг, державних субсидій, гарантованих урядом кредитів, контрактів на виконання державних замовлень тощо, які не мають належного економічного підґрунтя. Видатний американський учений, лауреат Нобелівської премії з економіки Дж. Б'юкенен розглядав дефіцит як засіб «купівлі» голосів виборців, тому що досить легко добитися політичної підтримки через зростання державних видатків, не вдаючись при цьому до непопулярних заходів щодо збільшення податків. Усе це є вагомою причиною виникнення або поглиблення бюджетного дефіциту.

7. *Корупція і/або низький професійний рівень державного бюрократичного апарату* призводять до прийняття неефективних рішень та управлінських дій у сфері бюджету, що стають причиною бюджетного дефіциту. Наприклад, як наслідок дії цього фактору можуть прийматися рішення щодо:

- надання завищених обсягів бюджетного фінансування;
- фінансування державою проектів, здійснення яких є недостатньо обґрунтованим (необґрунтованим);

Національний університет водного господарства та природокористування

- вибору тих учасників тендеру на виконання державного замовлення або інвестиційного проекту, які представили не найкраще співвідношення «ціна-якість».

Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів, завищення обсягу видатків бюджету, їх нераціональної структури, недоотримання бюджетом доходів і т. п.

Низька якість бюджетного планування та обґрунтування бюджетних показників (може спричинити значні відхилення між запланованими і фактичними показниками бюджету та викликати появу неочікуваного бюджетного дефіциту). Відсутність належного наукового обґрунтування державної політики, неврахування наукових рекомендацій вітчизняних учених, які найкраще розуміють закономірності та специфіку національної економіки.

Причини виникнення дефіциту бюджету в Україні:

- перехід від адміністративної економіки до ринкової;
- ліквідація наслідків аварії на ЧАЕС;
- неефективність податкової системи;
- висока питома вага збиткових підприємств;
- велика частка «тіньової» економіки;
- низький рівень життя більшої частини населення;
- нецільове та неефективне використання бюджетних коштів;
- необґрунтовані великі витрати бюджетних коштів на фінанси деяких сфер.

Це все позначається на динаміці ВВП, від якої безпосередньо залежить динаміка бюджетного дефіциту. Бюджетний дефіцит може набувати різної якості, виникати за різних обставин, викликати різні наслідки. У зв’язку з цим доцільно говорити про різні види бюджетного дефіциту.

**3.3. Дефіцит бюджету класифікують за ознаками:**

**1. За формами прояву:**

1) Відкритий дефіцит – це дефіцит, який офіційно відображений у щорічному законі про бюджет, звітності про виконання бюджету та в бюджетній статистиці. Його розмір може бути як плановим, так і фактичним;

2) Прихований – не визнаний офіційно. Проявляється у вигляді завищення планових обсягів доходів та включення в склад доходів джерел фінансування дефіциту.

Національний університет водного господарства та природокористування

Оскільки бюджетний облік ведеться на касовій основі, невиконані зобов'язання не будуть зафіксовані в ньому як видатки, а значить на цю суму бюджетний баланс «викривить» реальний стан речей. Дослідники також висловлюють думку, що недофінансування бюджетних установ (бюджетне фінансування на рівні, який значно нижчий, ніж реальні потреби на утримання бюджетних установ та інших об'єктів фінансування) призводить до заниження показників видатків бюджету. Якби бюджетне фінансування було на належному рівні, то розмір видатків був би вищим, а отже і більшим дефіцит бюджету. Це є ще одним чинником прихованого бюджетного дефіциту. Як правило, розмір прихованого бюджетного дефіциту визначається на основі експертних оцінок.

**2. За причинами виникнення:**

1) Вимушений – виникає внаслідок низького рівня ВВП.

2) Свідомий – обумовлений характером фінансової політики держави.

**3. За напрямами дефіцитного фінансування:**

1) Активний – передбачає спрямування коштів на інвестицію в економіку, що сприяє зростанню ВВП. Іиникає тоді, коли уряд через збільшення видатків бюджету стимулює сукупний попит. При цьому фіскальна політика спрямовується на сприяння зростанню сукупних інвестицій (через бюджетні капіталовкладення, політику прискореної амортизації) і на стимулювання поточного споживання (зниження ставок податків, введення податкових пільг, свідоме нарощування поточних бюджетних видатків). Зазначені політичні заходи є дискреційними;

2) Пасивний – зумовлюється покриттям поточних бюджетних витрат; це дефіцит, що виникає як наслідок економічного спаду, зниження виробництва та зайнятості і призводить до зменшення бюджетних доходів.

**4. Залежно від зв'язку з економічним циклом:**

1. **Структурний** – це різниця між фактичними бюджетними видатками і сумою доходів, яка була б отримана бюджетом в умовах повної зайнятості (базовому рівні безробіття.) за існуючої системи оподаткування.

2. **Циклічний** – це дефіцит, який виникає під час циклічного економічного спаду і скорочення внаслідок цього бюджетних

доходів. Фактично уряд на цій фазі циклу починає підтримувати сукупний попит, збільшуючи бюджетні видатки. У результаті фактичний дефіцит перевищить розмір циклічного дефіциту, а різниця між цими показниками покаже розмір експансійного впливу бюджету (його називають циклічним ефектом бюджету); різниця між наочно реальним і структурним.

3. **Наочно реальний (фактичний, відкритий)** – це різниця між загальними доходами від загальнодержавних податків та витратами на державні закупівлі та трансфертні платежі.

Якщо однією з причин виникнення дефіциту бюджету є капітальні вкладення, здійсненні з метою стимулювання економічної активності і сукупного попиту в період спаду виробництва, то мова йде про структурний дефіцит бюджету, тобто дефіцит, який створено свідомо.

Він являє собою різницю між видатками і доходами, які надійшли б до бюджету в умовах повної зайнятості при існуючій системі оподаткування. Математично цей виклад можна представити наступним чином:

$$\delta^S = G - tY', \tag{3.1}$$

де $\delta^S$ – структурний дефіцит бюджету;
$G$ – державні видатки;
t – ставка податку;
$Y'$ – потенційний ВВП або ВВП у стані повної занятості.

Закріплений законом про державний бюджет дефіцит є фактичним дефіцитом бюджету. Різниця між фактичним і структурним дефіцитом відображає циклічне бюджетне сальдо або циклічний дефіцит бюджету. Останній виникає з причин кон'юнктурних коливань і є результатом падіння обсягів виробництва, викликаних циклічністю економіки. Математична інтерпретація визначення циклічного дефіциту бюджету наведена нижче:

$$\delta^C = \delta - \delta^S = (G - tY) - (G - tY'), \tag{3.2}$$

де $\delta^C$ – циклічний дефіцит бюджету;
δ – фактичний дефіцит бюджету;
$\delta^S$ – структурний дефіцит бюджету;
$Y$ – фактичний ВВП.

Національний університет водного господарства та природокористування

На відміну від структурного циклічний дефіцит у меншій мірі залежить від проведених заходів бюджетної політики, тобто на його виникнення суб'єктивні чинники мають несуттєвий вплив. Зниження податкових надходжень до бюджету у наслідок падіння виробництва є основною причиною виникнення циклічного дефіциту.

В контексті зазначеного, стає очевидним, що структурний дефіцит виникає у наслідок проведення стимулюючої дискреційні фіскальної політики, а циклічний – це результат дії вбудованих стабілізаторів, тобто виникає у наслідок проведення недискреційної фіскальної політики.

**3.4. Джерела фінансування дефіциту бюджету** – державні позики, державні зовнішні позики, внутрішні позики органів влади АРК, зовнішні і внутрішні позики органів місцевого самоврядування.

За нормами БКУ емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелами фінансування дефіциту державного бюджету.

В разі фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок внутрішніх позик шляхом випуску ЦП кількість товарів та послуг в національному господарстві не змінюється і наслідки заборгованості залежать, насамперед, від економічної кон'юнктури.

Фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок зовнішніх позик означає можливість здійснення додаткових державних витрат без обмеження поточного споживання і реальної інвестиційної діяльності приватного сектора. Водночас, повернення боргу та його обслуговування будуть здійснюватись за рахунок майбутнього виробництва.

Бюджетний дефіцит характеризує стан бюджету як фінансового фонду держави. З касової точки зору бюджет не може мати перевищення вихідних грошових потоків над вхідними. Тому, коли мова йде про бюджетний дефіцит (перевищення видатків над доходами), це означає, що таке негативне сальдо покривається з особливих джерел. У зв'язку з цим центральну роль при розгляді сутності бюджетного дефіциту відіграє розуміння того, що саме є бюджетними доходами і які фінансові ресурси не належать до них, а є способом фінансування дефіциту.

У практиці бюджетного планування та обліку існує чітке розмежування бюджетних доходів та інших фінансових ресурсів

Національний університет водного господарства та природокористування

(надходжень) бюджету, а також бюджетних видатків й інших витрат бюджету. Економічним обґрунтуванням цього є:

1) критерій заборгованості,

2) критерій постійності.

*Критерій заборгованості* дає можливість розрізнити бюджетні операції, які є доходами, і ті, що фінансують дефіцит за таким принципом: якщо одержання бюджетом фінансових ресурсів супроводжується появою вимоги щодо їх повернення (це відбувається при кредитних відносинах), тоді вони не вважаються бюджетними доходами, а належать до джерел фінансування дефіциту. Отже, зі складу доходів бюджету виключається весь обсяг державних запозичень, хоча вони й формують бюджетні ресурси. Разом з тим погашення державних боргових зобов'язань потребує бюджетних витрат, але ці операції не належать до бюджетних видатків. Критерій заборгованості на практиці має провідне значення при визначенні джерел фінансування бюджетного дефіциту.

*Критерій постійності* передбачає, що доходами є саме ті надходження, які бюджет отримує на постійній основі і рішення про отримання яких перебуває в компетенції уряду. Отже, це обґрунтовує можливість виключення зі складу доходів дарунків, грантів, отриманих міжбюджетних трансфертів. Критерій постійності нині застосовується переважно з аналітичною метою.

Відповідно до зазначеного вище у бюджетній термінології розрізняють поняття бюджетних надходжень – загального обсягу грошових ресурсів бюджету – та бюджетних доходів як частини бюджетних надходжень, отриманих безповоротно, безоплатно в постійне користування. Крім того, розрізняють поняття бюджетних видатків та бюджетних витрат. Так, до бюджетних видатків належать не всі витрати бюджету – з їх складу виключено платежі на погашення основної суми державного боргу.

У фінансовому плані (бюджеті) надходження, які не є доходами бюджету, розглядаються як джерела фінансування дефіциту і записуються окремо – «нижче лінії», яка розмежовує доходи і фінансування бюджету. Тут же відображаються платежі на погашення державного боргу. Збільшення податків та інших дохідних джерел, а також скорочення видатків зменшує розмір дефіциту та потреб у запозиченнях, необхідних для його покриття.

Національний університет водного господарства та природокористування

Отже, податки не є джерелом фінансування дефіциту – вони визначають його розмір.

До складу джерел фінансування бюджетного дефіциту звичайно належать внутрішні й зовнішні запозичення та грошово-кредитна емісія. Крім того, до них відносять зменшення залишку бюджетних коштів, залучення коштів із депозитних рахунків уряду, кошти від продажу цінних паперів, що перебувають у власності уряду, а також приватизаційні надходження.

Грошова емісія як джерело фінансування бюджетного дефіциту заборонена законодавством більшості країн світу, оскільки має потужний інфляційний вплив на економіку. У розвинутих країнах взаємовідносини між центральними банками й урядом набули такого розвитку, що перші є реально незалежними органами, тому грошово-кредитна емісія часто розглядається не як функція уряду, а як функція органів грошово-кредитного регулювання (центрального банку). Фактично це виводить надходження від грошово-кредитної емісії з безпосереднього підпорядкування бюджету. Бюджетні надходження пов’язані з нею через операції запозичення. З цієї причини в більшості країн законодавчо заборонене пряме кредитування уряду центральним банком країни, а також придбання ним державних цінних паперів, емітованих національним урядом, на первинному ринку.

Інша ситуація складається в країнах з ринками, що формуються, де непоодинокими є випадки прямого фінансування бюджету з боку центральних банків. Крім того, уряд може «передавати» у прихованій формі частину своїх бюджетних доходів і видатків центральним банкам. Наприклад, центральні банки можуть надавати за деякими державними програмами кредити на пільгових умовах за рахунок своїх резервів.

Операції такого роду мають відкрито відображатися в бюджеті у складі видатків, а отже і позначатися на розмірі бюджетного дефіциту. Якщо цього не відбувається, то показник дефіциту буде заниженим, а центральний банк виявиться задіяним у квазібюджетній діяльності (це діяльність, пов’язана з виконанням операцій, які аналогічні по суті справлянню податків або ж наданню субсидій, але які не відображаються в бюджеті, а здійснюються за рахунок інших суб’єктів, переважно центрального банку). Завдяки

квазібюджетним операціям уряд має можливість знизити у прихованій формі свої потреби в запозиченнях.

Поширеною практикою останніх десятиліть стало здійснення приватизації державного майна. Надходження від реалізації матеріальних активів, які належать державі, традиційно були бюджетними доходами. Проте, враховуючи, що уряд втрачає свої активи (тобто стає біднішим), а також беручи до уваги масштабність і разовий характер надходжень від приватизації, традиційно розрахований бюджетний дефіцит неадекватно відбиватиме потреби в запозиченнях. Тому грошові ресурси, отримані бюджетом у результаті реалізації державного майна, дедалі частіше розглядають як джерела фінансування дефіциту, а не як бюджетні доходи.

Звичайно наймасштабнішим джерелом фінансування бюджетного дефіциту є державні запозичення – внутрішні й зовнішні. Хронічний характер дефіцитів зумовив постійне використання боргового методу формування бюджетних ресурсів і рефінансування боргу. Приблизно з кінця 1960-х років це призвело, як уже зазначалося, до виникнення ефекту самозростання державного боргу (боргової спіралі).

Відповідно до вітчизняного бюджетного законодавства для фінансування бюджетного дефіциту в Україні призначені насамперед державні внутрішні й зовнішні запозичення. При цьому емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелом фінансування дефіциту або утворення профіциту.

Бюджет як фінансовий план побудований на основі бюджетної класифікації. Джерела фінансування бюджетного дефіциту в ній відображаються окремо від доходів бюджету і включаються до складу операцій з «фінансування бюджету».

Бюджетний кодекс України так визначає фінансування бюджету: надходження та витрати бюджету, пов’язані зі зміною обсягу боргів, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна, зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту.

Фінансування бюджету можна охарактеризувати так:

➢ операції з фінансування бюджету включають як надходження, так і витрачання фінансових ресурсів;

Національний університет водного господарства та природокористування

➢ у бюджеті ці операції відображаються «нижче лінії», оскільки не належать до доходів і видатків бюджету;

➢ так само, як бюджетне сальдо може набувати форми не тільки дефіциту, а й надлишку, так і фінансування бюджету може бути і «позитивним» (коли обсяг операцій із залучення джерел фінансування дефіциту перевищує обсяг операцій з погашення державного боргу та придбання активів для управління ліквідністю бюджетного фонду), і «від'ємним» (обернена ситуація);

➢ операції з фінансування бюджету мають на меті:

- профінансувати бюджетний дефіцит,
- погасити державний борг,
- покрити тимчасові касові розриви при виконанні бюджету та забезпечити ліквідність бюджетного фонду;

➢ розмір бюджетного дефіциту/надлишку дорівнює розміру нетто-фінансування (перевищення позитивного фінансування над від'ємним – дефіциту, а інакше –надлишку).

Отже, доходимо висновку, що фінансування бюджету є складнішим поняттям, ніж джерела фінансування бюджетного дефіциту.

Операції з фінансування бюджету мають на меті забезпечити не лише покриття дефіциту, а й управління ліквідністю бюджету (табл. 3.1).

Таблиця 3.1. – Призначення фінансування бюджету

| **Управління ліквідністю** | **Покриття бюджетного дефіциту** |
|---|---|
| *Мета:* | |
| Подолання тимчасових касових труднощів, які, за оцінкою, мають бути ліквідовані до закінчення бюджетного періоду | Покриття розриву між річною сумою бюджетних доходів і видатків |
| *Джерела покриття (за інструментами):* | |
| короткострокові (до одного року) боргові інструменти (векселі та облігації); короткострокові (до одного року) позики;<br>використання депозитів, грошових резервів, інших ліквідних активів, зменшення залишків готівки на бюджетних рахунках | довгострокові (більше одного року) боргові інструменти (облігації); довгострокові позики (кредитні угоди строком більше одного року); реалізація акцій, утримувачем яких є уряд;<br>використання депозитів, грошових резервів, інших ліквідних активів, зменшення залишків готівки на бюджетних рахунках |

Під управлінням ліквідністю бюджету розуміють заходи з покриття касових розривів з метою повного і своєчасного

Національний університет водного господарства та природокористування

виконання урядом взятих на себе зобов'язань. При цьому уряд може використовувати свої ліквідні активи (наприклад, депозити) для поповнення бюджетних фінансових ресурсів (що буде розцінено як джерело фінансування бюджетного дефіциту), або ж вкладати бюджетні кошти в надбання таких активів. Ті касові розриви, які за результатами бюджетного року залишаються неліквідованими, збільшать розмір дефіциту, який буде відображено у річному звіті про виконання бюджету.

В українській бюджетній практиці операції з фінансування бюджету згруповані в три групи: фінансування за борговими операціями; надходження від приватизації державного майна; фінансування за активними операціями. Останні відображають управління ліквідністю бюджету. Класифікація фінансування бюджету за борговими операціями здійснюється за двома ознаками: за типом боргового зобов'язання і за типом кредитора. За кожною з цих ознак бюджетна класифікація виділяє внутрішнє і зовнішнє фінансування.

Національний університет водного господарства та природокористування

### 3.5. Регулювання бюджетного дефіциту

Світовий досвід свідчить, що величина бюджетного дефіциту не повинна перевищувати 5% вартості ВВП.

**Основні заходи** щодо **зниження** бюджетного дефіциту:

- організація ефективної і досконалої податкової системи;
- пошук нових шляхів збільшення доходів держави;
- жорсткий режим економії витрачання бюджетних коштів;
- ефективне використання державного кредиту;
- інвестування бюджетних ресурсів в галузі національного господарства з метою підвищення фінансової віддачі;
- використання фінансових пільг і санкцій, що дозволяє враховувати специфічні умови господарювання і стимулює зростання суспільного виробництва;
- оформлення заборгованості державних цінних паперів за виданими кредитами урядовим структурам;
- збереження фінансування тільки найважливіших соціальних програм;
- залучення в країну іноземного капіталу, за допомогою якого розширюється виробнича база, створюються нові платники податку, покращується стан платіжного балансу країни;

Національний університет водного господарства та природокористування

- зниження рівня безробіття;
- грошова емісія, яка використовується на фінансування капітальних вкладень і, фактично, не має негативних економічних наслідків.

У розвинених країнах переважають неемісійні форми фінансування бюджетного дефіциту, які не призводять до інфляції:

- реалізація державних ЦП на фінансовому ринку;
- отримання міжнародних кредитів.

Для вирішення проблеми бюджетного дефіциту в Україні доцільно:

- поліпшити управління державним майном;
- здійснювати ефективну податкову політику;
- підвищити роль перспективного бюджетного планування;
- зменшити видатки виробництва через використання нових технологій;
- заборонити НБУ надавати кредити урядовим структурам без належного оформлення заборгованості державними ЦП;
- змінити ситуацію, за якої найбільш прибутковим є вкладання капіталу в торгово-посередницьку і фінансово-кредитну сфери.

## ТЕМА 4. БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ І ПОБУДОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

**4.1. Основи бюджетного устрою.**
**4.2. Бюджетна система: суть і структура.**
**4.3. Принципи побудови бюджетної системи.**
**4.4. Бюджетне законодавство.**
**4.5. Бюджетна класифікація: значення і структура.**

### 4.1. Основи бюджетного устрою

**Бюджетний устрій** – це організація і принципи побудови бюджетної системи. Бюджетний устрій визначається державним устроєм та адміністративно-територіальним поділом.

**Основні засади** бюджетного устрою:

1. Встановлення принципів побудови бюджетної системи.
2. Виділення видів бюджетів.
3. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи.
4. Організація взаємовідносин між бюджетами.

Національний університет водного господарства та природокористування

Можливі **три підходи** до структурної побудови бюджету:

1. Створення єдиного для всієї країни бюджету.
2. Формування регіональних бюджетів.
3. Поєднання централізованих і децентралізованих ланок.

В Україні застосовується третій підхід.

Важливим елементом бюджетного устрою є розмежування доходів і видатків між окремими автономними бюджетами.

Розмежування доходів може проводитися *двома методами*:

- *закріплення доходів* за кожним бюджетом у повній сумі чи за твердо фіксованими нормативами в умовах автономності кожного бюджету;

- *встановлення системи бюджетного регулювання* в умовах єдності бюджету, тобто проведення відрахувань до бюджетів нижчих рівнів, виходячи з їх потреб.

Відповідно всі доходи поділяються на ***закріплені та регульовані***. Загальні принципи розмежування доходів визначені БКУ, а фактичний їх склад затверджується при прийнятті Закону «Про державний бюджет на поточний рік».

Розмежування видатків ґрунтується на призначенні того чи іншого бюджету: з центрального бюджету фінансуються видатки загальнодержавного характеру, а з відповідних місцевих бюджетів видатки регіонального значення. При цьому можуть застосовуватися два підходи:

- *Розподіл за територіальною ознакою.*
- *Розподіл, виходячи з відомчого підпорядкування.*

### 4.2. Бюджетна система: суть і структура

В **розвитку бюджетної системи України** після здобуття незалежності можна виділити **три основних етапи**.

**І етап** (1991 – 1994 рр.): початковий етап становлення, який характеризується недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин; наявністю значного розміру бюджетного дефіциту (зокрема з емісійними джерелами покриття) та зростанням обсягу державного боргу;

**ІІ етап** (1995 – 2000 рр.): етап часткового збалансування бюджетної системи, який характеризується недостатнім рівнем її регулюючої ролі, прям ростом податкових надходжень до бюджету, зменшенням розміру бюджетного дефіциту з використанням

Національний університет водного господарства та природокористування

неемісійних джерел покриття, скороченням обсягу державного боргу;

**III етап** (2001 – дотепер): етап подальшого збалансування бюджетної системи, який характеризується нормативно-законодавчим врегулюванням бюджетного процесу через прийняття БКУ; впровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів; істотним зменшенням обсягу державного боргу; впровадженням програмно-цільового методу планування бюджету (на 2002 рік); посиленням управління дефіцитом бюджету; реформуванням системи міжбюджетних відносин.

Що стосується визначення терміну «бюджетна система України», то воно міститься у ч. 4 ст. 2 БКУ, трактування якого зводиться до таких положень:

– по-перше, **бюджетна система України** – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

– по-друге, **бюджетна система України** – це система стійких і впорядкованих зв'язків (міжбюджетні відносини) між її складовими ланками (державним бюджетом та місцевими бюджетами), юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам.

Бюджетну систему України можна розглядати як **за формою прояву** (це державний та місцеві бюджети, які побудовані з урахуванням державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права), так і **за економічним змістом** (це модель міжбюджетних правовідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення).

Згідно ст. 5 БКУ структура бюджетної системи України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (рис.4.1).

Вагомим за своїм значенням у бюджетній системі України та основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів є **державний бюджет.**

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рисунок 4.1. – Структурні складові бюджетної системи України

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об’єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

При цьому слід зазначити, що у новій редакції БКУ з цього переліку виключено **«бюджети районів у містах»,** які віднесено до бюджетів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, забезпечило уточнення змісту понять «місцеві бюджети», «бюджети місцевого самоврядування» та приведення їх у відповідність до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Європейської хартії місцевого самоврядування.

**Бюджетами місцевого самоврядування** є бюджети територіальних громад, їх об'єднань сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах), що створюються згідно із законом.

Для здійснення розрахунків, прогнозу і аналізу економічного і соціального розвитку держави, територіальних громад важливим є поняття **зведеного бюджету** .

Стаття 5 БКУ визначає, що зведений бюджет України об'єднує показники державного бюджету і місцевих бюджетів.

У цілому зведені бюджети існують на рівні держави, АР Крим,

Національний університет водного господарства та природокористування

області, району, міста з районним поділом. Відповідний зведений бюджет визначається як сукупність показників бюджетів, що формуються на певній території дії зведеного бюджету. Так, зведений бюджет України включає показники ДБУ, зведеного бюджету АР Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя (ч. 2 статті 5 БКУ).

Зведений бюджет АР Крим включає показники бюджету АР Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського АР Крим значення (ч. 3 статті 5 БКУ).

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області (ч. 4 статті 5 БКУ). Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу (ч. 5 статті 5 БКУ).

У БКУ до відповідних зведених бюджетів включаються також показники бюджетів об'єднань територіальних громад, що створюються згідно з законом.

Складання зведених бюджетів покладено на відповідні органи виконавчої влади. Зведені бюджети ***не мають правової форми***, тобто вони не розробляються і не затверджуються у формі закону, водночас їх значення досить вагоме, адже вони дають цілісну картину щодо грошових коштів, зосереджених в бюджетах.

У бюджетній практиці досить часто зустрічаються такі співзвучні поняття як "*бюджет області*" та "*обласний бюджет*", "*бюджет району*" та "*районний бюджет*", які слід розмежовувати.

Відповідно до закону "Про місцеве самоврядування в Україні" крім бюджетів сіл, селищ, міст та районів у містах окремо функціонують районні та обласні бюджети, які затверджуються районними та обласними радами і призначені для забезпечення спільних інтересів територіальних громад відповідного району чи області. За рахунок районних та обласних бюджетів фінансуються, як правило, ті бюджетні установи, які надають послуги населенню відповідного району або області, утримуються комунальні об'єкти, що перебувають у спільній власності територіальних громад району або області, фінансується виконання спільних проектів загально районного або загальнообласного значення, проводяться видатки з метою забезпечення фінансового вирівнювання місцевих бюджетів нижчестоящого рівня, здійснюються інші заходи, спрямовані на

Національний університет водного господарства та природокористування

задоволення спільних потреб та інтересів територіальних громад. При цьому, згідно з даним Законом та БКУ, до складу районних та обласних бюджетів бюджети сіл, селищ, міст та районів у містах не включаються.

На функціонування бюджетної системи впливають окремі її складові, а також інші частини економічної системи, які наведені на рис. 4.2.

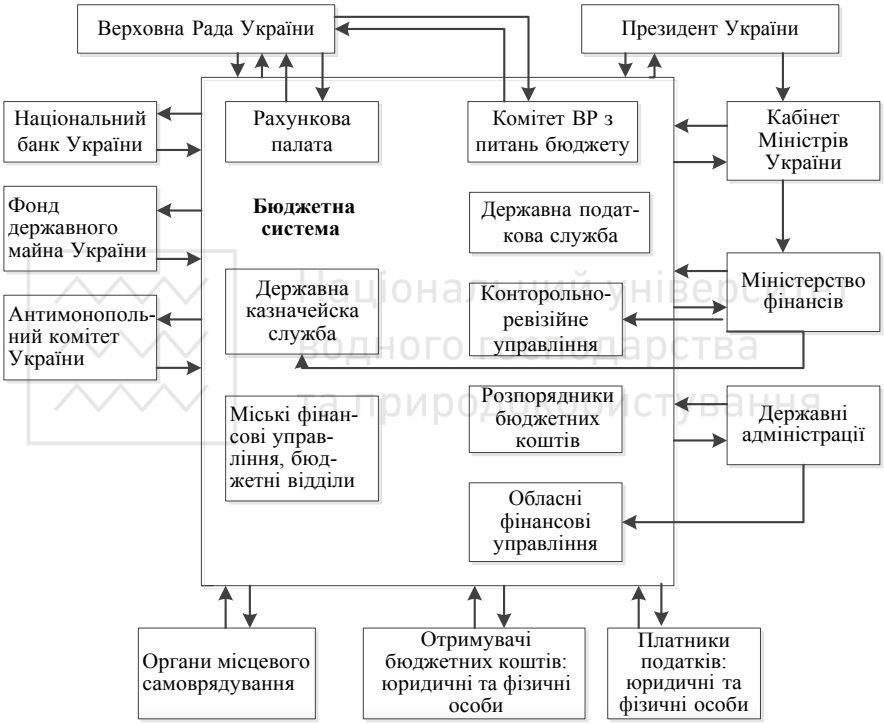


Рисунок 4.2. – Складові бюджетної системи та інші частини економічної системи, що мають вплив на її функціонування

## 4.3. Принципи побудови бюджетної системи

БКУ закріплює 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна

Національний університет водного господарства та природокористування

система: 1) єдності; 2) збалансованості; 3) самостійності; 4) повноти; 5) обґрунтованості; 6) ефективності та результативності; 7) субсидіарності; 8) цільового використання бюджетних коштів; 9) справедливості і неупередженості; 10) публічності та прозорості.

Характеристика принципів наведена у додатку Д.

Основною метою виділення принципів бюджетної системи є побудова такої бюджетної системи, яка при найбільш оптимальному використанні фінансових ресурсів держави відображає державний (унітарний) устрій України у поєднанні з самостійністю місцевих бюджетів, тобто принципи відображають вимоги, які висуваються до організації і устрою бюджетної системи.

### 4.4 Бюджетне законодавство

Див. пит. 1.1. Таким чином в БКУ встановлено:

- верховенство Конституції України як загальноправового акту вищої сили щодо всієї системи бюджетного законодавства;
- верховенство БКУ як кодифікованого закону в системі бюджетного законодавства;
- чітку ієрархію актів бюджетного законодавства за їх силою.

Окрім вищезазначених законів, до складу нормативно-правового забезпечення також входять Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативно-правові акти. На місцевому рівні показники бюджету щорічно затверджуються рішенням сесії місцевої ради «Про затвердження бюджету міста / села / району / області». Норми, що описують бюджетні питання, та загальна схема їх взаємодії зображені на рисунку 4.3.

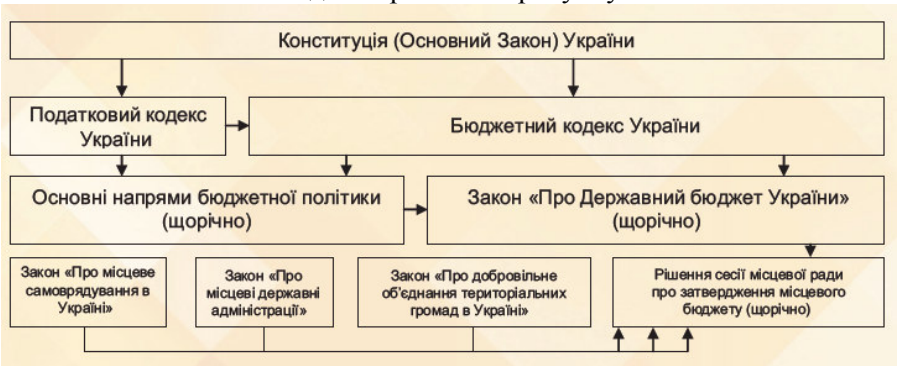


Рисунок 4.3. – Норми, що описують бюджетні питання та загальна

Національний університет
водного господарства
та природокористування

схема їх взаємодії

БКУ, відповідно до класифікації бюджетно-правових норм, містить постійно діючі норми, що не обмежені у часі і мають визначальний характер за встановлення бюджетної системи та визначення бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу:

1. Бюджетна система України та основи бюджетного процесу.
2. Державний бюджет України.
3. Місцеві бюджети.
4. Міжбюджетні відносини.
5. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавств.
6. Прикінцеві та перехідні положення.

### 4.5. Бюджетна класифікація: значення і структура

**Бюджетна класифікація** – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів;

Бюджетна класифікація застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу як засіб для встановлення зв'язків між окремими ланками бюджетної системи і забезпечує дотримання бюджетної дисципліни. На підставі бюджетної класифікації складається звітність про виконання державного бюджету. Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування. Бюджетна класифікація є обов’язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень

Бюджетна класифікація має організаційне значення:

– порівнянність показників державного та місцевих бюджетів;
– приводить кожен бюджет до обстежуваного;
– полегшує розгляд бюджетів та їх економічний аналіз;
– спрощує контроль за виконанням бюджету, повнотою акумуляції коштів та їх цільовим використанням;

Національний університет
водного господарства
та природокористування

– забезпечує можливість синтетичного й аналітичного обліку доходів і видатків у бюджетних установах та організаціях.

Бюджетна класифікація має юридичне значення:

– відображає правову основу організації складання бюджету;

– здійснює юридичне закріплення устрою і компетенції органів влади й управління;

– висвітлює законодавчі акти і правила, що регулюють бюджетний процес.

МФУ затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Комітет ВРУ з питань бюджету.

**Складові бюджетної класифікації (рис. 4.6):**

1. Класифікація доходів бюджету;
2. Класифікація видатків та кредитування бюджету;
3. Класифікація фінансування бюджету;
4. Класифікація боргу.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

**1. КЛАСИФІКАЦІЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ:**

**Доходи бюджету** – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, **плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ)**

**І. ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ** – встановлені законами України **про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та** місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Вони складають близько 70–80% надходжень доходів до бюджету. Можна поділити на такі групи:

1. Податки на доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості.
2. Податки на власність.
3. Рентна плата та плата за використання природних ресурсів
4. Внутрішні податки на товари та послуги.
5. Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції.
6. Інші податки.

**ІІ. НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ** (20 – 30% надходжень):

**1. Доходи від власності та підприємницької діяльності**.

**2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності**.

Національний університет водного господарства та природокористування

**3. Інші неподаткові надходження**.

**ІІІ. ДОХОДИ ВІД ОПЕРАЦІЙ З КАПІТАЛОМ. О**перації з капіталом – це операції з ресурсами й активами, які в разі необхідності можуть бути конвертовані у грошову форму без втрати ринкової вартості, що сприяє забезпеченню оптимальних пропорцій розподілу коштів між ланками бюджетної системи. **Доходи від операцій з капіталом включають 4 групи**

1. Надходження від продажу основного**.**
2. Надходження від реалізації державних запасів товарів**.**
3. Надходження від продажу землі і нематеріальних активів**.**
4. Податки на фінансові операції та операції з капіталом**.**

**IV. ТРАНСФЕРТИ** – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі (ст. 9 БКУ). Тобто трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Національний університет водного господарства та природокористування

До складу офіційних трансфертів Бюджетною класифікацією України віднесені такі їх види

– офіційні трансферти **від органів державного управління** (кошти, що надходять з інших бюджетів, дотації, субвенції);

– **офіційні трансферти** від зарубіжних країн та міжнародних організацій;

– офіційні трансферти **з іншої частини бюджету** (кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду).

## 2. КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДАТКІВ ТА КРЕДИТУВАННЯ БЮДЖЕТУ:

Згідно БКУ видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

***І. Бюджетними програмами*** – Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету – використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Щорічно визначається у законі про ДБУ. Формується МФУ (місцевим фінансовим органом) по структурі кодування, що наведена у п. 5 розділу ІІ Бюджетної класифікації, затвердженої наказом МФУ від 27.12.2001 р. №604 «Про бюджетну класифікацію

Національний університет водного господарства та природокористування

та її запровадження» (із змінами), за пропозиціями головних розпорядників бюджетних коштів під час складання проекту Закону про ДБУ (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах.

***II. Ознакою головного розпорядника бюджетних коштів*** – Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету – відображає розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів згідно з п. 2 ст. 22 БКУ. На підставі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету ДКСУ складає й веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. Відомча класифікація видатків місцевих бюджетів визначається відповідно до рішення про місцевий бюджет (ч. 4 ст. 22 БКУ).

***III. Функціями,*** з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету – Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету –. є групуванням видатків бюджетів усіх рівнів і відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Вона складається з розділів, підрозділів і груп. У розділах систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, АР Крим чи місцевого самоврядування, а у підрозділах і групах конкретизуються ці видатки та кредитування бюджету. Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету включає видатки на:

1. загальнодержавні функції;
2. оборону;
3. функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади;
4. економічну діяльність;
5. охорону навколишнього природного середовища;
6. житлово-комунальне господарство;
7. охорону здоров'я;
8. духовний та фізичний розвиток;
9. освіту;
10. соціальний захист та соціальне.

***IV. Економічна класифікація видатків бюджету*** –

Національний університет водного господарства та природокористування

застосовується для групування видатків за їх економічним змістом та цільовим призначенням; За економічною класифікацією видатків бюджету видатки поділяються на:

**1.** ***Поточні видатки:***

а) видатки на товари і послуги ;

б) виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями;

в) субсидії і поточні трансферти.

***2. Капітальні:***

а) придбання основного капіталу;

б) створення державних запасів і резервів;

в) придбання землі і нематеріальних активів;

г) капітальні трансферти;

д) нерозподілені видатки.

***Класифікація кредитування бюджету*** систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету. До категорії «кредитування» належать платежі бюджетів усіх рівнів, у результаті яких з'являються фінансові вимоги до позичальників, які передбачають обов'язкове повернення коштів, у тому числі резервного фонду державного та місцевих бюджетів, асигнування за якими відкриті на умовах повернення. Перелік видатків кредитування бюджету визначається МФУ, до якого входять:

а) внутрішнє кредитування (надання внутрішніх кредитів і повернення внутрішніх кредитів);

б) зовнішнє кредитування (надання зовнішніх кредитів і повернення зовнішніх кредитів).

## 3. КЛАСИФІКАЦІЯ ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ

***Класифікація фінансування бюджету*** – це згрупування за певними ознаками джерел покриття дефіциту бюджету з метою конкретизації напрямів та обсягів запозичення коштів, а також визначення напрямів витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Класифікація операцій фінансування зроблена таким чином, щоб показати джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття сектору державного управління, а також використання тих коштів, які утворились у результаті перевищення доходів над видатками, тобто

Національний університет водного господарства та природокористування

профіциту бюджету.

Відповідно до світових стандартів статистики державних фінансів у БКУ *класифікація фінансування бюджету* здійснюється за двома ознаками:

- за типом кредитора, що характеризує категорію кредитора або власника боргових зобов'язань. Джерела покриття дефіциту бюджету (фінансування) поділяються на внутрішні та зовнішні. *Внутрішні джерела фінансування* – це надходження від сектору державного управління, тобто обсяг запозичень за рахунок емісії державних цінних паперів, що здійснює МФУ; надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ; від приватизації державного майна та інші внутрішні джерела. *Зовнішні джерела фінансування* групуються за такими ознаками: позики, отримані від міжнародних організацій економічного розвитку; надходження від органів управління іноземних держав; позики, отримані від іноземних комерційних банків, та інші джерела, не віднесені до цих категорій.
- за типом боргового зобов'язання, що характеризує вид фінансового інструменту запозичення коштів (Фінансування за борговими операціями здійснюється як у формі запозичень, так і погашення. Фінансові зобов'язання класифікуються за такими видами: облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики, інші державні цінні папери; довгострокові, середньострокові та короткострокові позики і кредити; зміна обсягів готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю у розрізі внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування).

## 4. КЛАСИФІКАЦІЯ БОРГУ

Державний борг, як і фінансування бюджету, класифікується за:

- типом кредитора (розрізняють внутрішній та зовнішній борг);
- типом боргового зобов'язання (виділяють заборгованість за довгостроковими, середньостроковими зобов'язаннями, короткостроковими зобов'язаннями та векселями (на термін не менше одного року) та іншими внутрішніми й зовнішніми зобов'язаннями у структурі непогашеного внутрішнього та зовнішнього боргу).

Національний університет
водного господарства
та природокористування

# ТЕМА 5. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ

**5.1. Суть і характеристика міжбюджетних відносин.**
**5.2. Система фінансового вирівнювання.**
**5.3. Форми міжбюджетних відносин.**
**5.4. Міжбюджетні трансферти в Україні.**
**5.5 Світова практика міжбюджетних відносин.**

## 5.1. Суть і характеристика міжбюджетних відносин

Необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів між територіями, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників міжбюджетні відносини зазнають постійних змін і потребують вжиття заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються.

**Міжбюджетні відносини** (*надалі* ***МВ***) – це відносини між державою, АР Крим і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України. **Основою** МВ є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

**Основні передумови МВ:**

- визначений законодавством поділ повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням (в основному на принципі субсидіарності);
- гарантія держави щодо фінансового забезпечення наданих повноважень місцевому самоврядуванню;
- чинний механізм розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів, з огляду на істотні коливання між обсягом видатків і податковим потенціалом.

МВ є складним явищем, яке можна охарактеризувати в розрізі ***кількох аспектів***:

Національний університет водного господарства та природокористування

1)економічний - відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування і використання фін. ресурсів. Включають:

- розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи;
- визначення трансфертів, що подаються з державного до місцевих бюджетів і навпаки;
- організація контролю за витрачанням коштів державних і місцевих бюджетів;

2) *правовий* – МВ виникають в країнах, у яких нормативними актами розмежовуються повноваження держави і місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг;

3) *політичний* – МВ пов'язані з організацією державної влади в країні, реалізацією місцевих і державних інтересів та з ухваленням законодавства, які б максимально збалансовували державні і місцеві інтереси.

***Суб'єктами МВ*** є органи різних рівнів, що обумовлює виділення вертикальних (між органами державної влади і місцевим самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів) та горизонтальних (між органами місцевого самоврядування одного рівня з метою фінансового вирівнювання) МВ.

В практичній реалізації БП важлива роль належить механізму МВ як сукупності засобів їх організації для забезпечення сприятливих умов соціально-економічного розвитку держави.

**Структура механізму МВ:** методи, форми, моделі, інститути, правові структури МВ.

**Модель** МВ – це інституціональний підхід до визначення організаційних основ взаємовідносин між різними рівнями влади, які пов'язані з політикою уряду та місцевих адміністрацій у вирішенні проблем розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи. Виділяють **2 основні моделі**:

***1) Централізована – їй* характерні**: обмеження правових місцевих органів у формуванні власного бюджету; відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками держав. Управління; підпорядкування регіональних інтересів національним проблемам; авторитарний розподіл податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;- залежність від форми державного устрою.

Національний університет водного господарства та природокористування

***Переваги:*** централізація державного управління; висока організаційна здатність бюджетної системи; високий рівень контролю та координації видаткових повноважень місцевих органів влади; низький рівень помилкових рішень нижчестоящих органів відносно розподілу коштів в межах повноважень; запобігання нерівномірності розвитку регіонів та життєвого рівня їх мешканців.

***Недоліки:*** переважання централізованих органів влади, що зменшують ефективність їх діяльності; ігнорування місцевих інтересів; незацікавленість місцевих органів влади у розвитку власної фінансової бази; віддаленість центральних органів влади за збалансованість місцевих бюджетів.

***2) Децентралізована – їй* характерні*:*** невтручання держави у бюджетний процес регіонів; чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління; дотримання інтересів територіальних громад та їх об'єднань, враховуючи загальні цілі уряду держави; цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування; здійснення розподілу доходних джерел на підставі бюджетних угод; незалежність від форми державного устрою.

***Переваги:*** за рахунок зменшення повноважень центральних органів влади – поліпшення і прискорення прийняття їх рішень; ефективне вирішення проблем територіального рівня місцевими органами через їх близькість до місць виникнення; врахування важливих політичних пріоритетів на місцях; поширення бюджетних прав територіальних громад; впорядкування, розмежування дохідних джерел шляхом впровадження бюджетних угод.

***Недоліки:*** ускладнення координації дій уряду для досягнення загальнодержавних цілей; складність прийняття управлінських рішень внаслідок великої кількості та децентралізації необхідної інформації; прояв сепаратизму в здійснення місцевими органами власної соціально-економічної політики.

Принциповим положенням, яке відрізняє централізовану і децентралізовану моделей є їх залежність від державного устрою.

***Розрізняють такі організаційні форми МВ:***

- **унітарна** (бюджетний. унітаризм) – гарантує суверенітет країни та стабільність регіону відповідно до їх фінансової бази;

Національний університет водного господарства та природокористування

- **федеральна** (бюджетний федералізм) – забезпечує максимально допустиму самостійність місцевих органів влади у бюджетному процесі.

Унітарна форма характерна для централізованої моделі, навіть, за умови федерального державного устрою. Децентралізована модель (використовується в Україні) може функціонувати із використанням як унітарної, так і федеральної форм МВ.

Основні методи МВ: метод визначення власних доходів; метод закріплення доходів; метод регулюючих доходів; метод вилучення коштів; балансовий метод; делегуючий метод; трансфертний метод; функціональний метод; метод кредитування.

Централізованій моделі, у розрізі дохідного забезпечення, властиві трансформаційний і метод регулюючих доходів, а у видатковому плані – делегуючий метод. Децентралізована модель надає перевагу методам власних та закріплених доходів, а видаткова політика базується на функціональному методі.

Принципи функціонування МВ: економічної ефективності; бюджетної відповідальності; соціальної справедливості; політичної консолідації; територіальної інтеграції.

Національний університет водного господарства та природокористування

## 5.2.Система фінансового вирівнювання

**Міжбюджетне фінансове вирівнювання у теорії державних фінансів** – це процес перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами державної влади на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатніх власних доходів.

**Фінансове вирівнювання** – приведення у відповідність витрат бюджетів за функціональними та економічними класифікаціями до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, а також ліквідація диспропорцій у здійсненні видатків в розрізі окремих територій.

**Основні підстави здійснення політики вирівнювання:**

- вертикальний фіскальний дисбаланс;
- горизонтальний фіскальний дисбаланс;
- надання суспільних послуг у сфері ЖКГ, соціально-культурного та побутового обслуговування, охорони здоров’я та освіти на гарантованому державою рівні, на підставі соціальних

Національний університет водного господарства та природокористування

норм та нормативів, які є базою для розрахунку видатків та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів;

- макроекономічні цілі, для досягнення яких недостатньо зусиль лише центрального уряду.

**Основні принципи фінансового вирівнювання:**

- урахування об'єктивно існуючих розбіжностей в соціально-економічному розвитку території;
- визначення переліку критеріїв і переліку депресивних територій;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів для забезпечення рівних умов функціонування всіх територіальних громад;
- визначення ступеня вирівнювання доходів з метою встановлення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному гарантованому державою рівні.

При розгляді системи фінансового вирівнювання розрізняють наступні форми, методи та інструменти:

1) **Форми**:

а) Вертикальне фінансове вирівнювання - розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади і управління та органами місцевого самоврядування.

б) Горизонтальне фінансове вирівнювання - вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад обласних, міських, селищних, сільських) в територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян всієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів.

2) **Методи**:

а) Переадресовані податки:
- закріплені податки;
- регулюючі податки;
  - за критерієм походження;
  - у розрізі на душу населення;

Національний університет
водного господарства
та природокористування

- що розподіляються довільно;

б) Бюджетні трансферти:
- безумовні трансферти;
- умовні трансферти;
  - пайові
  - непайові;

На практиці різні **інструменти** вирівнювання використовуються одночасно, утворюючи певну систему фінансового вирівнювання у межах існуючої моделі МВ:

**1. Закріплені податки** безпосередньо і повністю надходять до конкретного бюджету

Переваги: стабільність та можливість прогнозування надходжень і мінімальні адміністративні витрати. Недоліки: недостатня гнучкість та можливість виникнення нових фінансових дисбалансів через нерівномірність розподілу бази оподаткування

**2. Регулюючі податки** надходять одночасно до бюджетів різних рівнів у пропорціях відповідно до бюджетного законодавства.

Переваги: гнучкість та висока зацікавленість органів місцевого самоврядування. Недоліки: складність і непрозорість встановлення відсотків відрахувань для окремих бюджетів.

Таким чином, метод переадресації податків не повністю відповідає цілям вирівнювання фінансових можливостей між бюджетами, а тому, більш дієвим є метод бюджетних трансфертів.

**3. Загальні (безумовні) трансферти** – це визначена сума коштів на самофінансування органів місцевого самоврядування, що надається без визначення напрямку використання. Основне призначення – усунення горизонтальних фіскальних дисбалансів.

На практиці досить важко встановити критерії розподілу безумовних трансфертів і одним з рішень є встановлення формального розрахунку.

Переваги: його застосування не обмежує свободи дій місцевої влади в межах її повноважень. Недоліки: порушення стимулів щодо поповнення власних джерел поповнення, неефективність витрачання коштів на не пріоритетні цілі; незадоволення регіонів-донорів; значні адміністративні витрати на створення, утримання і поповнення баз даних показників необхідних для розрахунку трансфертів.

Національний університет водного господарства та природокористування

**4. Цільові (умовні) трансферти** направляються до місцевих бюджетів на визначені цілі і поділяються на два види:

- *Пайові* – призначені для фінансування визначених надавачем витрат, надаються як доповнення до власних коштів, які використовуються на ті ж цілі.
- *Непайові* – це фіксована сума коштів на фінансування певних видатків місцевого бюджету, яка надається незалежно від використання його власних коштів на фінансування програм.

Переваги: Забезпечує надання органам місцевого самоврядування суспільних благ на мінімальному необхідному рівні, фінансування програм загальнодержавного пріоритету.

Недоліки: обмеження у виборі напрямку використання коштів.

**Бюджетне регулювання** – це надання коштів з держбюджету місцевому бюджету з метою збалансування доходів і видатків останніх. **Основні методи бюджетного регулювання:**

- метод відсоткового відрахування від загальнодержавних податків та зборів;
- метод надання бюджетних трансфертів.

**Напрямки бюджетного регулювання:**

- економічний;
- соціальний.

Національний університет водного господарства та природокористування

### 5.3. Форми міжбюджетних відносин

Виділяють 4 основні форми взаємовідносин між ланками бюджетної системи:

**1. Бюджетне субсидіювання –** передача коштів з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня з метою надання фінансової допомоги; включає в себе:

1) Субсидії – може бути цільовою та знеособленою (не пов’язаною з фінансовим станом бюджету, який її отримує).

2) Субвенція – є різновидом цільової субсидії і передбачає участь і фінансування певних заходів та програм бюджетів, що її видає та що отримує (пайова участь); міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції

3) Бюджетна дотація – є цільовою фінансовою допомогою на покриття дефіциту відповідного бюджету.

Національний університет водного господарства та природокористування

**2. Вилучення коштів** – це передача коштів бюджетного надлишку з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого.

**3. Бюджетні позички** – отримання місцевими бюджетами коштів для покриття тимчасових касових розривів ДБ.

**4. Взаємні розрахунки бюджетів** – передача коштів з одного бюджету до іншого у зв'язку з перерозподілом між ними доходів та видатків.

**5.4.** Види міжбюджетних трансфертів та особливості їх формування унормовані главою 16 Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

а) дотації – не мають цільового характеру, передаються загальною сумою та підлягають розподілу набувачем дотації;

б) субвенції – мають виключно цільовий характер, тобто набувач не може змінювати цільового призначення субвенцій.

Бюджетний кодекс передбачає такі види дотацій:

1) базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

2) реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

3) додаткові дотації, які формуються в окремих випадках у Державному бюджеті України (наприклад, у разі необхідності передачі коштів на подолання наслідків стихійних лих – пожеж, повеней тощо).

Базова та реверсна дотації є сучасною основою горизонтального вирівнювання. Саме з їх допомогою стару систему балансування (розподілу міжбюджетних трансфертів) замінено системою бюджетного вирівнювання, що передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

– за податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;

– за податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на

Національний університет водного господарства та природокористування

прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

1) чисельність населення;

2) надходження податку на доходи фізичних осіб (прибуток підприємств) за останній звітний бюджетний період;

3) індекси податкоспроможності відповідного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину. При здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету.

Якщо значення індексу:

- в межах 0,9 – 1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше за 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету. Базова дотація розраховується в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення показника 0,9;
- більше за 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету до державного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення індексу податкоспроможності 1,1.

Вирівнювання по бюджету міста Києва, враховуючи його особливий статус як столиці України відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», не здійснюється.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

а) виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;

б) зміни місцезнаходження суб’єктів господарювання – платників податків;

в) зміни податкового законодавства.

Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами стягнення. Крім того, у Державному бюджеті України щорічно передбачаються ряд субвенцій. Це такі субвенції місцевим бюджетам, як:

Національний університет водного господарства та природокористування

− освітня субвенція;

− медична субвенція;

− субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

− субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;

− інші додаткові дотації та субвенції.

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у розв’язанні багатьох питань управління бюджетною системою. Сучасні теоретичні та законодавчо-нормативні положення їх функціонування дозволяють сформулювати таку дефініцію: міжбюджетні відносини – це взаємовідносини між органами влади й управління різних рівнів з питань розподілу дохідних і видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами та видатками з урахуванням державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку та наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу.

**5.5. Світова практика міжбюджетних відносин.** У зарубіжних країнах існують три основні моделі бюджетних систем. Перша передбачає пайовий поділ податків між адміністративними рівнями влади; за кожним рівнем бюджетів закріплено визначені паї доходів та податків. За другою моделлю різні рівні влади застосовують однакову базу оподаткування, встановлюючи власні податкові ставки; загальна ставка дорівнює сумі податкових ставок усіх рівнів влади. Третя модель встановлює повне розмежування окремих податків між різними рівнями влади, закріплюючи їх за різними бюджетами.

Як правило, можуть комбінуватися елементи трьох моделей, але домінуючим є один підхід. Система МВ як федеративних, так і унітарних країн будується за принципом децентралізації фіскальних повноважень, тобто чітко розмежовуються податкові і видаткові повноваження між центральними та місцевими органами влади, встановлюються правила міжбюджетних відносин.

У Польщі реформування міжбюджетних відносин відбувалося комплексно. Місцеві бюджети Туреччини не одержують

трансфертів, але й рівень їх доходів дуже низький (3% ВВП). Швеція відрізняється високим рівнем доходів місцевих бюджетів (21,4% ВВП) і низькою часткою трансфертів (14,2%), а в Ірландії місцеві бюджети формуються переважно за рахунок трансфертів (74,3%).

У Франції ступінь залежності місцевої влади від властей вищого рівня прямо пропорційний величині трансфертів – дотації і субвенції забезпечують 31–40% фінансових ресурсів місцевих бюджетів і фінансуються за рахунок надходжень від ПДВ. Інвестиційні витрати місцевої влади забезпечують дотації на устаткування. Таким чином, у Франції відбувається вирівнювання лише видатків. Але разом з тим у країні існує механізм часткової нейтралізації цієї залежності: більшість дотацій надається автоматично і місцева влада використовує їх на власний розсуд.

Досвід міжбюджетних відносин у Канаді свідчить про доцільність використання трансфертної політики з урахуванням специфіки ситуації: в умовах економічних труднощів можлива більша централізація коштів.

У Великобританії завданням місцевих органів влади є ефективне використання коштів, обсяг яких встановлено центральним урядом. Після введення подушного податку використовуються нові інструменти обмеження місцевих витрат: при їх збільшенні на 1% надходження подушного податку повинні збільшуватися на 4%. Оскільки цей податок сплачують всі в однаковому розмірі, незалежно від рівня доходів, то його збільшення викликає невдоволення виборців, що стримує місцеві органи від надмірного збільшення витратної частини бюджету.

Міжбюджетні відносини у Швейцарії визначаються як набір фінансових інструментів та програм фінансового вирівнювання між Конфедерацією та кантонами – територіальними одиницями цієї країни (вертикальне вирівнювання) та між самими кантонами (горизонтальне вирівнювання). Федеральний закон щодо системи фінансового вирівнювання був прийнятий у 1959 р. Із самого початку його норми були спрямовані на зменшення нерівностей у наявних фінансових ресурсах і потребах у фінансуванні витрат між кантонами. Надання федеральних трансфертів здійснювалося залежно від показника фінансових можливостей кантону, який базувався на п’яти критеріях: кантональний дохід на душу

Національний університет водного господарства та природокористування

населення, величина податкового навантаження на території кантону, податкові надходження кантонів і комун на душу населення, співвідношення між гірською та рівнинною місцевостями і щільність населення кантону на кв. км. Такий метод відображав особливості кожної територіальної одиниці, але майже не був пов'язаний з величиною реальних витрат. Незважаючи на значну підтримку Конфедерації, кантони з найнижчим рівнем показника фінансових можливостей не змогли забезпечити належного рівня життя та безпеки своїх мешканців і профінансувати у достатньому обсязі поточні витрати. Кантони з високим рівнем цього показника продовжували відраховувати до федерального бюджету фіксовану частину власних доходів, що збільшувало величину їх фінансових ресурсів на душу населення та давало можливість користуватися додатковою вигодою.

Отже, головним недоліком колишньої системи фінансового вирівнювання у Швейцарії була невідповідність між доходами (власними та трансфертними) і реальними видатками.

В Швейцарії був розроблений проект нової системи фінансового вирівнювання, основними елементами якої стали: чіткий розподіл повноважень щодо здійснення видатків між Конфедерацією та кантонами і розширення міжкантонального співробітництва.

Аналіз досвіду зарубіжних країн у сфері міжбюджетних відносин свідчить, що головним принципом їх організації цих відносин повинен стати принцип субсидіарності, тобто наближення до безпосереднього споживача суспільних послуг, які надає держава. Додержання цього принципу було визначальним моментом при передачі певних повноважень на певний рівень бюджетної системи в більшості країн Європи. Позитивним є те, що цей принцип визначається БКУ, але необхідно ще створити законодавчу базу, яка б ефективно реалізувала його на практиці.

Національний університет водного господарства та природокористування

# ТЕМА 6. СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

**6.1. Економічна сутність та класифікація бюджетних доходів.**

**6.2. Доходи місцевих бюджетів.**

**6.3. Роль податкової системи у формуванні бюджетних доходів.**

## 6.1. Економічна сутність та класифікація бюджетних доходів

**Доходи бюджету** – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, **плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ)**

Класифікація доходів бюджету означає їх групування відповідно до джерел формування, визначених законодавством (таблиця 6.1).

Загалом у статті 9 БКУ систематизовано й упорядковано на постійній основі такі актуальні питання:

– з метою забезпечення ведення аналітичного обліку податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів здійснені суттєві уточнення терміна «податкові надходження» з урахуванням теорії та практики чинної системи оподаткування і тим самим приведено у відповідність норми бюджетного та податкового права (п. 2 ст. 9);

Національний університет водного господарства та природокористування

Таблиця 6.1. – Групування доходів державного бюджету за різними класифікаційними ознаками

| № | Ознака класифікації | Види доходів |
|---|---|---|
| 1. | За джерелами формування | - доходи, отримані від розподілу додаткової вартості; |
| | | - доходи, які входять до складу фонду (частка амортизаційних відрахувань); |
| | | - доходи від реалізації національного багатства. |
| 2. | За соціально-економічними ознаками | - доходи від господарської діяльності; |
| | | - доходи від використання природних ресурсів; |
| | | - доходи від зовнішньоекономічної діяльності; |
| | | - доходи від банківської діяльності; |
| | | - доходи від реалізації дорогоцінних металів з Державного фонду дорогоцінних каменів; |
| | | - державне мито; |
| | | - мито; |

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Продовження табл. 6.1.

| | | |
|---|---|---|
| | | - доходи від приватизації; |
| | | - доходи від громадян. |
| **3.** | **З урахуванням розподілу доходів між ланками бюджетної системи** | - закріплені доходи – це кошти, які за постійно чинними нормативними актами віднесені до бюджетів відповідних рівнів на невизначений час, у розмірі територіального надходження повністю або у твердо фіксованому розмірі; |
| | | - регулюючі доходи – це доходи, надходження яких у бюджети нижчого рівня визначаються щорічно ВРУ та які передбачені в законі про державний бюджет на поточний рік і перерозподіляються між різними ланками бюджетної системи. |
| **4.** | **За способом зарахування** | - доходи загального фонду – це доходи, які використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами загальних видатків й не спрямовані на конкретну мету; |
| | | - доходи спеціального фонду – це доходи, які використовуються лише для фінансування конкретних цілей. |
| **5.** | **За методом залучення коштів** | - податкові надходження; |
| | | - неподаткові надходження; |
| | | - доходи від операцій з капіталом; |
| | | - офіційні трансферти; |
| | | - цільові фонди. |
| **6.** | **За рівнем централізації** | - децентралізовані – доходи, що використовуються за місцем утворення; |
| | | - централізовані – доходи, що концентруються у ДБУ та інших цільових централізованих фондах грошових коштів. |
| **7.** | **За умовами повернення** | - зворотні доходи – розміщення державних позик; |
| | | - незворотні – платежі та відрахування юридичних та фізичних осіб. |

– з метою забезпечення ведення аналітичного обліку неподаткових надходжень до державного та місцевих бюджетів приведено у відповідність до Бюджетної класифікації України термін «неподаткові надходження», а саме відкориговані надходження, які підпадають під другу групу, а також виключено із їх переліку надходження від штрафів та фінансових санкцій (п. 3 ст. 9).

Національний університет водного господарства та природокористування

Таким чином, запроваджені новації у ст. 9 «Класифікація доходів бюджету» нової редакції БКУ забезпечили її змістовне вдосконалення та дотримання вимоги використання єдиної класифікації доходів.

До стратегічних напрямів вдосконалення ст. 9 вбачається за доцільне віднести такі положення:

– упровадження до загального категоріального апарату БКУ визначення терміна «доходи від операцій з капіталом»;

– узгодження чинної системи оподаткування згідно з БКУ та прийняття Податкового кодексу.

Склад та джерела доходів державного бюджету був висвітлений у питанні 4.5.

Перелік доходів Державного бюджету України наведено у статті 29 БКУ, за винятком тих, що згідно із статтями 64, 66, 69, 69-1 та 71 цього Кодексу закріплені за місцевими бюджетами.

**6.2. Доходи місцевих бюджетів**

На рис. 6.1 показано структуру місцевих бюджетів України. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є закріплені за бюджетами місцевого самоврядування податки і збори, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Зовнішні джерела включають дотації, субвенції та запозичення.

Джерелом місцевих надходжень є податки та збори, ставки яких затверджує орган місцевого самоврядування в межах, встановлених державою. «Адміністрування збору доходів" – другий основний елемент схеми у частині "Доходи". Зазвичай, адміністрування ніколи не буває стовідсотково ефективними, оскільки, навіть при найкращій організації збору податків можлива недоїмка. Рівень недоїмки – основний критерій ефективності процедур збирання.

Склад доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами, визначений у ст. 64, 66, 69 БКУ.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

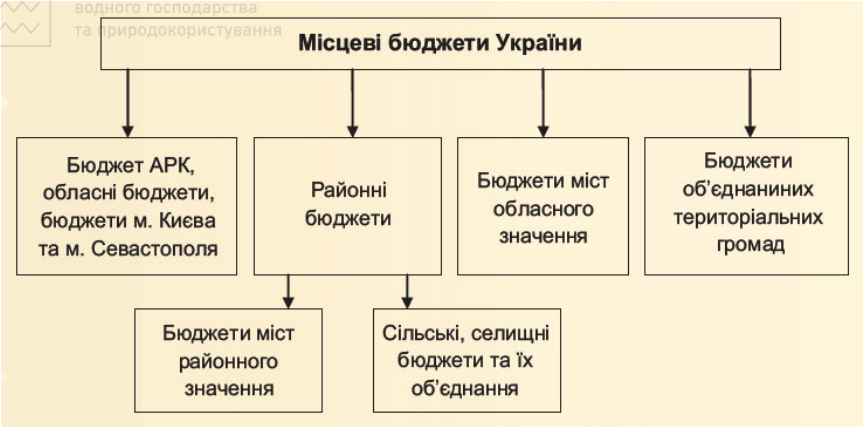


Рисунок 6.1. – Структуру місцевих бюджетів України

Особливості справляння (перерахування) податку з доходів фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету визначені в частині другій ст. 64 БКУ. Ці особливості полягають у тому, що податок з доходів фізичних осіб, який справляється (перераховується) податковим агентом-юридичною особою чи представництвом нерезидента-юридичної особи, зараховується до відповідного місцевого бюджету за їх місцезнаходженням (розташуванням) в обсягах податку, нарахованого їх працівникам. Податок з доходів фізичних осіб, який справляється (перераховується) податковим агентом – фізичною особою, зараховується до відповідного місцевого бюджету за місцем реєстрації такої фізичної особи у податкових органах.

Відповідно до ст. 65 БКУ бюджетний розподіл надходжень податку з доходів фізичних осіб здійснюється таким чином (табл. 6.2).

Ч. 1 ст. 66 БКУ визначає доходи загального фонду бюджету АР Крим та обласних бюджетів. Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних визнгачаються статтею 69 БКУ. А стаття 69.1 БКУ визначає надходження спеціального фонду місцевих бюджетів.

Національний університет водного господарства та природокористування

Таблиця 6.2. – Розподіл надходжень податку з доходів фізичних осіб за видами бюджетів місцевого самоврядування

| Види бюджетів місцевого самоврядування | Надходження податку з доходів фізичних осіб | | |
|---|---|---|---|
| Бюджети міста Севастополя | 100% у бюджет м. Севастополя | | |
| Бюджет міста Києва | 60 % у державний бюджет | | 40% до бюджету м. Києва |
| Бюджети міст республіканського (АР Крим) та обласного значення | 25% у державний бюджет | 60% до районного бюджету | 15% до обласного бюджету або бюджету АР Крим |

У структурі місцевих бюджетів розрізняють **поточний бюджет і бюджет** розвитку. **Поточний бюджет** включає доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних витрат. Він складається з бюджету для виконання власних повноважень і бюджету для виконання делегованих повноважень. Кошти з нього спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. До поточного бюджету включаються видатки на поточне утримання та ремонт житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури, фізичної культури та інші видатки, що не відносяться до бюджету розвитку.

**Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази. Він є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

• кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності;

• надходження дивідендів, нарахованих на акції;

• кошти від повернення позик та відсотки, сплачені за користування ними;

• кошти, які передаються з іншої частини бюджету за рішенням ради;

• позичання, здійснені у визначеному порядку;

Національний університет водного господарства та природокористування

• субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної, інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням

### 6.3. Роль податкової системи у формуванні бюджетних доходів

Для України все більшої ваги набуває проблема раціоналізації податкових відносин і регулюючої ролі держави в економічних процесах. Податки є одним з інструментів перерозподілу сукупних доходів у суспільстві. При цьому вони можуть стимулювати або стримувати діяльність юридичних та фізичних осіб, певні напрямки розвитку суспільства. Тому надзвичайно важливим є завдання збалансування податкової політики.

Важливою проблемою України є недосконале, неузгоджене податкове законодавство. Необхідність його консолідації й уніфікації об'єктивно і логічно привели до розроблення Податкового кодексу.

Одним з перших ідею Податкового кодексу як уніфікованого зводу податкового законодавства для держав Центральної і Східної Європи розробив Йоахім Ланг, директор Інституту податкового права Кельнського університету.

Податки та обов'язкові платежі до бюджету не мали ціллю значне зростання надходжень до бюджету; їх основними мотивами були мінімізація негативного впливу податків на дію ринкового середовища, підвищення ефективності розподілу ресурсів та стимулювання економічного зростання.

Він окреслив п'ять головних цілей оподаткування як основу Податкового кодексу: правова державність; простота та адміністративна ефективність; фіскальна економічність; відповідність праву Європейського Союзу; інвестиційна, заощаджувальна й екологічна схильність.

Основним завданням Податкового кодексу є систематизація податкового законодавства, його уніфікація і спрощення методики розрахунку податків.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Побудова оптимальної податкової системи має будуватись на принципах, характеристика яких дана в табл. 6.3.

Таблиця 6.3 - Принципи побудови податкової системи

| **Принцип** | **Характеристика принципу** |
|---|---|
| 1 | 2 |
| Економічна ефективність | Податкова система не має перешкоджати ефективному розподілу ресурсів, обмежувати можливості заощаджень і стимулів до праці. Вона має стимулювати збільшення продуктивності праці, не повинна надавати можливості індивіду змінити свої податкові зобов'язання або перекласти їх на інших. Оподаткування може виправляти деякі ринкові недосконалості (наприклад невиправдане надмірне споживання). Введення нових податків не повинно порушувати загальної рівноваги в економіці. |
| Адміністративна простота | Податкова система повинна бути простою та відносно недорогою. |
| Гнучкість | Податкова система має швидко (в окремих випадках автоматично) відповідати на зміни економічних обставин. |
| Політична відповідальність | Податкова система має бути побудована так, щоб індивіди були переконані у доцільності своїх додаткових виплат. |
| Справедливість | Податкова система має бути справедливою для всіх індивідів:<br>1) горизонтальна рівність – відсутність диференціації в оподаткуванні за расою, статтю;<br>2) вертикальна рівність – деякі індивіди можуть і відповідно повинні сплачувати вищі податки, ніж інші. |
| Парето-ефективне оподаткування | Це оподаткування, за якого неможливо досягти вищого суспільного добробуту, не знизивши добробуту іншого індивіда:<br>1) утилітаристський підхід суспільного добробуту – суспільний добробут дорівнює сумі корисностей індивідів (пропорційне оподаткування);<br>2) роулсіанський підхід – полягає у тому, що суспільний добробут дорівнює корисності найменш забезпеченого індивіда (прогресивне оподаткування) |

Національний університет водного господарства та природокористування

Іншим шляхом удосконалення системи оподатковування заробітної плати є реформування системи пенсійного забезпечення та перерозподіл функцій у забезпеченні пенсіонерів між роботодавцями, працівниками і державою, а також підвищення зацікавленості працівників у формуванні своєї пенсії.

Податкова програма має передбачати не тільки напрями і кроки вдосконалення основних податків за своїм змістом (рівень ставок, їх диференціація, система пільг і преференцій тощо), а й заходи з удосконалення структури податкових надходжень, визначення ролі та оцінки місця окремих податків у структурі податкового навантаження, виявлення негативних тенденцій в їх структурній динаміці.

## ТЕМА 7. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

**7.1. Економічна сутність бюджетних видатків**
**7.2. Класифікація видатків бюджету**
**7.3. Видатки державного бюджету**
**7.4. Видатки місцевих бюджетів**
**7.5. Бюджетне фінансування, його форми та методи**

Національний університет водного господарства та природокористування

### 7.1. Економічна сутність бюджетних видатків

У процесі виконання державного бюджету розрізняють **видатки** бюджету і **витрати** бюджету. Видатки бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Однак у бюджетному процесі є такі специфічні фінансові ресурси, які не є видатками, а витратами бюджету, тобто використовуються з іншими цілями, а саме: погашення боргових бюджетних зобов’язань; 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 їх бюджетного відшкодування.

Видаткова частина бюджету, як і доходна, поділена на дві складові – видатки загального фонду та видатки спеціального фонду.

Значна кількість певних видів бюджетних видатків обумовлена низкою факторів: природою і функціями держави, рівнем соціально–економічного розвитку країни, адміністративно–

Національний університет водного господарства та природокористування

територіальним устроєм держави, формами надання бюджетних коштів тощо. Поєднання цих факторів породжує систему видатків державного бюджету України.

Видатки бюджету поділяються на певні види, які можуть характеризуватись якісно та кількісно. Якісна ознака видатків характеризує їхнє суспільне призначення, а кількісна – загальний обсяг. Ці дві ознаки можуть бути у протиріччі.

### 7.2. Класифікація видатків бюджету

Видатки бюджету класифікуються за такими розділами:

1) програмна класифікація видатків (класифікація за бюджетними програмами) – застосовується у разі реалізації програмно-цільового методу бюджетування; до застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів;

2) відомча класифікація видатків – містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів; на основі відомчої класифікації Казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;

3) функціональна класифікація видатків – класифікація за функціями, з виконанням яких пов’язані видатки бюджету;

4) економічна класифікація видатків – класифікація за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при проведенні видатків; за економічною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

Поточні видатки належать до загального фонду, а капітальні – до спеціального. *Поточні* характеризують витрати на утримання підприємств, об’єктів, установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури. Вони становлять приблизно 90% від суми видатків бюджету.

*Капітальні* – досягають приблизно 9–10% від видатків бюджету.

В Україні сума видатків, які використовуються на фінансування загальних витрат, більше ніж у шість разів перевищує видатки

Національний університет водного господарства та природокористування

розвитку. У більшості країн світу держава є одним із провідних інвесторів.

Відповідно до такого розподілу видатків може формуватися два окремих бюджети – поточний і бюджет розвитку:

*поточний* – має забезпечуватись поточними доходами і бути збалансованим;

*бюджет розвитку* – може бути дефіцитним і забезпечуватись за рахунок позик, в т. ч. цільових інвестиційних.

Склад витрат розвитку та витрат споживання зображено на рисунку 7.1.

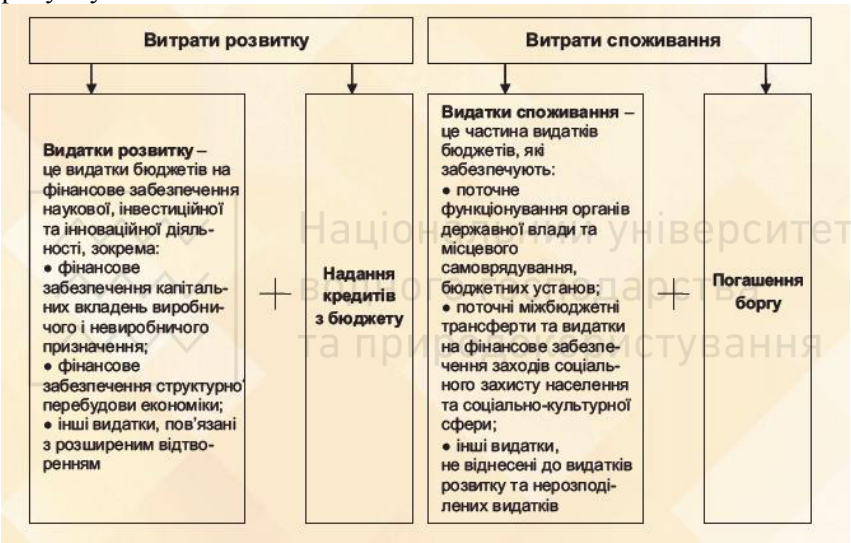


Рисунок 7.1. – Витрати розвитку та витрати споживання

***Класифікація видатків бюджету*** здійснюється за такими ознаками:

**1. За суспільним призначенням** видатки відображають функції держави:

• економічну – видатки на економічну діяльність і науку;

• соціальну – видатки на соціальний захист і соціально-культурну сферу;

• оборонну – видатки на оборону;

Національний університет водного господарства та природокористування

• управлінську – видатки на органи державної влади і управління, правоохоронні органи, судову владу і прокуратуру, митну і податкову службу, зовнішню політичну діяльність.

У видатках бюджету також виокремлено видатки на обслуговування внутрішнього і зовнішнього державного боргу.

**2. За галузями економіки і соціальної сфери** видатки бюджету розрізняються відповідно до різних галузей: промисловість, будівництво, транспорт, сільське господарство, освіта, охорона здоров'я та ін.

**3. За цільовим призначенням** виокремлюють видатки: на капітальне будівництво, капітальний ремонт, оплату праці, комунальних послуг та інші витрати.

**4. За рівнем бюджетної системи** розрізняються видатки: Державного бюджету, Республіканського бюджету Криму і відповідних місцевих бюджетів.

**5. За формами бюджетного фінансування** існують такі види видатків:

*проектне фінансування* – фінансування з бюджету інвестиційних проектів;

*бюджетні кредити* – надання фінансової допомоги з бюджету суб'єктам підприємницької діяльності на поворотній основі;

*кошторисне фінансування* – виділення бюджетних асигнувань на підставі кошторису;

*бюджетні трансферти* – державні субсидії, субвенції, дотації.

***6. За соціальним призначенням*** видатки державного бюджету України поділяються на: соціальний захист населення; фінансування соціально–культурних закладів, установ; фінансування науки, народного господарства і державних капітальних вкладень; фінансування національної оборони; правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави; утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади; фінансування зовнішньополітичної діяльності; заходів, пов'язаних із ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення; видатки з обслуговування державного зовнішнього та внутрішнього боргів та інші видатки.

У ст. 82 БКУ конкретизовано види видатків бюджетів з розподілом їх на 3 категорії відповідно до їх функціонального призначення (рис. 7.2.).

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Рисунок 7.2. – Види видатків бюджетів, джерела та забезпечення здійснення видатків

Перша категорія бюджетних видатків спрямована на реалізацію загальнонаціональних інтересів.

Друга категорія бюджетних видатків також визначається функціями держави, але в межах повноважень, які не віднесені до безпосередніх, а опосередковані – передані до виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності з метою досягнення найбільш ефективного їх виконання.

Третя категорія бюджетних видатків виокремлюється на функціональній основі використання їх виключно на виконання прав і обов'язків місцевих органів влади – АР Крим та місцевого управління. Ці видатки забезпечують виконання повноважень місцевого характеру.

Слід звернути увагу, що в обліку розрізняють «касові видатки» та «фактичні видатки».

Національний університет водного господарства та природокористування

*Касовими видатками* вважаються виплати, здійснені з реєстраційних (спеціальних реєстраційних) рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, підприємствам, організаціям, установам або перераховані за їх дорученням на видатки, передбачені бюджетом. Касові видатки відображають в обліку в момент отримання готівкових коштів або перерахування коштів з рахунка установи. Прикладом касових видатків є отримання готівки з реєстраційного рахунку установи для виплати заробітної плати або перерахування коштів постачальнику за поставлені товари.

*Фактичні видатки* – це дійсні кінцеві видатки установи, оформлені відповідними документами, включаючи видатки за неоплаченими рахунками за фактично поставлені товари. Наприклад, нарахована заробітна плата,вартість поставленої продукції.

При цьому на практиці здійснення касових і фактичних видатків не завжди збігається у часі. Наприклад, при нарахуванні заробітної плати фактичні видатки (нараховані кошти) випереджають касові (виплачені кошти). Аналогічна ситуація з оплатою наданих послуг: спочатку послуга надається (оформлюється акт виконаних робіт тощо); касові ж видатки здійснюються лише після того, як у бухгалтерському обліку будуть оформлені фактичні видатки.

**7.3. Видатки державного бюджету**

Класифікація видатків державного бюджету України наведена у додатку Е і розкрита у питанні 4.5.

Державний бюджет України передбачає видатки на (ст. 87 БКУ):

1) державне управління (законодавчу, виконавчу владу, Президента України);

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення, оплату послуг з підготовки наукових кадрів у наукових установах на умовах державного замовлення;

5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);

Національний університет водного господарства та природокористування

6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій;

7) освіту;

8) охорону здоров'я:

9) соціальний захист та соціальне забезпечення:

10) культуру і мистецтво:

11) програми підтримки національних і державних телерадіокомпаній, суспільного телебачення і радіомовлення, преси, книговидання, державних інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт:

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

14) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;

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

16) державні інвестиційні проекти;

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

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

**Таємні видатки** – це видатки, пов'язані з державною таємницею. Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком таємних. Таємні видатки, пов'язані з діяльністю органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до ДБУ без деталізації. Рахункова палата та МФУ у порядку, визначеному ВРУ, здійснюють контроль за проведенням таємних видатків. Комітетом ВРУ з питань бюджету, Комітетом ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом ВРУ з питань національної безпеки і оборони розглядаються звіти про проведені таємні видатки.

ВРУ розглядаються звіти про проведені таємні видатки на

Національний університет водного господарства та природокористування
закритому пленарному засіданні.

### 7.4. Видатки місцевих бюджетів

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір 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.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами.

Національний університет водного господарства та природокористування

Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Видатки місцевого бюджету 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 із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення місцевого боргу;

2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам (крім капітальних видатків, що здійснюються за рахунок визначених пунктами 2–15 частини другої статті 69 БКУ

Національний університет водного господарства та природокористування

надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів);

3) внески органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;

4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки.

Бюджет розвитку є реальним фінансовим інструментом забезпечення програми розвитку територій. Бюджет розвитку має стати основою для забезпечення стратегії і середньострокового планування органів місцевого самоврядування та формуватися на основі стратегічного плану розвитку територій і цільових програм. Такий підхід відповідає проголошеному в програмних документах курсу на посилення впливу фінансової, в тому числі бюджетної, політики на створення сприятливих умов для сталого економічного зростання, переходу до інноваційно–інвестиційної моделі розвитку.

### 7.5. Бюджетне фінансування, його форми та методи

Механізм бюджетного фінансування тісно пов’язаний з кількісною відповідністю дохідної бази можливості своєчасного та повного фінансування загального обсягу видатків.

**Бюджетне фінансування** – це безповоротне та безоплатне надання коштів на виконання загальнодержавних і функцій муніципальних органів й забезпечення діяльності бюджетних установ та організацій. Під ***бюджетним фінансуванням*** розуміють певну систему надання коштів підприємствам, установам і організаціям на виконання заходів, передбачених бюджетом.

Принципи бюджетного фінансування*:* плановості; цільового характеру бюджетних асигнувань; ефективності; безповоротності бюджетних асигнувань; безоплатності; справедливості та неупередженості; публічності та прозорості; контрольованості витрачання бюджетних коштів.

***Методи*** бюджетного фінансування є такими.

1. Пряме бюджетне фінансування – надання бюджетних асигнувань, які забезпечуються відповідними джерелами надходжень.

2. Метод єдиного казначейського рахунку використовується для фінансування установ та організацій і є системою бюджетних рахунків органів державного казначейства, які відкриті в банку і з

Національний університет водного господарства та природокористування

котрих органами державного казначейства здійснюються платежі.

3. Трансферти передбачають у випадку незабезпеченості необхідних витрат відповідними джерелами надходжень або недостатності цих джерел на регіональному рівні використання дотацій та субвенцій.

4. Бюджетні позики займають проміжне місце між безповоротним бюджетним фінансуванням і позиками комерційних банків. Надання цього виду позик здійснюється на основі розпорядження Кабінету Міністрів України.

Бюджетне фінансування може здійснюватися за:.

1. за системою «нетто-бюджет» – характеризується наданням бюджетних коштів на досить обмежений перелік витрат, затверджений у бюджеті.
2. за системою «брутто-бюджет» – застосовується для підприємств, установ, які повністю фінансуються з бюджету.

Форми бюджетного фінансування:

- фінансування інвестиційних проектів (бюджетні інвестиції – виділення бюджетних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу);
- державні субсидії, субвенції, дотації (державні трансферти – особлива форма надання допомоги юридичним і фізичним особам);
- бюджетні кредити (тимчасова фінансова допомога державним підприємствам на умовах поворотності).
- кошторисне фінансування (фінансування за кошторисом);

**Кошторис** – це документ бюджетної установи, у якому встановлено обсяг бюджетних асигнувань, їх постатейний і поквартальний розподіл. Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють видатки лише в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом.

Кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Розрізняють такі **види кошторисів**:

- **індивідуальний** – для кожної бюджетної установи;

Національний університет водного господарства та природокористування

- **загальний** (загальноосвітні школи, дитячі дошкільні заклади та ін.);
- **на централізовані заходи**, які проводяться відповідним органом управління;
- **зведений** – обсяги фінансування для окремого органу управління, об'єднує кошторис розпорядника вищого ступеня та підпорядкованих йому розпорядників нижчих ступенів (наприклад, зведений кошторис відділу освіти включає: загальні кошториси по загальноосвітніх школах, школах-інтернатах, дошкільних закладах та на централізовані заходи).

Складання кошторису проводиться відповідно до економічної класифікації видатків.

**Поточні видатки:**

1) видатки на оплату праці працівників бюджетних установ;
2) нарахування на заробітну плату;
3) придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки (предмети, матеріали, обладнання, інвентар, медикаменти, перев'язувальні матеріали, продукти харчування, оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів; поточний ремонт та технічне обслуговування обладнання, оплата послуг зв'язку; орендна плата тощо);
4) видатки на відрядження;
5) видатки на матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення;
6) оплата комунальних послуг та енергоносіїв (тепло-, водопостачання, водовідведення, електроенергії, природного газу, інших комунальних послуг);
7) виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями;
8) субсидії і поточні трансферти (підприємствам, органам державного управління інших рівнів, населенню, за кордон);

**Капітальні видатки:**

1) придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування);
2) капітальне будівництво/придбання (адміністративних об'єктів, житла);
3) капітальний ремонт, реконструкція, реставрація (адміністративних об'єктів, житла, пам'яток культури, історії,

Національний університет водного господарства та природокористування

архітектури);

4) створення державних запасів і резервів;

5) придбання землі і нематеріальних активів;

6) капітальні трансферти (підприємства, органам державного управління інших рівнів, населенню, за кордон);

**Кредитування за вирахуванням погашення:**

1) надання внутрішніх кредитів (органам державного управління, підприємствам, установам, організаціям, інших внутрішніх кредитів);

2) повернення внутрішніх кредитів (органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, повернення інших внутрішніх кредитів);

3) надання зовнішніх кредитів з вирахуванням погашення;

4) повернення зовнішніх кредитів.

**Форми кошторисів** затверджуються МФУ та Державною казначейською службою України. При складанні кошторису планування видатків на оплату праці здійснюється, виходячи зі специфіки галузей соціальної сфери; всі інші видатки плануються за стандартною методикою. Кошторис складається всіма бюджетними установами на календарний рік. Відповідно до затвердженого кошторису розпорядники бюджетних коштів складають план асигнувань коштів по місяцях. Кошторис складається з доходів і видатків і має дві складові – загальний фонд та спеціальний фонд.

**Єдиний кошторис доходів і видатків установи** складається з розділів: бюджетні асигнування; інші кошти та видатки за рахунок перевищення доходів над видатками спеціальних та інших позабюджетних коштів. Кожний з цих розділів кошторису поділяється на доходну та видаткову частини.

**Загальні кошториси** складаються: за однотипними малими установами – клубами, бібліотеками, фельдшерсько-акушерськими пунктами тощо з невеликим обсягом фінансування; за однотипними великими установами, господарське обслуговування яких здійснюється централізовано.

**Зведені кошториси** – це злиті воєдино індивідуальні кошториси однотипних установ і кошториси на централізовані заходи. У таких кошторисах передбачаються видатки за всіма установами даного відомства.

**Розпорядники бюджетних коштів** поділяються на **головних** та

Національний університет водного господарства та природокористування

**нижчого рівня**. Головні розпорядники коштів державного бюджету затверджуються законом про ДБУ шляхом встановлення їм бюджетних призначень, головні розпорядники коштів місцевих бюджетів – рішенням про місцевий бюджет (табл. 7.1).

Таблиця 7.1. – Головні розпорядники бюджетних коштів

| **Ознака** | **Розпорядник** |
|---|---|
| 1 | 2 |
| За бюджетними призначеннями, передбаченими законом про ДБУ | Органи, уповноважені відповідно Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів забезпечувати їх діяльність (в особі їх керівників), а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд, Верховний Суд та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією або входять до складу Кабінету Міністрів (в особі їх керівників) |
| За бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом АР Крим | Уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим, а також міністерства та інші органи влади АР Крим (в особі їх керівників) |
| За бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами | Керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад |

У межах встановлених бюджетних призначень головний розпорядник має можливість перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їх пріоритетності як на стадії формування проекту бюджету, так і на стадії його виконання.

Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпорядникові, розпорядникові вищого рівня, та/або діяльність якого координується через нього.

Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники у встановленому порядку перераховують кошти на поточні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів (на рахунки розпорядників нижчого ступеня).

Особливістю казначейської системи обслуговування бюджетів за

Національний університет водного господарства та природокористування

видатками є те, що за її допомогою забезпечується ефективне і обов'язково цільове витрачання бюджетних коштів; вирішується низка питань, пов'язаних із виконанням бюджетів всіх рівнів за видатками та здійсненням контролю над касовим виконанням бюджетів за видатками.

## ТЕМА 8. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА НАУКУ

**8.1. Необхідність і склад видатків на розвиток економіки**
**8.2. Напрями і форми бюджетного фінансування економіки**
**8.3. Фінансування промисловості та енергетики**
**8.4. Фінансування агропромислового комплекс**
**8.5. Фінансова підтримка малого бізнесу та підприємництва**
**8.6. Видатки бюджету на науку**

### 8.1. Необхідність і склад видатків на розвиток економіки

Розвиток економічних відносин в умовах переходу до ринку, їх зміцнення і вдосконалення потребують підвищення ролі бюджету як системи економічних відносин розподілу і перерозподілу національного доходу через державні фінанси. Бюджет не тільки виконує розподільчі функції, а й бере активну участь у створенні фінансових ресурсів держави. Без державної підтримки розвитку економіки неможливо створити власну економіку, розвивати наукоємні й технологічно складні виробництва.

Основні напрями розвитку економіки визначаються Кабінетом Міністрів України, установами Академії наук України із залученням інших зарубіжних і вітчизняних фахівців та науково-дослідних установ.

Необхідність існування державного сектору економіки і бюджетного фінансування виробництва є незаперечною, про що свідчить досвід розвинутих країн світу. Обсяг державної власності повинен відповідати оптимальним межам, які визначаються специфікою історичного етапу розвитку суспільства, станом економіки, завданнями, які вирішує держава та її фінансовими можливостями. Важливість державної політики для існування державного сектору економіки і необхідності його фінансування зумовлені такими причинами:

1. Наявність галузей і певних видів товарів (робіт, послуг), які

Національний університет водного господарства та природокористування

мають високі споживчі цінності.

2. Функціонування і розвиток наукоємних і технологічно складних виробництв.

Видатки бюджетів повинні спрямовуватись на стабілізацію економіки, створення необхідних умов для зростання економічного потенціалу держави, використання бюджетних коштів повинно бути максимально ефективним.

Пріоритетні галузі національного господарства (енергетика, суднобудування, літакобудування, космічна галузь, металургія, сільське господарство) в комплексі з інфраструктурою визначають економічний поступ України, забезпечують значні валютні надходження, зовнішньоекономічний імідж України. Оскільки на зовнішньому ринку діє жорстка конкуренція, на перехідному етапі держава має підтримувати експортні галузі. У державному бюджеті передбачаються видатки на фінансування проектів цільового розвитку: загальнодержавну національну космічну програм у, впровадження технологій з енергозбереження та ін.

Класифікація видатків бюджетів на розвиток економіки дає змогу забезпечити їхнє належне планування та фінансування на всіх рівнях управління, а також організувати контроль за раціональним, ефективним, економним і цільовим використанням бюджетних коштів.

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

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

***За галузевими особливостями*** видатки бюджетів поділяються відповідно до відомчої класифікації та галузевої структури

Національний університет водного господарства та природокористування
економіки.

***За цільовим призначенням*** видатки на розвиток економіки поділяються на конкретні види витрат відповідно до економічної класифікації (на дослідження, розробки, державні програми; субсидії підприємствам; субсидії підприємствам і організаціям сільського господарства; субсидії на покриття збитків підприємств, державна підтримка підприємств, приріст обігових коштів: придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво; капітальний ремонт; придбання землі і нематеріальних активів; внутрішні капітальні трансферти, операційні видатки тощо). На розмір коштів, що надаються з бюджету на розвиток економіки, впливає розмір ВВП.

**Фінансові методи державного регулювання** національної економіки передбачають створення сприятливих умов для національного виробника і передбачають:

1. Пряме фінансування (субсидії, дотації, трансферти, позики).
2. Непряме фінансування – податкові, кредитні, цінові пільги.

Водночас *податкові пільги* можуть передбачати:

- надання відстрочок і розстрочок зі сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету;
- списання і реструктуризація податкової заборгованості;
- звільнення від податків галузей економіки або окремих підприємств,
- використання спеціальних режимів оподаткування.

До позитивних аспектів пільгового оподаткування слід віднести те, що господарські структури, одержавши пільги, можуть:

- зміцнювати свій фінансовий стан;
- оновлювати виробництво;
- підвищувати конкурентоспроможність своєї продукції.

Негативним аспектом пільгового оподаткування є порушення принципу нейтральності оподаткування і його справедливості. Надання пільг окремим групам платників:

- зумовлює неможливість зниження податкового навантаження в цілому;
- сприяє зростанню тіньового сектору економіки (породжує бажання платників податків без пільг уникнути оподаткування);
- порушує ринковий механізм розподілу ресурсів.

Національний університет водного господарства та природокористування

## 8.2. Напрями і форми бюджетного фінансування економіки

Видатки бюджету на економічну діяльність здійснюються через такі форми фінансування:

– капіталовкладення;

– операційні витрати;

– кредити і дотації.

**Державні капітальні вкладення**, які є однією з основних форм бюджетних інвестицій, – це сукупність державних ресурсів, що спрямовуються на розширене відтворення основних фондів.

До складу державних капітальних вкладень належать:

- будівельно-монтажні роботи;
- придбання обладнання, інвентарю та устаткування;
- проектно-пошукові роботи;
- геологорозвідувальні роботи;
- інші капітальні роботи.

**За формою витрат** капітальні вкладення є сукупністю витрат, пов'язаних із створенням нових, а також технічним переозброєнням, реорганізацією та розширенням діючих основних фондів виробничого і невиробничого призначення.

**За структурою** державні капітальні вкладення поділяються на:

- **галузеву** – співвідношення вкладень у різні галузі національного господарства;
- **технологічну** – співвідношення витрат, які спрямовані на активні (машини, споруди) елементи основного капіталу;
- **територіальну** – співвідношення капітальних вкладень в окремі регіони країни;
- **відновлювальну** (відтворювальну) – співвідношення капітальних вкладень у нове будівництво, модернізацію, технічне переозброєння і реконструкцію основних фондів.

**За джерелами фінансування** державні капітальні вкладення поділяються на:

- централізовані (кошти державного бюджету, регіональних і місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, державні позики):
- децентралізовані (власні кошти державних підприємств, міністерств, відомств, позики банків тощо),

**За формами відтворення** державні капітальні вкладення поділяються на: нове будівництво; розширене виробництво; реконструкцію; технічне переоснащення.

Національний університет водного господарства та природокористування

Крім цього до *обсягу капітальних вкладень* долучаються витрати на капітальний ремонт, придбання устаткування та інвентарю бюджетними установами.

Основними документами, згідно з якими провадиться фінансування капітальних вкладень, є *титульні списки*. Такі списки розробляються на весь період будівництва з розбивкою по роках. Титульні списки є основним плановим документом, вони обов'язкові для замовників, планових, фінансових органів, постачальників і підрядників.

Видатки на фінансування капітальних вкладень належать до видатків розвитку.

Фінансування **капіталовкладень** може здійснюватись за двома **напрямами**:

а) у відомчому розрізі;

б) у розрізі інвестиційних проектів.

*Галузевий (відомчий) підхід* полягає в тому, що загальна сума виділених бюджетом капіталовкладень направляється міністерствам і відомствам, які, в свою чергу, розподіляють цю суму між підприємствами та організаціями. Цей підхід є основним в Україні, хоча має недолік – розпорошення коштів.

*Фінансування інвестиційних проектів*, навпаки, дозволяє концентрувати ресурси на реалізації основних завдань. Вартість інвестиційних проектів визначається в їх кошторисах. Виділення бюджетних асигнувань на капіталовкладення при фінансуванні інвестиційних проектів здійснюється на конкурсній основі.

**Фактори впливу** на обсяг державних капіталовкладень:

• можливості бюджету;

• наявність необхідних та ефективних проектів.

Виділення з бюджету фінансування на капіталовкладення на даний час не має жодної нормативної бази, тобто планування капіталовкладень йде від досягнутого рівня, а не від потреб.

**Операційні витрати,** які являють собою видатки бюджету на утримання виробничої інфраструктури, включають:

- фінансування геологорозвідувальних робіт;
- фінансування лісового і водного господарства;
- землевпорядкувальні роботи;
- заходи по боротьбі зі шкідниками рослин, хворобами тварин та епідеміями;

Національний університет водного господарства та природокористування

- утримання насіннєвих станцій і племінних господарств.

**Державна дотація** – це виділення з бюджету коштів на покриття збитків суб'єктів господарювання в тому разі, коли збитковість визначається певною фінансовою політикою держави в сфері ціноутворення (як правило, обмеження рівня цін). Може надаватись у сумі, що повністю відшкодовує збитки чи покриває їх частково, що визначається станом бюджету. Обсяг дотації встановлюється як різниця між витратами і доходами підприємств. Виділення коштів може проводитись на підставі планових чи фактичних розрахунків.

**Бюджетні кредити** надаються підприємствам державного сектора на тимчасові потреби в разі фінансових ускладнень. Вони можуть бути безпроцентні або з невисокою процентною ставкою. Кредитування підприємств і організацій здійснюється через уповноважені банки, перелік яких визначає КМУ за погодженням із НБУ. Надання підтримки не поширюється на підприємства, яким згідно з планом економічного і соціального розвитку і Державним бюджетом України на відповідний рік передбачено асигнування на фінансування капітальних вкладень, конверсійних заходів, тощо.

Фінансова підтримка державних та інших підприємств, у майні яких частка державної власності перевищує 50 %, здійснюється з бюджетних асигнувань, як правило, *на поворотній основі* під затверджені проекти використання коштів, що надаватимуться як державна підтримка, під бізнес-плани й проекти санації.

Фінансова підтримка *на безповоротній основі* надається:

- якщо збитки, завдані підприємству стихійним лихом, перевищують суми відшкодувань, передбачених чинним законодавством про обов’язкове страхування;
- для відшкодування збитків конкретним підприємствам у випадках, коли чинним законодавством встановлено умови господарювання, що не забезпечують відшкодування витрат на виробництво продукції, що може призвести до їхнього банкрутства;
- для фінансування витрат на відновлення платоспроможності окремих підприємств, діяльність яких пов’язана з надзвичайними суспільними інтересами.

У всіх інших випадках фінансова підтримка надається виключно на поворотній основі.

Фінансова підтримка за строками її надання може мати коротко- і довгостроковий характер.

Національний університет водного господарства та природокористування

До основних критеріїв відбору підприємств для надання фінансової підтримки державою віднесено такі:

- потенційна прибутковість;
- достатня підготовленість управлінського персоналу;
- наявність ринків збуту продукції підприємства в Україні та за її межами;
- конкурентоспроможність продукції;
- фінансовий стан підприємства на момент розгляду та в перспективі;
- відповідність продукції, що випускається підприємством, державним пріоритетам.

Підприємства, які потребують фінансової підтримки для запобігання банкрутству, відновлення платоспроможності, оздоровлення фінансового стану, складають проекти використання коштів у вигляді проекту санації та бізнес-плану. В інших випадках проекти використання коштів складають у вигляді бізнес-плану.

Національний університет водного господарства та природокористування

### 8.3. Фінансування промисловості та енергетики

Видатки на розвиток промисловості та енергетики є найбільшими за обсягом і у складі видатків на економіку становлять близько 10% від загальної суми видатків ДБУ.

Видатки на розвиток промисловості та енергетики включають групи видатків, які наведені у таблиці 8.1.

Видатки на розвиток промисловості й енергетики відображаються у розрізі підрозділів бюджетної класифікації за функціональною, відомчою та цільовими ознаками. Суми видатків, передбачені зведеними балансами доходів і видатків, включаються до відповідних бюджетів і після їх затвердження фінансуються через головних розпорядників коштів.

Обсяг субсидій на покриття збитків підприємств визначається як різниця між виручкою від реалізації продукції (послуг, робіт) та собівартістю. У разі встановлення державою або через інші об’єктивні причини цін на продукцію (послуги, роботи) нижчих від собівартості, держава в межах встановлених нею обсягів реалізації зобов’язана покривати цю різницю відповідними субсидіями. Фінансування збитків протягом бюджетного року має здійснюватися пропорційно виконанню виробничої програми.

Національний університет водного господарства та природокористування

Таблиця 8.1. – Видатки на розвиток промисловості та енергетики

| Групи видатків | Галузь, в яку надходять видатки |
|---|---|
| Видатки на паливно-енергетичний комплекс | • видатки, пов'язані з реструктуризацією вугільної промисловості;<br>• утримання державної воєнізованої гірничорятувальної служби та державна підтримка вугледобувних підприємств;<br>• організація і регулювання діяльності в галузі виробництва ядерного палива, заходи, пов'язані із виведенням з експлуатації ЧАЕС, заходи щодо охорони об'єктів атомної енергетики |
| Видатки на інші галузі промисловості | • консервація потужностей з виробництва важкої води та інших спеціальних об'єктів;<br>• реструктуризація залізорудних підприємств із підземного видобутку руди |
| Видатки на конверсію та розвиток підприємств оборонного й машинобудівного комплексів | • видатки на фінансування заходів з конверсії підприємств оборонного комплексу і створення нових видів цивільної продукції;<br>• кошти на розвиток вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу;<br>• видатки спеціального призначення Міністерства промислової політики України |
| Видатки на відтворення матеріально-сировинної бази | • геологорозвідувальні роботи, що фінансуються за рахунок відрахувань видобувних підприємств;<br>• роботи щодо вивчення газоносності, розробки методів дегазації вугільних пластів, розв'язання проблем пошуку, використання метану |

Фактичне зниження собівартості продукції у порівнянні з плановою за рахунок внутрішніх резервів є додатковим джерелом заохочувальних фондів, держава не має права зменшувати на цю суму обсяги фінансування.

Аналіз видатків державного бюджету за бюджетними програмами та галузями економіки свідчить, що найбільшими за обсягом у складі видатків на економіку є видатки на розвиток паливно-енергетичного комплексу.

У свою чергу, найбільшу частку у видатках на розвиток паливно-енергетичного комплексу становлять видатки на державну

Національний університет водного господарства та природокористування

підтримку вугледобувних підприємств, а саме: на реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості, державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття із собівартості готової товарної вугільної продукції, державну підтримку будівництва об'єктів вугле- і торфодобувних підприємств, технічне переоснащення державних вугле- і торфодобувних підприємств, у тому числі через здешевлення кредитів, а також фінансування програм реновації гірничошахтного обладнання, заходів щодо підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах тощо. Планування зазначених видів видатків здійснюється на основі зведених балансів доходів і видатків міністерств і відомств, відділів та управлінь місцевих держадміністрацій і виконкомів місцевих рад, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства й організації державної форми власності.

***Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції*** передбачає використання бюджетних коштів для фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств частковим покриттям витрат, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, з метою задоволення потреби галузей економіки у відповідному обсязі високоякісної продукції.

З метою збереження життя та здоров'я шахтарів була розроблена Програма підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах.

Одержувачами бюджетних коштів є вугледобувні підприємства державної форми власності або господарські товариства з видобутку вугілля, 100 % акцій яких належить державі.

Електроенергетична галузь отримує фінансування на рівні 10-15 % від загальних видатків на ПЕК. Напрямами спрямування бюджетних коштів є керівництво та управління у сфері регулювання електроенергетики, що здійснюється Національною комісією регулювання електроенергетики України; будівництво енергоблоків атомних, гідроакумулювальних, інших електростанцій, теплоелектроцентралей, будівництво та реконструкція ліній електропередач та підстанцій, а також здешевлення кредитів на створення запасів твердого палива для теплоелектростанцій; упровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектору та Енергетичної стратегії України

на період до 2030 р. тощо. Для активізації заходів з енергозбереження в Україні реалізується програма "Державна підтримка заходів з енергозбереження через механізм здешевлення кредитів

Видатки бюджету на фінансування конверсії підприємств оборонного комплексу і створення нових видів цивільної продукції розраховуються на підставі державних заходів з конверсії згідно із затвердженими графіками.

Підприємствам сільськогосподарського машинобудування виділяються з бюджету кошти на виробництво вітчизняних сільськогосподарських машин і механізмів згідно з державним замовленням.

Видатки на відтворення мінерально-сировинної бази визначаються в обсязі відрахувань видобувних підприємств на геологорозвідувальні роботи, а також за рахунок бюджету залежно від обсягів геологорозвідувальних робіт на пошук золота та робіт з вивчення газоносності, розробки методів дегазації вугільних пластів, вирішення проблем пошуку і використання метану.

За рахунок коштів державного бюджету здійснюються видатки на утримання державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості.

Інші видатки на розвиток промисловості й енергетики плануються і фінансуються згідно з ***державними програмами*** в межах виділених бюджетних коштів.

Фінансування економічної діяльності здійснюється за умови складання та затвердження паспортів бюджетних програм, що дає змогу на етапі планування детально визначити кількісні та якісні показники, досягнення яких мають забезпечити головні розпорядники бюджетних коштів.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою. Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів.

Особливості фінансування будівництва обумовлені специфікою роботи цієї галузі економіки. Процес будівництва передбачає участь великої кількості учасників: замовників, генеральної, підрядної та субпідрядних організацій, органів управління та забезпечення, науково-дослідних і проектних організацій, постачальників тощо.

Національний університет водного господарства та природокористування

Обсяги капітального будівництва визначаються залежно від кількості об’єктів будівництва та договірних цін. Договірні ціни можуть встановлюватись різними методами. Основними елементами ціни є прямі витрати (або затрати за кошторисом), гарантований обсяг прибутку і резерв на непередбачені витрати.

Для будівництва як специфічної галузі характерні також такі особливості: тривалий період будівництва, обов’язкова наявність необхідної проектно-кошторисної документації, розробленої і затвердженої у встановленому порядку.

Складові частини проектно-кошторисної документації представлені у табл. 8.2.

Таблиця 8.2. – Складові частини проектно-кошторисної документації

| **Складові частини проектно-кошторисної документації** | **Характеристика** |
|---|---|
| Проектні завдання та робочі креслення | Завдання напрацьовуються з метою передбачення основних технічних рішень, які б забезпечили досягнення високих техніко-економічних показників як у ході будівництва, так і в процесі експлуатації побудованих основних фондів |
| План капітального будівництва | Відомості про обсяг капітальних вкладень, обсяги робіт на поточний рік, завдання з уведення в дію основних фондів і виробничих потужностей |
| План фінансування капітальних вкладень | Передбачаються джерела грошових коштів та їхній розподіл по роках і кварталах |
| Перелік будівель і об’єктів | До них належать ті, які безпосередньо включаються до державного контракту |
| Титульні списки будівель | Передбачають: підпорядкування будівель, галузь, назва і місце знаходження, характер будівель, наявність проектно-кошторисних документів, розподіл завдань на кожен рік будівництва |
| Зведені кошторисні розрахунки вартості будівництва | Представлені зведені кошторисні розрахунки усієї вартості будівництва |
| Підрядні (субпідрядні) контракти на будівництво | Розкривається сутність контрактів, умови та строки |

Національний університет водного господарства та природокористування

Планування та фінансування інших видатків на будівництво, здійснюються на основі відповідних програм, розроблених органами державної виконавчої влади в межах наданих сум.

Видатки бюджетів на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику плануються і фінансуються залежно від видів діяльності. Витрати на автомобільний транспорт визначаються в межах обсягів державного регулювання цін на послуги місцевого автотранспорту. Видатки на фінансування водного транспорту встановлюються відповідно до потреб у бюджетних коштах, визначених фінансовими планами Українського державного підприємства «Укрводшлях» та Севастопольського морського торговельного порту. Видатки на залізничний транспорт фінансуються в обсязі коштів, необхідних для фінансування державної адміністрації «Укрзалізниці» згідно з фінансовим планом, забезпечення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян, надання асигнувань, пов'язаних із державним регулюванням цін на послуги метрополітену та компенсації збитків підприємствам транспорту за перевезення і розповсюдження передплатних вітчизняних періодичних видань.

Фінансування інших видів транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики здійснюється згідно з розробленими програмами в межах виділених у бюджеті сум асигнувань.

Видатки на фінансування інших послуг, пов'язаних з економічною діяльністю, плануються і фінансуються на основі проектів багатоцільового розвитку та затверджених відповідних державних і регіональних програм.

### 8.4. Фінансування агропромислового комплексу

*Сільське господарство* – галузь економіки, яка забезпечує промисловість сировиною і матеріалами, а населення – продуктами харчування. В Україні є всі умови для ефективного функціонування даної галузі, а саме: родючі землі, сприятливий клімат, робоча сила.

Особливості фінансування сільського господарства обумовлені його *галузевими відмінностями*, до яких належать: сезонність виробництва та велика тривалість виробничого циклу, родючість

Національний університет водного господарства та природокористування

грунтів, кліматичні умови і природно-кліматичні фактори, організаційно-економічні особливості тощо.

Класифікація видатків на фінансування сільського та лісового господарства, рибальства і мисливства наведена у табл. 8.3.

Державна підтримка розвитку агропромислового комплексу України здійснюється за такими напрямами:

- невтручання органів виконавчої влади у вибір форм господарювання й господарську діяльність суб'єктів підприємництва, крім випадків, передбачених законами;
- стимулювання розвитку приватного підприємництва;
- забезпечення суб'єктам господарювання захисту прав власності на землю, майно та результати своєї праці;
- проведення закупок с/г продукції до державних резервів;
- дотування виробництва продукції тваринництва, рибальства та льону;
- державної підтримки наукових досліджень щодо створення та впровадження нових екологічно чистих ресурсозберігаючих технологій вирощування, поглибленої переробки с/г сировини та виготовлення з неї конкурентоспроможної вітчизняної продукції;
- підтримки с/г товаровиробників, інфраструктури аграрного ринку, виробництва стратегічно важливих видів с/г продукції, спрямованих на гарантування продовольчої безпеки держави;
- формування цінового, податкового і кредитного механізмів з урахуванням специфіки сільського господарства як галузі із сезонним характером виробництва, уповільненим оборотом капіталу і низькою нормою прибутку;
- сприяння розширенню вітчизняної сировинної бази для виробництва тютюнових виробів, а саме введенням обов'язкового використання вирощеної і ферментованої в Україні тютюнової сировини у вітчизняних сигаретах неліцензованих марок, захищених знаком для товарів України;
- поєднання обов'язкового і добровільного страхування;
- створення умов для забезпечення кредитами с/г товаровиробників з урахуванням сезонності виробництва;
- сприяння розвитку мережі дорадчих с/г служб і системи моніторингу аграрного ринку

Національний університет водного господарства та природокористування

Таблиця 8.3. – Класифікація видатків на фінансування сільського та лісового господарства, рибальства і мисливства

| Стаття видатків | Характеристика |
|---|---|
| На земельні ресурси | Витрати на землеустрій, оплату робіт з докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи, хімічну паспортизацію земель. |
| На риболовецьке господарство | Сума видатків на ці заходи розраховується на основі кошторисів, які складаються у встановленому порядку |
| На водне господарство | Витрати на експлуатацію загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем |
| На фінансування сільськогосподарського виробництва | Витрати на державну програму селекції у тваринництві, заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами с/г рослин, протиепізоотичні заходи, видатки на підтримку виробництва продукції тваринництва, фінансування витрат на закладення і догляд за молодими садами, виноградниками і ягідниками, витрати на державну програму селекції у рослинництві, державну підтримку колективних с/г підприємств, державну підтримку селянських (фермерських) господарств. |
| Видатки на благоустрій райцентрів, смт та інших населених пунктів | Плануються аналогічно видаткам на благоустрій міст |
| На заготівлю та збереження с/г продукції | Витрати на фінансування заготівельних підприємств, закупівлю зерна за державним замовленням. |
| На лісове господарство і мисливство | - фінансування послуг з лісництва,<br>- витрати на захист лісу від пожеж,<br>- боротьбу з шкідниками та хворобами лісу, мисливство і пов’язані з ним послуги;<br>- витрати на утримання лісогосподарського апарату та загальногосподарські витрати. |
| Видатки на дослідження і практичні розробки у галузі сільського господарства | Видатки плануються, виходячи з тематики та вартості науково-технічних розробок з проблем агропромислового комплексу, вартості розробки проектно-кошторисної документації тощо. |
| Видатки на фінансування газових заводів і газової мережі, готельного господарства, берего-укріплювальних робіт | Визначаються на основі спеціальних розрахунків за відповідними фінансовими планами |

Національний університет водного господарства та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

## 8.5. Фінансова підтримка малого бізнесу та підприємництва

Мале підприємництво є важливим фактором розвитку та ефективного функціонування економіки. Мале та середнє підприємництва (МСП) в Україні має достатній внутрішній потенціал, водночас результати аналізу розвитку в умовах ринкових реформ свідчать про необхідність формування й проведення державної політики щодо підтримки малого підприємництва, що відповідає стратегічним напрямам розвитку економіки.

Основні чинники, що заважають розвитку МСП:

- відсутність чітко сформульованої через систему правових актів державної політики у сфері підтримки МСП;
- значний податковий тиск і обтяжлива система звітності;
- відсутність реальних і дієвих механізмів фінансово-кредитної підтримки;
- надмірне втручання органів державної влади в діяльність суб’єктів господарювання;
- збільшення адміністративних бар’єрів;
- незабезпечення державою стабільних умов ведення бізнесу;
- корумпованість влади і контролюючих та регулюючих органів.

Більшість малих підприємств має обмежені фінансові ресурси.

**Напрями** державної фінансової підтримка малого підприємництва*:*

- пряме державне фінансування та кредитування суб'єктів малого підприємництва;
- встановлення пільг в оподаткуванні;
- державне гарантування кредитів суб'єктів малого підприємництва;
- стимулювання підтримки сектору малих підприємств із боку підприємницьких структур і організацій.

Пряме державне фінансування та кредитування малого підприємництва передбачає надання коштів із бюджетів різних рівнів і державних цільових фондів. Основними перевагами є: адресність, оперативність та гнучкість; основним недоліком є зростання витрат бюджету, малі розміри допомоги через дефіцит бюджетних ресурсів. Мале підприємництво може отримувати фінансову підтримку також через спеціалізовані кредитні установи.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

## 8.6. Видатки бюджету на науку

Пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки України, визначеними законодавством на період до 2020 р., є:

1) фундаментальні наукові дослідження з найважливіших проблем науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства й держави;

2) інформаційні та комунікаційні технології;

3) енергетика й енергоефективність;

4) раціональне природокористування;

5) науки про життя, нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань;

6) нові речовини і матеріали.

Обсяг коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм затверджується законом про ДБУ на наступний рік по кожному пріоритетному напряму розвитку науки і техніки.

Видатки на науку мають ряд **особливостей**:

- по-перше, видатки на наукову і науково-технічну діяльність згідно з БКУ є захищеними статтями видатків, тобто їх обсяг не може змінюватися в разі скорочення затверджених бюджетних призначень, вони належать до видатків розвитку;

- по-друге, розмір бюджетного фінансування наукової і науково-технічної діяльності не може бути меншим за 1,7 % ВВП України (ст. 34 ЗУ «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Проте фактично загальний обсяг видатків на наукові дослідження й розробки в Україні як частка ВВП (наукоємність ВВП) протягом останніх років не відповідає законодавчо встановленому рівню.

- по-третє, видатки на фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення здійснюються з ДБУ.

Джерело фінансування наукових досліджень залежить від їх характеру. Розрізняють два напрями наукових досліджень:

• фундаментальні;

• прикладні.

Національний університет водного господарства та природокористування

*Фундаментальними дослідженнями є* пошукові теоретичні напрями науки. Визначити наперед результативність та ефективність таких досліджень дуже складно, тому неможливо встановити їх вартісну оцінку. У зв'язку з великим ризиком використання інвестованих коштів ці дослідження фінансуються за допомогою бюджету або спеціальних фондів.

*Прикладні дослідження* пов'язані з визначенням форм і методів впровадження в практику результатів фундаментальних досліджень, які завершились певними винаходами. Оскільки в даному випадку можливе прогнозування ефективності таких робіт, встановлення їх вартісної оцінки, то фінансування може здійснюватись за рахунок коштів замовника.

В Україні існує певна спеціалізація наукових закладів. Академічні науково-дослідні заклади, підпорядковані Національній академії наук, займаються насамперед фундаментальними дослідженнями, тому їх діяльність фінансується з ДБУ. У частині прикладних досліджень фінансування здійснюється головним чином за рахунок замовника.

Другу групу складають відомчі заклади, основний профіль яких – прикладні дослідження, спрямовані на розвиток даної галузі. Фінансування здійснюється за рахунок централізованих коштів міністерств і відомств або за кошти замовників. Якщо відомчі заклади ведуть фундаментальну тематику, то в цій частині вони отримують кошти з бюджету.

Бюджетне фінансування науки здійснюється двома ***способами***:

- фінансування наукових закладів;
- фінансування наукової тематики.

**Фінансування наукових закладів** ґрунтується на складанні їх кошторису. Обсяг фінансування насамперед визначається штатним розписом. Розмір витрат для кожного наукового закладу визначається згідно з планом науково-дослідних робіт і відображається в кошторисі за категоріями видатків економічної класифікації.

Сума витрат на зарплату розраховується шляхом множення кількості посад на середню ставку зарплати, яка склалась в даному закладі. Ставка зарплати залежить від посади (лаборант, інженер; науковий співробітник) і наукового ступеня (кандидат, доктор

Національний університет водного господарства та природокористування

наук) та вченого звання (старший науковий співробітник). Штатний розпис наукового закладу затверджує його керівник.

Другу основну статтю витрат складають витрати на проведення наукових досліджень – придбання та обслуговування спеціальної техніки, обладнання, матеріалів для проведення досліджень.

Наукова діяльність в Україні насамперед здійснюється НАН України та галузевими академіями наук. Кошти на забезпечення діяльності академій щорічно визначаються в ДБУ окремими рядками. Академії щорічно звітують перед КМУ про результати наукової і науково-технічної діяльності та використання коштів, виділених їм із ДБУ.

Наукова й науково-технічна діяльність також передбачена в системі вищої освіти як невід'ємна складова навчального процесу ВНЗ III-IV рівнів акредитації. Окрім коштів ДБУ на фінансування фундаментальних досліджень та прикладних розробок наукові установи можуть використовувати альтернативні джерела фінансування, отримані від платних послуг: проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських, проектно-конструкторських, технологічних, пошукових та проектно-пошукових робіт; наукова і науково-технічна експертиза; проектування. Повний перелік платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами, затверджується КМУ.

Для надання державної підтримки науковим установам усіх форм власності, діяльність яких має велике значення для науки, економіки і виробництва, створюється Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави.

При **фінансуванні наукової тематики** розробляються кошториси на кожну тему. Визначену суму асигнувань отримує той науковий заклад, який буде розробляти цю тему.

У **бюджетному фінансуванні наукових досліджень** розрізняють **базові** та **програмні** видатки.

***Базові видатки*** надаються для забезпечення фінансування наукового закладу з метою:

- проведення фундаментальних наукових досліджень;
- розвитку найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони;
- розвитку інфраструктури науково-технічної діяльності;
- збереження наукових об'єктів, що становлять національне

Національний університет водного господарства та природокористування

надбання. З метою збереження унікальних наукових об'єктів створюється Державний реєстр наукових об'єктів, що становлять національне надбання. Фінансування заходів щодо утримання і збереження таких наукових об'єктів щорічно передбачається у ДБУ;

- підготовки наукових кадрів.

***Програмні видатки*** здійснюються, як правило, на основі науково-технічних програм, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки. Наприклад, на дослідження і розробки в галузях економіки в 2010 р. було використано 1179,3 млн. грн.

Видатки державного бюджету на **засадах державного замовлення** передбачають **фінансування**:

- фундаментальних і прикладних досліджень, прикладних розробок у межах видатків ДБУ, передбачених на цю мету державним науково-дослідним і науково-технічним установам, вищим навчальним закладам III-IV рівня акредитації;
- проектів Державного фонду фундаментальних досліджень;
- державних науково-технічних програм і наукових частин державних цільових програм;
- програм і проектів у сфері міжнародного наукового та науково-технічного співробітництва;
- програм оновлення матеріально-технічної та технологічної бази державних науково-дослідних і науково-технічних установ, вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації;
- інших наукових досліджень, прикладних розробок, конструкторських та проектних робіт відповідно до потреб економіки та розвитку суспільства.

Важливим джерелом фінансування фундаментальних науково-дослідних робіт є кошти Державного фонду фундаментальних досліджень (далі – ДФФД) через фінансування на безповоротній та безоплатній основі конкурсних науково-технічних проектів.

До ***джерел фінансування науково-дослідних робіт*** відносять:

- витрати, що включаються у собівартість промислової продукції, продукції будівництва, послуг, експлуатаційних витрат;
- частка прибутку суб’єктів господарювання;
- централізовані фонди і резерви міністерств і відомств;
- інші внутрішні джерела підприємств, організацій, установ, міністерств і відомств, передбачені чинним законодавством;

Національний університет водного господарства та природокористування

• кошти інноваційного та інших позабюджетних фондів;

• асигнування з бюджету.

Власні джерела суб'єктів господарювання, міністерств і відомств використовуються для фінансування наукових розробок, впровадження досягнень НТП у виробництво на рівні підприємств і галузей національного господарства.

Бюджетне ***фінансування науково-технічних робіт*** здійснюється шляхом:

• базового фінансування як засобу підтримки фундаментальних досліджень, що виконуються в наукових установах і ВНЗ;

• цільового фінансування наукових досліджень і розробок з пріоритетних напрямів, науково-технічних програм;

• контрактного фінансування окремих важливих досліджень і розробок, що пройшли конкурсний відбір.

## ТЕМА 9. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ

Національний університет водного господарства та природокористування

**9.1. Склад видатків на соціальний захист і соціальну сферу.**
**9.2. Фінансування освіти.**
**9.3. Фінансування охорони здоров'я.**
**9.4. Фінансування культурно-освітніх закладів.**
**9.5. Фінансування закладів соціального забезпечення.**

### 9.1. Склад видатків на соціальний захист і соціальну сферу.

Метою фінансування соціальної сфери є реалізація соціальних функцій держави, які в свою чергу перед собою за мету ставлять – підтримку та розвиток людини. Особливістю функціонування соціальної сфери є виробництво, розподіл та доведення до споживача соціальних послуг.

Об'єктами соціальної сфери є підприємства, установи та організації, що надають послуги: культури (театри, музеї, бібліотеки, заповідники, клуби), освіти (дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи, гімназії, школи-інтернати, професійно-технічні училища, вищі навчальні заклади), охорони здоров'я (лікарні, поліклініки, диспансери, госпіталі, бюро судово-медичної експертизи), соціального захисту та соціального забезпечення

Національний університет водного господарства та природокористування

(будинки-інтернати загального профілю для громадян похилого віку та інвалідів, територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян), фізичної культури та спорту (спортивні споруди), громадського харчування, комунального обслуговування, побутового обслуговування, громадського транспорту та зв'язку.

У сучасній фінансовій науці джерелами фінансування послуг соціальної сфери прийнято вважати:

1) бюджетні кошти;

2) плату за надані послуги;

3) фінансові ресурси підприємства;

4) кошти спонсорів, меценатів та благодійних організацій і фондів;

5) страхові фонди (страхові внески від застрахованих осіб та роботодавців);

6) кредити;

7) інвестиції.

Національний університет водного господарства та природокористування

У вітчизняній практиці використовуються майже всі перелічені вище джерела фінансового забезпечення послуг соціальної сфери. При цьому, головним джерелом фінансування були та залишаються бюджетні асигнування з державного та місцевих бюджетів.

Установи соціальної сфери, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів надають свої послуги населенню на безкоштовній основі.

Законодавчо визначено галузі соціальної сфери, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів (ст. 87-91 Бюджетного Кодексу України):

1) соціальний захист та соціальне забезпечення;

2) освіта;

3) охорона здоров'я;

4) культура та мистецтво;

5) фізична культура та спорт.

Варто зауважити, що в Україні фінансування послуг соціальної сфери, які безпосередньо споживає населення більшою мірою забезпечується за рахунок місцевих бюджетів. Саме за рахунок даного джерела фінансового забезпечення здійснюється надання гарантованих державою соціальних послуг.

Національний університет водного господарства та природокористування

Хоча освіта та охорона здоров'я фінансуються переважно за рахунок місцевих бюджетів, проте соціальний захист та соціальне забезпечення населення більшою мірою забезпечується за рахунок коштів державного бюджету.

Соціальне забезпечення реалізується у двох формах:

1) у формі послуг – обслуговування інвалідів, людей похилого віку в спеціалізованих установах – будинках-інтернатах для старих та інвалідів, відділень соціальної допомоги на дому, біженців – у пунктах тимчасового розміщення біженців та ін.

2) у грошовій формі – пенсії, допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, вагітністю, пологами, догляду за дитиною до трьох років, догляду за хворою дитиною, на поховання та ін.

Перша форма реалізації соціального забезпечення фінансується з державного бюджету. Вона передбачає надання безплатне надання соціальних послуг одиноким особам похилого віку, інвалідам та хворим, які потребують стороннього догляду, такими державними (комунальними) закладами, як: територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян, будинки-інтернати загального профілю для громадян похилого віку та інвалідів, спеціальні будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричні пансіонати, психоневрологічні інтернати, пансіонати для ветеранів війни та праці.

Друга форма – реалізується через функціонування цільових позабюджетних фондів, а саме, Пенсійного фонду України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням. Обсяги видатків для фінансування таких установ здійснюються на основі показників «кількість ліжок», «кількість ліжко-днів», квадратури приміщень.

Варто звернути увагу, що фінансування соціального захисту населення в більшій мірі забезпечується за рахунок бюджетних асигнувань з державного та місцевих бюджетів. І тільки незначна питома вага видатків на соціальний захист забезпечується за рахунок цільових позабюджетних фондів.

Національний університет водного господарства та природокористування

Законодавчо визначено напрями видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що здійснюються за державного бюджету (стаття 87 Бюджетного кодексу України):

1. Соціальне забезпечення:

- виплата пенсій військовослужбовцям та членам їхніх сімей;
- пенсій військовослужбовцям органів внутрішніх справ;
- сплата до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб;
- виплата доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною.

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 інвалідів;
- відшкодування збитків, заподіяних громадянам;
- 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;
- державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам.

3. Державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

4. Державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

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

6. Забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів;

Національний університет водного господарства та природокористування

7. Компенсація дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

За рахунок місцевих бюджетів здійснюється фінансування тих напрямів соціального захисту та соціального забезпечення населення, які максимально наближені до споживачів на місцях (притулки для дітей, територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги) та державних програм соціального захисту, що передбачають надання соціального захисту категорій населення, що фінансуються за рахунок субвенцій з державного бюджету.

**9.2. Фінансування освіти.**

Національний університет водного господарства та природокористування

Бюджетне фінансування державних закладів освіти здійснюється на основі кошторисів. Кожна установа складає свій власний кошторис, що підлягає обов’язковому затвердженню. Як відомо з попередніх тем, в цьому документі плануються показники доходів та видатків, як за загальним, так і за спеціальним фондом на плановий рік.

У всіх видатках на освіту левову частку займають видатки на фінансування загальної середньої освіти.

До установ загальної середньої освіти, що фінансуються з бюджету відносять: середні загальноосвітні школи І-ІІІ ступенів; спеціалізовані школи (школи-інтернати) І-ІІІ ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів; гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати); ліцеї (ліцеї-інтернати); санаторні школи (школи - інтернати); школи соціальної реабілітації; навчально-реабілітаційні центри та інші навчальні заклади.

При плануванні видатків на середні загальноосвітні школи оперативно-сітьовими показниками є „кількість учнів”, та „кількість класів”.

Ці показники надаються на дві дати (1 січня та 1 вересня) і завжди різняться між собою. В зв’язку з тим, що кошторис

Національний університет водного господарства та природокористування

загальноосвітньої школи складається на бюджетний рік, який не співпадає з навчальним. З метою спрощення розрахунку планових статей видатків використовують показники „середньорічної кількості учнів” та „середньорічної кількості класів”.

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.

### 9.3. Фінансування охорони здоров'я

Кошторисне фінансування медичних закладів ґрунтується на таких показниках:

*по стаціонару* – кількість ліжок і ліжко-днів;

*по поліклініках* – кількість лікарських відвідувань.

Кількість *ліжок* характеризує лікарняні місця. Розрізняють нормативну потребу і фактичну їх наявність. Нормативна потреба визначається, виходячи з чисельності жителів і показника госпіталізації в розрахунку на рік. Фактична наявність характеризує кількість встановлених в медичному закладі ліжок. Кількість *ліжко-днів* – добуток від множення кількості ліжок на кількість днів функціонування одного ліжка на рік.

Національний університет водного господарства та природокористування

Кількість *лікарських відвідувань* визначається шляхом множення чисельності жителів у районі обслуговування на середню кількість відвідувань лікарні на рік (приблизно 30 разів). Загальна кількість відвідувань розподіляється за окремими спеціалістами – хірурги, терапевти і т.п.

Система **заробітної плати медичних працівників** встановлюється в розрізі категорій: лікарі, середній та молодший медичний персонал, адміністративно-управлінський та обслуговуючий персонал.

Система зарплати *лікарів* ґрунтується на встановленні ставки зарплати та системи підвищень і надбавок. Ставка зарплати залежить від посади (лікар-хірург, лікар-інтерн чи лікарі інших спеціальностей) та кваліфікаційної категорії. Крім того, ставка в частині надбавки може залежати від місцезнаходження лікарні – місто чи сільська місцевість. Надбавки до зарплати також встановлюються за шкідливі і небезпечні умови праці (інфекційні лікарні, рентген-кабінети), за роботу у вихідні і святкові дні та нічний час.

Ставки зарплати *середнього медичного персоналу* залежать від посади (медична сестра, акушерка, фельдшер, зубний лікар), категорії і стажу роботи. Для *молодшого медичного персоналу* ставки встановлені в залежності від посади (сестра – операційна, сестра – хазяйка, сестра – ванниця). На середній і молодший медперсонал поширюються надбавки за шкідливі умови праці та роботу у вихідні і святкові дні та нічний час.

Для медичних працівників зарплата розраховується, виходячи з обсягів роботи – 0,25; 0,5; 0,75; 1,0; 1,25; 1,5 ставки. Дозволяється поєднувати обов’язки медичної сестри та санітарки.

Для *адміністративно-управлінського* та *обслуговуючого персоналу* встановлені тверді ставки заробітної плати.

***Фонд зарплати*** розраховується шляхом множення кількості посад на середню ставку зарплати. *Середня ставка* зарплати медперсоналу встановлюється на підставі тарифікаційного списку.

Кількість посад *лікарів* визначається в розрізі стаціонару і поліклініки: по стаціонару – виходячи з нормативу кількості ліжок на одного лікаря (15–30 ліжок), який диференційовано в розрізі відділень (хірургічне, терапевтичне і т. д.); враховуються також посади завідувачів відділеннями, лікарів-інтернів та лікарів-

Національний університет водного господарства та природокористування

спеціалістів; у поліклініці – на основі кількості лікарських відвідувань у розрізі спеціалістів і встановлених нормативів прийому на одного лікаря; в поліклініці також передбачаються посади завідувачів відділеннями (за наявності певної кількості лікарів даного профілю).

Кількість посад *середнього медперсоналу* визначається по стаціонару виходячи з кількості цілодобових постів. Кількість постів, у свою чергу, встановлюється відповідно до нормативів кількості ліжок на один пост, які диференціюються в розрізі відділень і встановлюються окремо для денних і нічних годин. Кількість посад на один пост визначається шляхом ділення річного балансу часу в годинах (365 × 24) на кількість годин роботи однієї медсестри на рік. Крім того, враховуються посади старшої медсестри, медсестри для організації індивідуального догляду за тяжкохворими та посади медсестер у лікувально-діагностичних кабінетах. У поліклініці кількість посад медсестер встановлюється за нормативом відповідно до кількості посад лікарів (як правило, 1:1 і більше).

Кількість посад *молодшого медперсоналу* визначається аналогічно середньому медперсоналу. Відмінність полягає в тому, що норматив кількості ліжок на один пост дещо більший.

Кількість посад *обслуговуючого персоналу* встановлюється за типовими штатними розписами.

Крім бюджетних асигнувань, джерелом фінансування медичних закладів можуть бути доходи, які надходять від підприємств, організацій та установ за укладеними угодами на проведення медичного обслуговування їх працівників, доходи від надання платних послуг (видача довідок та ін.), надходження від спонсорських і благодійних внесків.

У **страховій медицині** об’єктом медичного страхування виступає здоров’я громадян. На відміну від особистого страхування, де також об’єктом може бути здоров’я громадян, страхове відшкодування виплачується не безпосередньо застрахованому, а у вигляді плати за лікування в медичному закладі.Існують дві форми медичного страхування: обов’язкове і добровільне. Як правило, мінімум медичних послуг забезпечується обов’язковим страхуванням, додаткові – добровільним.

Національний університет водного господарства та природокористування

*Страховиком* може бути як держава (обов'язкове страхування), так і недержавні страхові компанії, *страхувальниками*:

1) держава (за рахунок бюджету – бюджетно-страхова медицина);
2) роботодавці;
3) громадяни.

### 9.4. Фінансування культурно-освітніх закладів

Установи культури можуть здійснювати свою фінансову діяльність як на основі кошторисного фінансування, так і комерційного розрахунку. В ***кошторисному*** порядку фінансуються ті з них, які не мають реальних можливостей самостійно заробляти гроші і послуги яких повинні мати доступний характер, – бібліотеки, музеї, заповідники. Клуби, палаци і будинки культури на даний час фінансуються на мінімальному рівні.

***Комерційний розрахунок*** може бути повним або частковим. *Повний* розрахунок передбачає повну самоокупність і отримання прибутку, *частковий* характеризується покриттям витрат як за рахунок бюджетних асигнувань, так і за рахунок надання платних послуг. Такий метод фінансової діяльності встановлюється, наприклад, стосовно театрів загальнонаціонального значення.

Фінансування **бібліотек** ґрунтується на показнику бібліотечних фондів. *Фонд заробітної плати* бібліотекарів визначається множенням кількості посад, розрахованої за встановленими нормативами бібліотечного фонду на одну посаду, на середню ставку заробітної плати. Фонд заробітної плати обслуговуючого персоналу встановлюється за типовими штатними розписами.

В аналогічному порядку фінансуються музеї. Чисельність штатних працівників-спеціалістів визначається за нормативами музейних фондів на одного працівника, посади обслуговуючого персоналу – за типовими штатними розписами. Частина витрат на утримання музею здійснюється за рахунок встановленої вхідної плати.

Клуби, палаци і будинки культури фінансуються в змішаному порядку, тобто за рахунок бюджету і отримання доходів від платних послуг. За рахунок бюджету фінансується заробітна плата. Штатний розпис розробляється окремо для кожного закладу в залежності від того, які гуртки, секції в ньому функціонують.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

### 9.5. Фінансування закладів соціального забезпечення

*Соціальне забезпечення* – це надання фінансового забезпечення тим громадянам, які внаслідок певних об'єктивних причин не можуть мати достатніх власних доходів або не перебувають на чийомусь утриманні. До системи соціального забезпечення належать:

1) будинки-інтернати для пристарілих та інвалідів;

2) притулки для неповнолітніх;

3) дитячі заклади-інтернати (для дітей з різними відхиленнями у здоров'ї).

Фінансування вказаних закладів здійснюється на кошторисній основі. В основі складання кошторису лежать показники кількості ліжок і ліжко-днів.

## ТЕМА 10. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБОРОНУ ТА УПРАВЛІННЯ

Національний університет
водного господарства
та природокористування

**10.1. Видатки на оборону**
**10.2. Видатки на управління**

### 10.1. Видатки на оборону

Фінансування оборони залежить від прийнятої воєнної доктрини. Існують три основні її типи:

1. Повна відмова від військових видатків.
2. Створення могутньої воєнної супердержави.
3. Фінансування оборони за принципом мінімальної достатності.

Фінансування видатків на оборону в Україні здійснюється на основі третього принципу. Переважна частина видатків фінансується з Державного бюджету. Місцеві бюджети забезпечують утримання військових комісаріатів.

Видатки на національну оборону включають:

- утримання Збройних Сил;
- закупівлю озброєння і військової техніки;
- капітальне будівництво;
- науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи;
- інші видатки.

*Утримання армійських частин* здійснюється на основі кошторису. Основні статті видатків – грошове утримання

військовослужбовців та заробітна плата вільнонайманих. Планування цих видатків здійснюється за загальноприйнятою методикою: кількість посад множиться на середній розмір грошового утримання чи ставку. Кількість посад визначається кількістю військових підрозділів (взводів, рот, батальйонів і т. д.). Розмір грошового утримання залежить від двох основних чинників – посади та військового звання. Також встановлюється надбавка за вислугу років. Важливе місце в кошторисі займають видатки на утримання військовослужбовців – харчування, обмундирування, витрати на проведення бойової підготовки (навчання, стрільби, польоти).

Фінансування придбання *озброєння та військової техніки* визначається потребами, пов'язаними з постійною заміною техніки і озброєння в зв'язку із закінченням термінів експлуатації та моральним старінням.

**10.2. Видатки на управління**

До видатків бюджету на управління відносяться три напрями фінансування:

- державне управління;
- міжнародна діяльність;
- правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави.

*Державне управління* включає:

- функціонування законодавчої влади;
- функціонування виконавчої влади;
- утримання Президента України та його апарату;
- утримання фінансових та фіскальних органів;
- загальне планування і статистичні служби;
- інші видатки на загальнодержавне управління.

*Міжнародна діяльність в*ключає:

- міжнародне співробітництво;
- реалізацію міжнародних угод;
- міжнародні культурні, наукові та інформаційні зв'язки.

*Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави* включає:

- органи внутрішніх справ;
- внутрішні війська;
- суди;

Національний університет
водного господарства
та природокористування

- прокуратуру;
- кримінальне-виправну систему;
- прикордонні війська;
- митні органи;
- Службу безпеки України;
- професійно-пожежну охорону;
- Національну гвардію України;
- Головне управління урядового зв'язку;
- інші правоохоронні органи.

Фінансування органів управління здійснюється за кошторисом. В основі фінансування лежить штатний розпис. Чисельність персоналу та ставки зарплати встановлюються відповідними керівними структурами. Особливе місце займають видатки на утримання та експлуатацію автотранспорту і поштові й телеграфні витрати.

# ТЕМА 11. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

**11.1. Сутність, чинники та форми державного кредиту.**
**11.2. Державний борг та видатки на його обслуговування.**

## 11.1. Сутність, чинники та форми державного кредиту

Державний кредит являє собою досить специфічну ланку державних фінансів. За своєю економічною сутністю державний кредит являє собою сукупність економічних відносин між державою в особі органів влади, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з іншого, за яких держава може виступати в якості позичальника, кредитора або гаранта.

Об’єктивна необхідність використання державного кредиту обумовлена постійною суперечністю між величиною суспільних потреб і можливостями щодо їх задоволення за рахунок бюджетних коштів.

Доцільність використання державного кредиту для формування додаткових фінансових ресурсів держави і покриття бюджетного дефіциту визначається значно меншими негативними наслідками для державних фінансів і грошового обігу країни порівняно з грошовими прийомами (емісія грошей) збалансування доходів і

Національний університет
водного господарства
та природокористування

витрат. При дефіциті бюджету додатково мобілізовані ресурси використовуються на покриття різниці між бюджетними видатками і доходами, а у разі позитивного бюджетного сальдо – безпосередньо для фінансування економічних і соціальних програм.

Форми державного кредиту представлені на рисунку 11.1.

Характеристика державних позик подана на рисунку 11.2.

Найбільш поширеним видом державних цінних паперів є облігація, яка виступає як державне боргове зобов'язання, що надає право власнику після закінчення певного терміну повернути суму позики та отримати відсотки. Держава встановлює номінальну вартість облігацій, яка виражає суму, надану власником державі в тимчасове користування. Саме вона виплачується під час погашення, і на неї нараховуються відсотки. Водночас реальна прибутковість облігацій може бути вищою або нижчою номінального процента.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

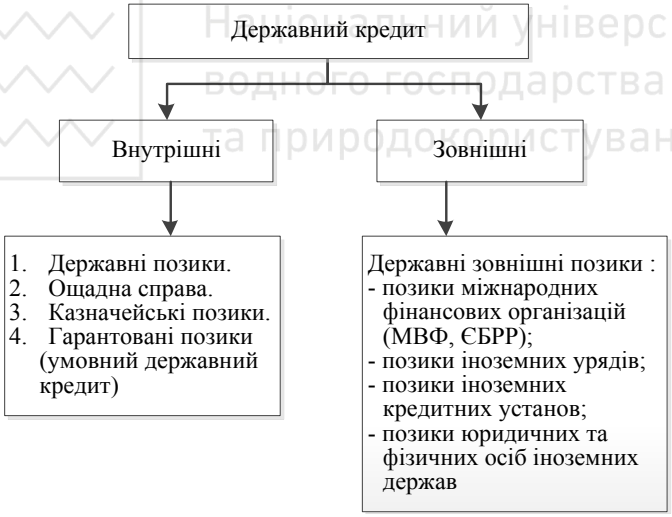


Рисунок – 11.1. Форми державного кредиту

Національний університет
водного господарства
та природокористування

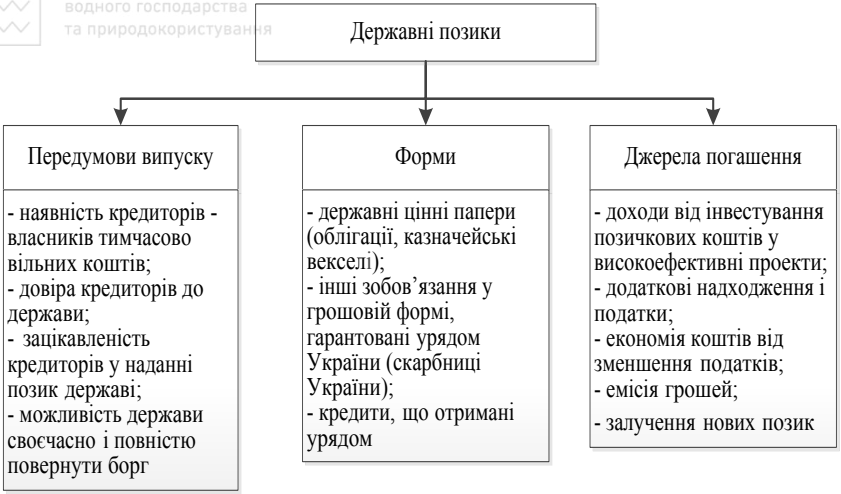


Рисунок 11.2. – Характеристика державних позик

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Казначейські зобов'язання (векселі) мають характер боргового зобов'язання, що спрямовується тільки на покриття бюджетного дефіциту. Виплата доходу здійснюється у формі процентів; як правило, ними оформляються короткострокові позики.

У тісному зв'язку з державними позиками перебуває інша форма внутрішнього державного кредиту, функціонування якої опосередковується **системою ощадних установ**. На відміну від першої, коли фізичні і юридичні особи купують цінні папери за рахунок власних коштів, ощадні установи надають кредит за рахунок позикових. Наявність посередника між державою і населенням в особі ощадних установ і надання позики останніми за рахунок позикових коштів без відому їх реального власника обумовлює виділення цих відносин як особливу форму державного кредиту.

**Казначейські позики** як ще одна форма внутрішнього державного кредиту виражають відносини з надання фінансової допомоги підприємствам і організаціям органами державної влади за рахунок бюджетних коштів на умовах терміновості, платності і зворотності. Вони забезпечують підтримку життєво важливих для народного господарства економічних структур (в Україні ця форма використовується не дуже активно).

Національний університет водного господарства та природокористування

В окремих випадках уряд може гарантувати безумовне погашення позики, яка випущена органами влади нижчого підпорядкування або окремими господарськими організаціями, а також виплату процентів по ній. У цих випадках мова йде про **умовний державний кредит** – гарантовані позики, за якими уряд несе фінансову відповідальність тільки у разі неплатоспроможності платника. Певний час Україна видавала гарантії і погоджувалася брати на себе зобов'язання за розрахунками поставки енергоносіїв. Визнання державою такої заборгованості реально переносить борги з фактичних боржників на все населення. Сьогодні спостерігається чітке розмежування державних фінансів і фінансів підприємств, а гарантії надаються лише на умовах її ліквідності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій.

Узагальнена **класифікація державних позик** представлена на рисунку 11.3.

Міжнародний державний кредит – це сукупність відносин, в яких держава виступає на світовому фінансовому ринку в ролі позичальника, кредитора або гаранта. Ці відносини отримують форму зовнішніх державних позик, які надаються на умовах зворотності, терміновості і платності.

Національний університет водного господарства та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

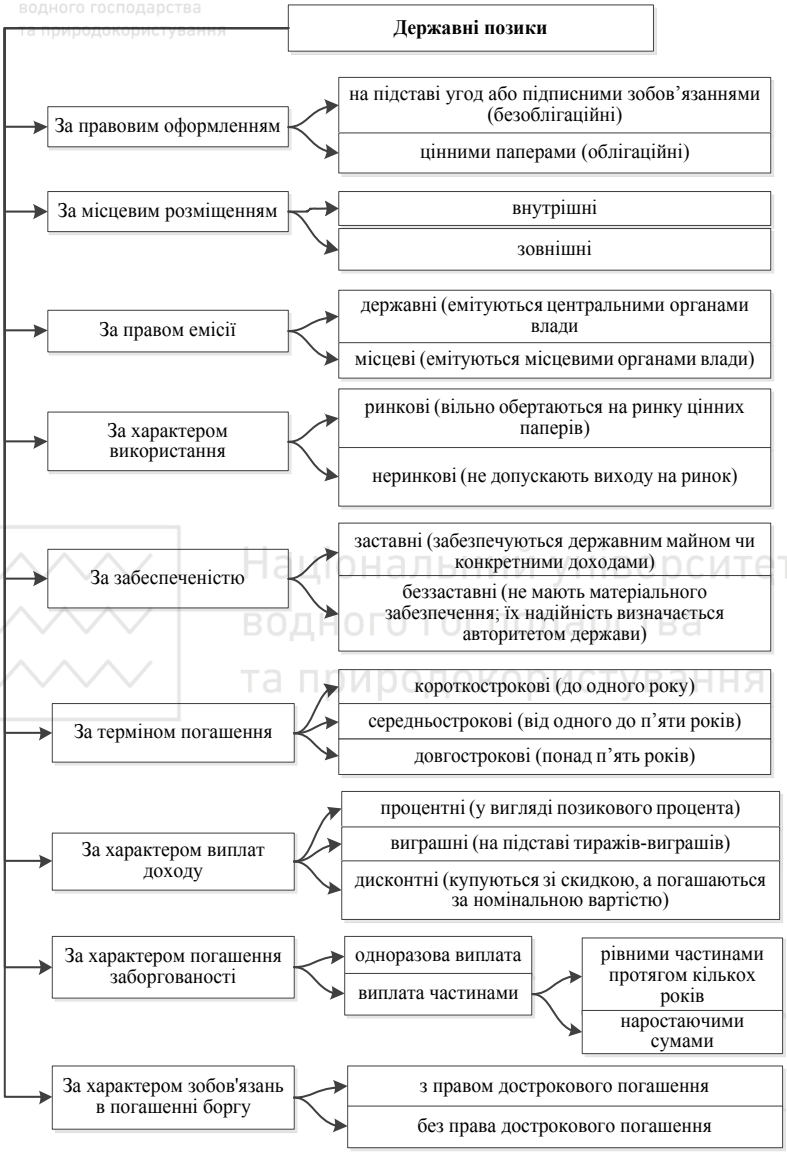


Рисунок 11.3. – Узагальнена класифікація державних позик

Національний університет
водного господарства
та природокористування

## 11.2. Державний борг та видатки на його обслуговування

Використання державою у своїй фінансовій політиці залучення коштів на кредитній основі призводить до формування державного боргу і необхідності чіткої системи управління ним.

**Державний борг** – це сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або гаранта. Це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень, із наданими державою гарантіями

*Державний борг* – це сума заборгованості держави своїм кредиторам. Розрізняють поточний і капітальний, внутрішній і зовнішній борг.

*Поточний* борг – це сума заборгованості, що підлягає погашенню в поточному році разом з належними до сплати в цей період процентами з усіх випущених на даний момент позик.

*Капітальний* борг – це загальна сума заборгованості і процентів, що мають бути виплачені за позиками.

*Внутрішній* борг – це заборгованість кредиторам всередині даної держави; *зовнішній борг* – кредиторам за межами даної країни.

Порівняльна характеристика внутрішнього і зовнішнього боргів надана в табл. 11.3. Класифікація державного боргу – на рис. 11.4.

*Управління державним боргом* полягає у забезпеченні платоспроможності держави, тобто можливості погашення боргів. В управлінні внутрішнім і зовнішнім боргами існують певні специфічні ознаки. Платоспроможність за внутрішніми позиками забезпечується, як правило, за рахунок внутрішніх джерел. Платоспроможність за зовнішнім боргом залежить насамперед від валютних надходжень.

Процес управління державним боргом включає основні етапи: залучення коштів; розміщення запозичених коштів; повернення боргу і виплата відсотків.

При недостатній платоспроможності держави можуть застосовуватись такі способи коригування позикової політики:

*Конверсія* державного боргу – це зміна дохідності позик. Вона відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку (наприклад, рівня облікової ставки центрального банку) чи погіршення фінансового стану держави, коли остання не в змозі виплачувати передбачений дохід.

Національний університет водного господарства та природокористування

*Консолідація* – це перенесення зобов'язань по раніше випущеній позиці на нову позику з метою подовження терміну позики. Проводиться у формі обміну облігацій попередньої (чи попередніх) позики на нові. В окремих випадках може застосовуватись і скорочення термінів позики.

*Уніфікація* являє собою об'єднання кількох позик в одну. Вона спрощує управління державним боргом і може проводитись як окремо, так і в поєднанні з консолідацією.

Таблиця 11.3. – Порівняльна характеристика внутрішнього і зовнішнього боргів

| **Внутрішній борг** | **Зовнішній борг** |
|---|---|
| Повернення його і виплата відсотків не зменшують фінансового потенціалу держави | Обумовлює відплив капіталу з держави |
| Гарантується всім майном, що перебуває у власності держави | Гарантується всім майном, що перебуває у власності держави |
| Платоспроможність держави за внутрішніми позиками забезпечується за рахунок внутрішніх джерел | Платоспроможність держави залежить, насамперед, від валютних надходжень |
| Граничні розміри державного внутрішнього боргу України, його структура, джерела та строки погашення встановлюються Верховною Радою водночас з затвердженням державного бюджету України на наступний рік. Рахункова палата здійснює контроль за утворенням і погашенням внутрішнього боргу України | Можливості у погашенні зовнішнього боргу визначають сальдо торговельного балансу; його позитивне сальдо характеризує ресурси, які забезпечують платоспроможність держави і дають змогу тим самим урегулювати платіжний баланс. Погашення зовнішнього боргу залежить від здатності уряду стабілізувати соціально-економічну ситуацію в країні; від результативності діалогу з міжнародними фінансовими інститутами та співпраці зі світовим товариством щодо реструктуризації зовнішнього державного боргу |

Національний університет
водного господарства
та природокористування

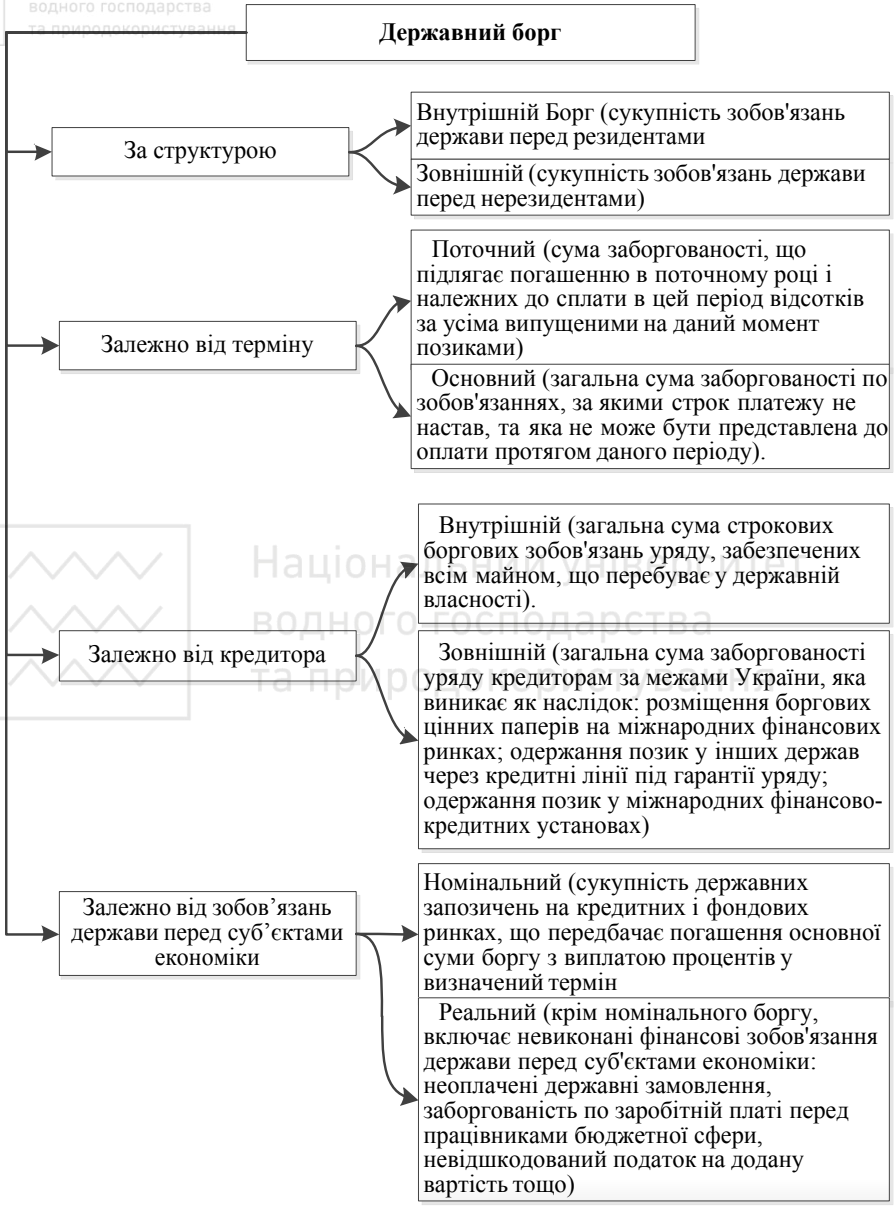


Рисунок 11.4. – Класифікація державного боргу

Національний університет
водного господарства
та природокористування

*Обмін за регресивним співвідношенням* облігацій попередніх позик на нові проводиться з метою скорочення державного боргу. Це вкрай небажаний спосіб, оскільки це не що інше, як часткова відмова держави від своїх боргів.

*Відстрочка погашення* означає перенесення термінів виплати заборгованості. При цьому у даний період виплата доходів не проводиться.

*Анулювання* боргів означає повну відмову держави від своєї заборгованості. Однак це не може розглядатись як допустимий варіант. Авторитет держави, як і будь-якого боржника, залежить від визнання нею своїх боргів і забезпечення їх повного. погашення у встановлені терміни.

## РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

### Базова література

1. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування : навч. посіб. / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер ; за наук. ред. В. М. Федосова. К. : КНЕУ, 2011. 311 с.

2. Бюджетна система. Практикум : навч. посіб. / С. Я. Кондратюк, Т. В. Жибер, Г. Б. Коломієць та ін.; за наук. ред. проф. В. М. Федосова. К.: КНЕУ, 2015. 454 с.

3. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навч. посіб. / За заг. ред. В. В. Зубенка. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». К., 2017. 184 с.

### Допоміжна література

1. Бюджетна система: навч. посіб. / В.Г. Баранова, О.Ю. Дубовик, В.П. Хомутенко та ін.; за заг. ред. В.П. Хомутенко. Одеса: Видавництво Бартєнєва, 2014. 392 с.

2. Бюджетна система: навч. посіб. /Н.І. Климаш, К.В. Багацька, Н.І. Дем’яненко та ін.; за заг. ред. Т.А. Говорушко. Львів: «Магнолія 2006», 2014. 296 с.

3. Бюджет – головна ланка фінансів держави. Книга перша : монографія / А.О. Єпіфанов, І. І. Д’яконова, І. В. Сало. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. 201 с.

Національний університет водного господарства та природокористування

4. Бюджет – головна ланка фінансів держави: монографія у 2 кн. / А.О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. 201 с.

5. Ляхович О.О., Гребень Н.П. Аналіз джерел формування доходів бюджету та напрямів їх використання. *Вісник НУВГП. Сер. Економіка*. 2018. № 2 (82). С.96-106

6. Ляхович О.О., Рудик В.І. Переваги та проблемні питання формування та розвитку об'єднаних територіальних громад. *Вісник НУВГП. Серія «Економіка».* 2017. № 4 (80). С.32-39.

7. Мельник Л.М, Дума В.Л. Формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів: монографія. Київ: Кондор, 2019. 216с.

8. Молдован, О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія. К. : НІСД, 2011. 380 с.

9. Чала Н.Д. Бюджетна система : навч. посіб. / Н.Д. Чала, Л.В. Лазоренко. К. : Знання, 2010. 223 с.

10. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. К. : НІОС, 2003. 488 с.

Національний університет водного господарства та природокористування

**Інформаційні ресурси**

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

2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI: Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

3. Сайт Кабінету Міністрів України. URL:http://www.kmu.gov.ua

4. Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського. URL: http://www.nbuv.gov.ua

5. Сайт Державної казначейської служби України. URL: http://www.treasury.gov.ua

6. Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. URL: http://www.ibser.org.ua

7. Сайт Комітету Верховної ради з питань бюджету. URL: http://budget.rada.gov.ua/

8. Сайт Міністерства фінансів України. URL: / https://mof.gov.ua/uk

9. Сайт Державної фіскальної служби України. URL: http://sfs.gov.ua/

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Додаток А

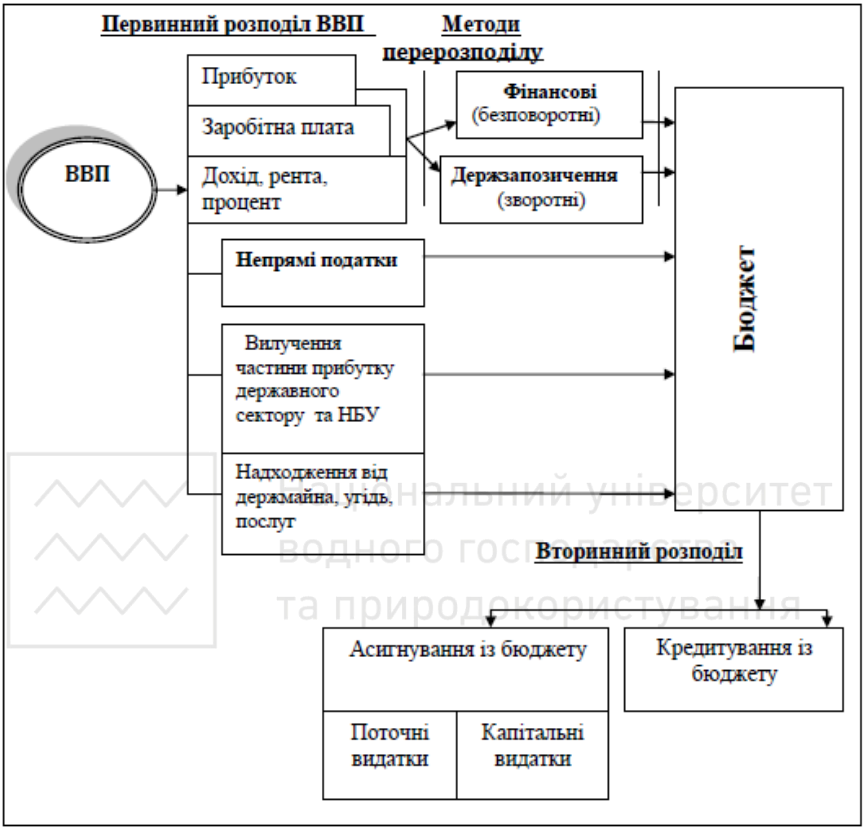


Рисунок 1. - Механізм розподілу та перерозподілу ВВП

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Додаток Б

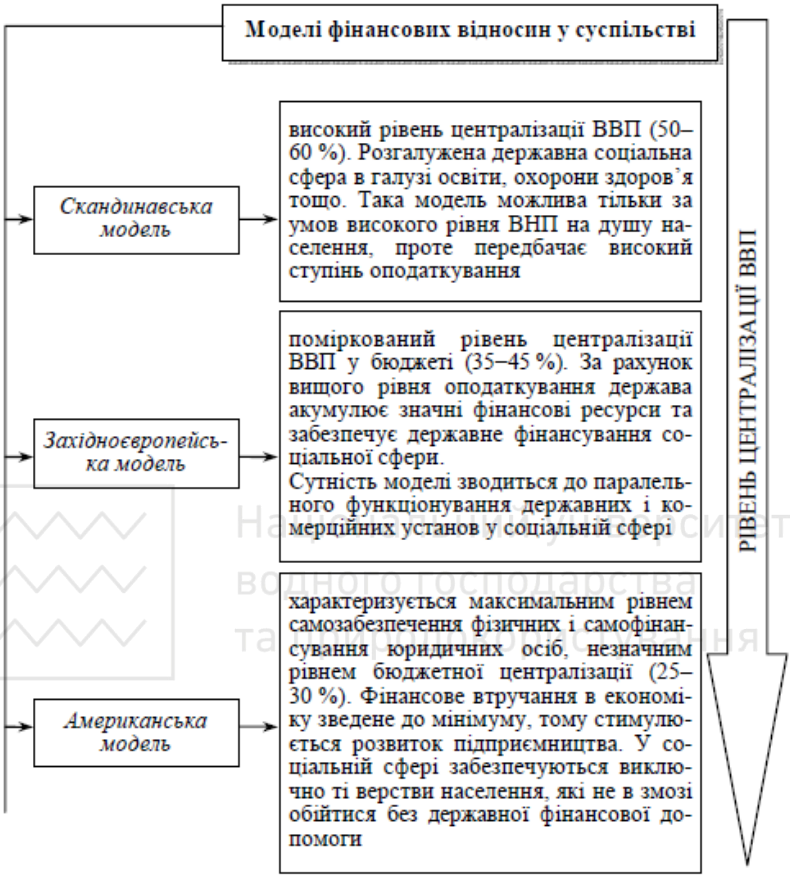


Рисунок 2. – Моделі фінансових відносин у суспільстві

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Додаток В

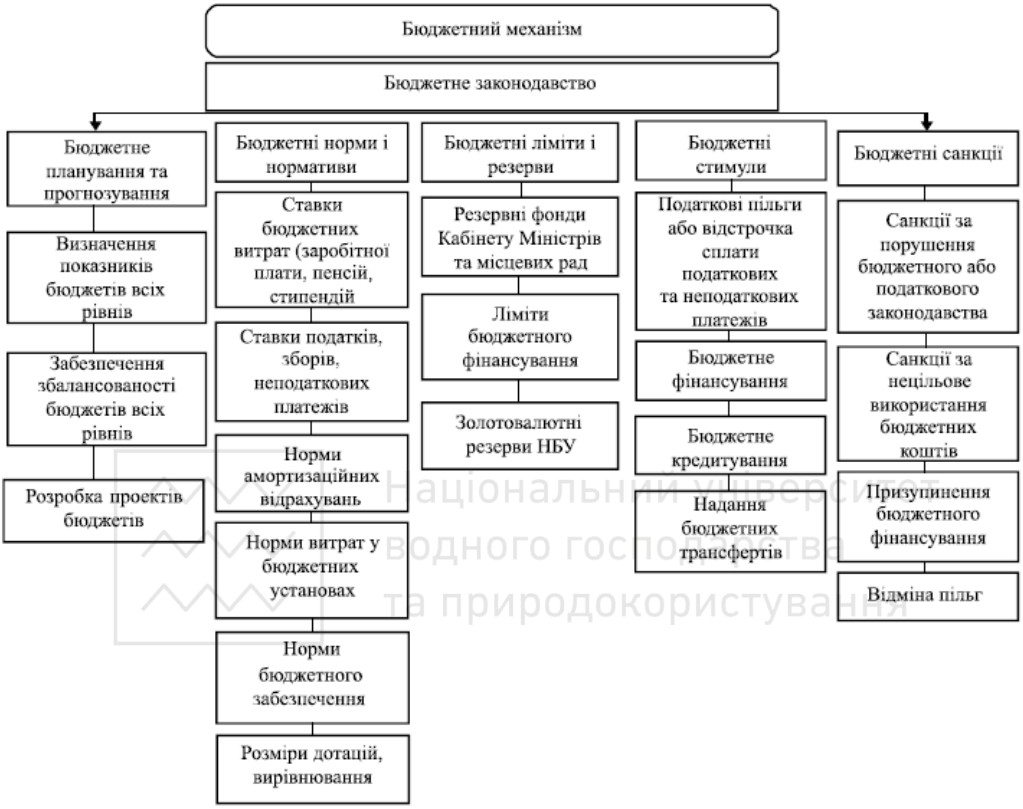


Рисунок 3. – Структура бюджетного механізму

Додаток Д

| | |
|---|---|
| Єдність | Забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдиним порядком виконання бюджетів та. ведення бюджетного обліку й звітності |
| Збалансованість | Повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету за відповідний бюджетний період |
| Самостійність | Забезпечується закріпленням за місцевим самоврядуванням відповідних доходів; правом місцевих органів визначати напрями використання власних, закріплених, регульованих доходів; правом місцевих рад незалежно одна від одної розглядати та затверджувати місцеві бюджети |
| Повнота | До складу бюджетів включаються всі надходження та видатки, передбачені нормативно-правовими документами; у звіті про виконання бюджету відображаються кінцеві касові операції за розрахунками Державного казначейства |
| Обгрунтованість | Бюджет формується на основі реальних маїс показників економічного й соціального розвитку та розрахунків доходів і видатків за встановленими правилами й методиками |
| Ефективність | Досягнення усіма учасниками бюджетного процесу поставлених завдань при мінімальному залученні бюджетних коштів |
| Субсидіарність | Розподіл видатків між ланками бюджетної системи на засадах максимального наближення суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів |
| Цільове використання коштів | Бюджетні асигнування використовуються лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями та закріплені бюджетним розписом |
| Справедливість та неупередженість | Бюджетна система будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між галузями соціальної сфери, громадянами країни, територіями |
| Публічність та прозорість | Прийняття через парламент закону "Про державний бюджет", затвердження звіту про його виконання; прийняття рішень місцевих органів влади щодо місцевих бюджетів; висвітлення в ЗМІ показників бюджетів та звітів про їх виконання |

Рисунок 5. – Принципи бюджетної системи

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Додаток Е

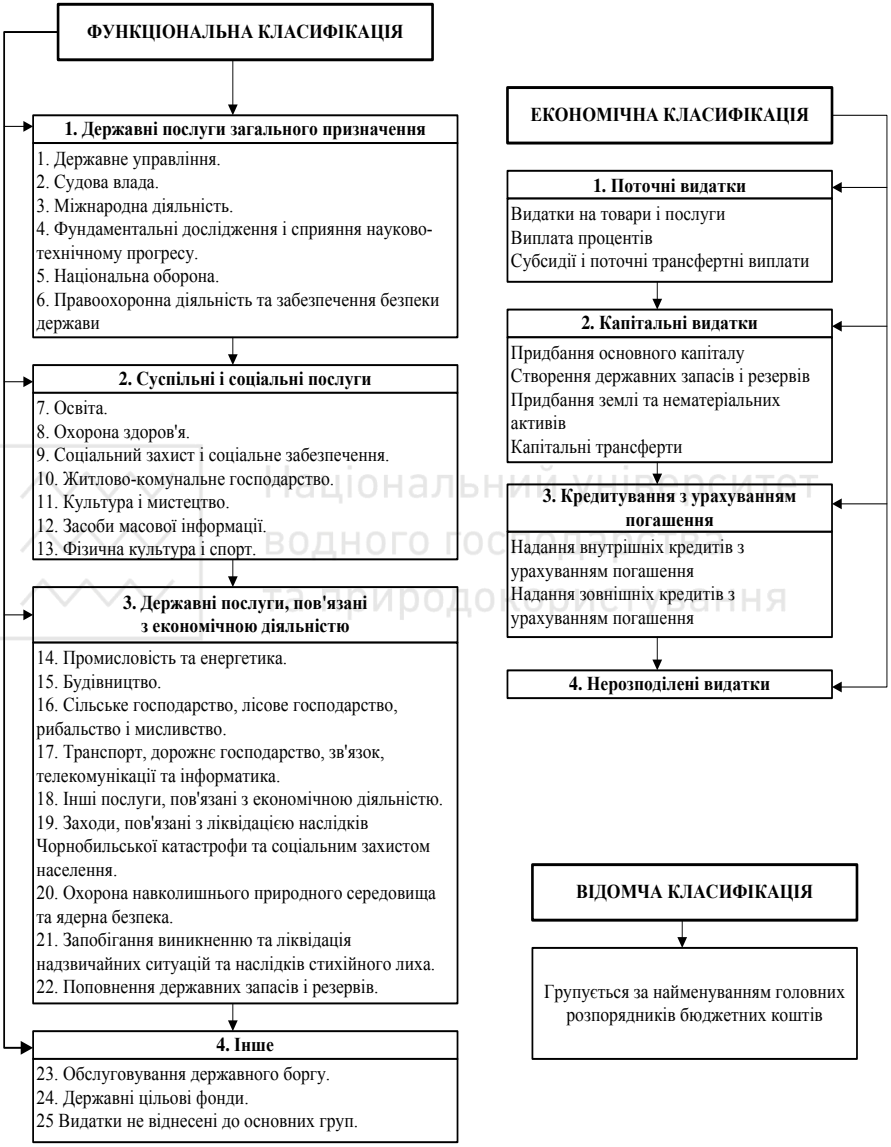


Рисунок 6. – Класифікація видатків державного бюджету