



НАЦІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Наукова монографія

Київ 2003

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ

**ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ
ДЕРЖАВИ**

Наукова монографія

Київ 2003

УДК 336.14(477)

Розповсюдження та тиражування
без офіційного дозволу НАУ
заборонено

Видання рекомендовано Вченою радою Національної академії управління (протокол № 3 від 15.04.2003).

Рецензенти:

Базилюк А. В., завідувач кафедри фінансів та банківської справи Національної академії управління, д.е.н., проф.;

Білик М. Д., професор кафедри фінансів підприємств і страхової справи Київського національного економічного університету, д.е.н.;

Столяров В. Ф., завідувач кафедри економічної теорії та фінансів Київського національного університету технологій та дизайну, д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України.

Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередніченко / За наук. редакцією д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.

У монографії аналізуються організаційно-правові засади формування державної бюджетної політики в Україні та інших країнах світу, обґрунтовується методологія формування державної політики в галузі бюджету, розроблено економічні та правові основи формування бюджетної політики держави в Україні.

Розрахована на науковців і фахівців бюджетної справи, аспірантів та студентів економічного профілю.

ISBN 966-8406-06-0

© М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников,
Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередніченко,
2003

© Майнові, Національна академія управління, 2003

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ I. Організаційно-правові засади і світова практика формування державної бюджетної політики	7
1.1. Дослідження організаційно-правових засад формування бюджетної політики за рубежом.....	8
1.2. Критичний аналіз бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні.....	45
1.3. Послання Президента України як концептуальна основа формування бюджетної політики.....	66
1.4. Бюджетні резолюції як інструмент визначення основних напрямів бюджетної політики.....	87
1.5. Статистика реалізації пріоритетів бюджетної політики в Україні.....	113
Розділ II. Методологія формування бюджетної політики держави	130
2.1. Основні функції держави, визначені Конституцією України.....	131
2.2. Методологічні засади функціонування бюджетної системи країни.....	144
2.3. Місце податків і видатків у формуванні бюджетної політики держави.....	157
2.4. Механізм формування державної бюджетної політики.....	173
Розділ III. Засади формування державної бюджетної політики в Україні	207
3.1. Методи визначення пріоритетів державної бюджетної політики України в перехідний період.....	208
3.2. Розвиток системи бюджетного планування.....	228
3.3. Шляхи удосконалення бюджетної системи і бюджетного процесу.....	241
3.4. Основи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави.....	248
Закінчення	256
Література	258
Додатки	266
1. Проект Концепції «Пріоритети бюджетної політики України на 2004-2010 роки».....	267
2. Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики України».....	277

ВСТУП

За роки незалежності Україна пройшла складний шлях становлення бюджетного процесу і бюджетної системи: від повністю залежного від союзного центру бюджету Української РСР до самостійного Державного бюджету України. На цьому шляху становлення і розвитку бюджетної системи та бюджетного процесу можна виділити такі важливі етапи.

1. Формування законодавчої бази з бюджетних питань розпочалося з прийняттям Декларації про Державний суверенітет України (16 липня 1990 р.). У цьому ж році було ухвалено закони «Про економічну незалежність Української РСР» та «Про бюджетну систему України». На цьому етапі ще використовувалися основи бюджетної системи у межах рамок, встановлених колишньою радянською системою, але вже з урахуванням поки що формальної незалежності України.

2. На другому етапі, після проведення Всенародного референдуму про підтвердження Акту проголошення незалежності України (1 грудня 1991 р.), засади бюджетного планування радянських часів поступово пристосовуються до реалій і вимог незалежної країни. Цей етап закінчується ухваленням у 1995 р. нової редакції Закону України «Про бюджетну систему України».

3. Протягом 1995–2001 рр. бюджетна система і бюджетний процес поступово удосконалюються у процесі подальшого розвитку бюджетного і податкового законодавства та адекватної нормативної бази.

4. З ухваленням Бюджетного кодексу України (21 червня 2001 р.) починається поточний етап розвитку бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні, що супроводжується змінами у формуванні бюджетної політики держави і відповідно бюджетної системи та бюджетного процесу.

Вирішенню наукових і методичних проблем удосконалення бюджетного процесу та бюджетної системи України значною мірою сприяли такі вітчизняні вчені і фахівці, як Й. М. Бескид, С. А. Буковинський, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, В. І. Міщенко, С. В. Науменкова, Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, Д. В. Полозенко, І. Ф. Радіонова, І. В. Сало, Є. Д. Жовтяк, С. І. Юрій, а також автори цієї монографії. Їхні наукові і методичні розробки присвячені вирішенню багатьох проблем удосконалення бюджетного процесу і бюджетної системи в Україні.

Проте, вже дворічна практика використання бюджетного процесу та бюджетної системи, встановлених Бюджетним кодексом України, свідчить про те, що не всі проблеми формування бюджетної політики держави вирішені. Це стосується насамперед чіткого визначення сутності «бюджетна політика», «пріоритет бюджетної політики», їхнього місця в Основних напрямках бюджетної політики, які розробляються згідно з Бюджетним кодексом Кабінетом Міністрів України. Не деталізовано основні функції держави відповідно до положень Конституції України, потребують удосконалення методологічні засади функціонування бюджетної системи країни та механізм формування бюджетної політики. Не обґрунтована необхідність і не розроблені методи визначення пріоритетів державної бюджетної політики, не розроблена і майже не використовується система стратегічного бюджетного планування на перспективу, не має засад узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики, не існує концепція пріоритетів бюджетної політики держави на тривалий період.

Необхідність вирішення перелічених проблем і становить **мету** підготовки **представленої монографії**.

Перший розділ роботи присвячено з'ясуванню організаційно-правових засад та світової практики формування державної бюджетної політики. Наводяться результати аналізу чинних бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні, досліджується практика формування бюджетної політики зарубіжних країн. Зважаючи на важливість бюджетних послань Президента України та бюджетних резолюцій Верховної Ради України у формуванні державної бюджетної політики, досліджується їхня відповідність економічному і соціальному курсу країни та результати реалізації пріоритетів бюджетної політики у процесі фактичного виконання державного і зведеного бюджетів України.

У **другому розділі** розглядаються методологічні основи формування державної бюджетної політики у складі основних функцій держави, передбачених Конституцією України, засади функціонування бюджетної системи країни, місце податків і видатків у формуванні бюджетної політики і головне – механізм формування державної бюджетної політики.

Третій розділ монографії присвячено питанням удосконалення формування бюджетної політики в Україні. Розроблено методи визначення пріоритетів державної бюджетної політики у перехідний період, досліджуються шляхи формування і розвитку системи бюджетного пла-

нування, визначено основні наукові і практичні підходи до удосконалення бюджетної системи і бюджетного процесу, пропонуються конкретні заходи щодо подальшого удосконалення Бюджетного кодексу України та науково-методичні основи узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики.

Практичним результатом наукових досліджень авторів монографії є проект Концепції «Пріоритети бюджетної політики України на 2004–2010 роки» та законопроект «Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України щодо визначення пріоритетів бюджетної політики», які винесено до Додатків.

Наукова монографія підготовлена у Національній академії управління за результатами виконання науково-дослідної роботи «Розроблення економічних та правових засад формування єдиної державної бюджетної політики, її планування і прогнозування» (№ державної реєстрації 0101U009197) на замовлення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Автори: М. М. Єрмошенко (науковий керівник авторського колективу) – вступ, розділ I, параграфи 2.2, 3.2, 3.3, додатки 1, 2, закінчення; С. А. Єрохін – параграфи 1.1, 1.2, 2.2, 3.2, додаток 1; І. О. Плужников – параграфи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.4, розділ III, додатки 1, 2; Л. М. Бабич – параграфи 1.1, 1.3, 1.4, 2.2, 3.2, додатки 1, 2; А. М. Соколовська – параграфи 1.2, 1.5, 2.2, 3.3, додатки 1, 2; Ю. В. Чередніченко – параграф 2.3.

Розділ І.
Організаційно-правові
засади і світова практика
формування державної
бюджетної політики

1.1. Дослідження організаційно-правових засад формування бюджетної політики за рубежом

Основним документом, який закладає засади формування бюджетної політики в більшості розвинутих країн, є конституція відповідної країни. Крім цього, використовуються: 1) закон про бюджетне управління; 2) закон про щорічний бюджет; 3) закони про спеціальні асигнування; 4) постанови та інструкції щодо бюджету. Зокрема, *конституція країни* закладає фундамент для всіх інших нормативних актів, декларуючи лише загальні принципи питання формування бюджетної політики:

а) необхідність витрачання бюджетних коштів тільки відповідно до законодавства;

б) визначення фінансових взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади;

в) розмежування повноважень між законодавчою і виконавчою владами щодо державних фінансів.

Доцільно детальніше розглянути побудову конституцій розвинутих країн світу в аспекті відображення в їхніх положеннях основ формування бюджетної політики, в тому числі побудови бюджетної системи і бюджетного процесу, формування доходів бюджетів на різних рівнях та міжбюджетних відносин.

У **Сполучених Штатах Америки** в процесі формування бюджетної політики на федеральному рівні відповідно до конституції беруть участь структурні підрозділи різних державних установ. Основними суб'єктами бюджетного процесу США є фінансові органи штатів [44].

Відповідно до конституції президент США: координує роботу щодо складання проекту федерального бюджету і подає підготовлений проект конгресу, а також направляє йому додаткові бюджетні запити, поправки та зміни; підписує (або накладає вето) на схвалені Конгресом законодавчі акти щодо видатків і надходжень федерального бюджету; повідомляє Конгрес про відстрочення чи скасування окремих бюджетних видатків; видає розпорядження про скорочення окремих статей бюджету тощо.

Офіс менеджменту і бюджету (ОМБ) створено як виконавчий орган президента США, який виробляє бюджетну політику президента, організовує діяльність виконавчої ланки в бюджетній галузі, займається підготовкою проекту бюджету та співпрацює з іншими агентствами щодо показників проекту бюджету, готує варіанти президентського

проекту бюджету і подає їх на розгляд президентові. ОМБ проводить адміністративні заходи з метою підвищення ефективності федеральних витрат (ревізія програм), тісно співпрацює з міністерством фінансів (розподіл коштів і нагляд за виконанням бюджету) тощо.

За своєю структурою офіс має тематичні підрозділи (відділи охорони здоров'я, національної безпеки, природних ресурсів), відділ політики державних закупівель (розробка стандартів закупівель для всіх державних установ), відділ державного управління (розробка бухгалтерських стандартів, перегляд фінансової системи федерального уряду), центральний бюджетний відділ тощо. Більшість спеціалістів ОМБ працюють у тематичних підрозділах і займаються аналізом, «ревізією» програм відповідних агентств, що подаються при складанні проекту бюджету.

Міністерство фінансів США є головною фінансовою установою уряду та важливим радником президента з економічної політики. Воно розробляє внутрішню і зовнішню фінансово-кредитну, бюджетну і податкову політику, стратегію управління державним боргом. Головним завданням міністерства є управління фінансами федерального бюджету. У своєму складі міністерство фінансів має головне податкове управління з відповідними підрозділами. Остання структура займається збиранням податків, розробкою інструкцій до податкових законів, аналізом повноти надходження податків, прогнозуванням надходжень, аналізом економічного впливу змін у податковому законодавстві тощо. Центральне місце у структурі міністерства фінансів займає служба фінансового менеджменту, як «державна бухгалтерія» всіх операцій з коштами федерального бюджету. Серед провідних її підрозділів можна назвати відділи менеджменту виплат та менеджменту звітів. Важливим підрозділом міністерства фінансів є офіс менеджменту готівки і боргу, що здійснює щоденне управління готівкою.

Бюджетний офіс конгресу створено відповідно до акту про бюджет 1974 р. як допоміжний незалежний безпартійний орган з питань бюджету при конгресі з метою забезпечення його ключовою інформацією про економіку США, федеральний бюджет та федеральні програми. Він допомагає оцінити фінансові та бюджетні результати законодавчих дій, здійснює аналіз президентського проекту федерального бюджету, готує відповідні звіти конгресу. За суттю, бюджетний офіс конгресу конкурує з ОМБ при опрацюванні проекту президентського бюджету і викладає конгресу свої міркування щодо досконалості проекту бюджету. Офіс розробляє прогнози з бюджетних та економічних питань на наступні роки, допомагає комітетам конгресу

при розгляді фінансових та бюджетних питань. Бюджетні комітети розробляють бюджетну резолюцію, готують положення про узгодження чинного законодавства з бюджетною резолюцією, стежать за ходом обговорення бюджету у конгресі тощо.

Генеральне бухгалтерське управління (ГБУ) теж є підрозділом, підзвітним конгресу. Воно видає інструкції щодо обліку й контролю, стежить за їхнім виконанням агентствами, перевіряє діяльність певних агентств, робить офіційні висновки щодо доцільності використання коштів, вивчає державні програми і розробляє методику оцінки їхньої ефективності. Слід відмітити, що близько 80% завдань становлять оцінки та ревізії федеральних програм і лише 20% – питання бухгалтерського обліку.

Директор ГБУ призначається на 15 років президентом США за обов'язковим погодженням з конгресом. Основним завданням ГБУ є здійснення ревізій щодо використання коштів федерального бюджету міністерствами і відомствами, виявлення порушень та відхилень, підготовка рекомендацій виконавчій гілці влади щодо їхньої ліквідації.

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

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

Підготовка проекту федерального бюджету США на відповідний фінансовий рік починається за 2–1,5 року до початку цього фінансового року. Так, весною, що передує року, на який складається бюджет, на підставі попереднього макроекономічного прогнозу за участю ОМБ, офісу економічної політики міністерства фінансів США, ради консультантів з економіки та приватних компаній, що займаються підготовкою таких прогнозів (до речі, це дуже розвинута індустрія), міністерство фінансів США робить попередню оцінку надходжень. Слід зауважити, що при розгляді проекту федерального бюджету у конгресі робиться повторний макроекономічний прогноз. На цій основі ОМБ розробляє цілі державної політики щодо бюджету та бюджетні межі.

ОМБ доводить до агентств зазначені матеріали. Протягом літа агентства готують свої заявки, які у більшості випадків набагато перевищують доведені до них бюджетні межі. Восени ОМБ розглядає отримані заявки, аналізує запропоновані програми щодо їх ефективності і проводить обговорення з агентствами стосовно

розбіжностей між заявками і бюджетними межами. Якщо узгодження не досягнуто, питання виносяться на розгляд президента США.

Щороку на початку лютого, тобто за 8 місяців до початку нового бюджетного року, президент подає проект федерального бюджету до конгресу. Процедура подання президентом проекту бюджету до конгресу розпочалася з ухвалення у 1921 р. акту про бюджет і бухгалтерський облік. До того часу агентства подавали до конгресу свої власні бюджетні заявки. Президентський бюджетний документ супроводжується детальним викладенням програм, аналізом ефективності їхнього запровадження та іншими обґрунтуваннями (налічує 5 томів), пропозиціями щодо зміни податкових законів тощо.

У конгресі ревізію президентського документа здійснює насамперед бюджетний офіс конгресу, який надає комітетам відповідні висновки і свої пропозиції. Головним завданням обох бюджетних комітетів конгресу у цей період є підготовка бюджетної резолюції.

Виходячи з аналізу президентського проекту бюджету та іншої бюджетної інформації, кожен бюджетний комітет подає «свій» палаті проект бюджетної резолюції. Ці резолюції потім обговорюються палатою представників і сенатом з тим, щоб до 15 квітня мати погоджений варіант проекту бюджету.

Бюджетна резолюція складається з двох частин. Перша – включає питання фіскальної політики та рівнів федерального оподаткування, загальний обсяг доходів, видатків, розмір державного боргу та відповідно максимальний обсяг дефіциту бюджету. Друга частина бюджетної резолюції висвітлює питання бюджетних пріоритетів. Тут загальні обсяги видатків розподіляються між функціональними категоріями (програмами) – сільського господарства, охорони здоров'я, транспорту тощо. Якщо якийсь конгресмен пропонує підняти рівень бюджетних асигнувань для фінансування певної програми, він зобов'язаний подати пропозиції щодо компенсації такої різниці за рахунок зменшення обсягу асигнувань для іншої програми або збільшення доходних джерел чи максимального рівня дефіциту. У кінцевому підсумку схвалена обома палатами конгресу бюджетна резолюція є внутрішнім документом конгресу, що вміщує директиви і загальні вимоги до комітетів про внесення змін до законів про асигнування, що перебувають у їхній юрисдикції.

Специфічним у федеральному бюджеті США є те, що він затверджується не одним законом, а пакетом законів щодо асигнувань за певними видами програм.

Усі видатки федерального бюджету США можна поділити на постійні та дискреційні. Постійні видатки становлять у середньому 2/3 всіх видатків і не потребують щорічного перезатвердження законами. Це видатки, що мають обов'язковий характер – сплата процентів за державний борг, виплата різних видів допомоги населенню, пенсій тощо. З кожним роком витрати з бюджету на ці заходи зростають. Зокрема щодо програм субсидювання населення, конгрес дійшов висновку, що видатки бюджету на виконання подібних програм повинні надаватися до того часу, поки не буде ухвалене рішення про зміну законів, якими вводяться й регулюються такі програми.

Таким чином, робота конгресменів над видатковою частиною проекту бюджету по суті зводиться до визначення загального обсягу дискреційних видатків та ухвалення 13 законів стосовно відповідних програм (освіта, медична допомога, транспорт, охорона навколишнього природного середовища, оборона тощо).

Поділ видатків на постійні та дискреційні у федеральному бюджеті США, на нашу думку, має суттєві переваги. З одного боку, набагато спрощується опрацювання проекту бюджету в конгресі, зокрема, відсутні зайві дебати щодо постійних (обов'язкових) видатків, які не перезатверджуються щорічно. Крім того, виникає конкурентне середовище для затвердження якісніших, ефективніших програм, на які спрямовуються дискреційні видатки бюджету. Таким чином, якщо виконання програми не принесло очікуваних результатів у поточному році, така програма може бути виключена з проекту бюджету на наступний рік.

У процесі складання федерального бюджету важливим чинником є механізм визначення грантів для штатів та місцевих урядів. Гранти обов'язково мають цільовий характер. Більшість грантів визначається на підставі формул, затверджених законами (формули переглядаються кожні 5–10 років), але деякі гранти надаються на конкурсній основі (дослідження в галузі медицини, освіти). Для кожної грантової програми законодавчо встановлені критерії надання грантів. На підставі затвердженого федерального бюджету міністерства і відомства здійснюють поквартальний розподіл передбачених для них у бюджеті асигнувань та подають до Міністерства фінансів США.

Важливим аспектом у виконанні федерального бюджету США є наявність у складі міністерства фінансів офісу управління готівкою і боргом. Серед працівників цього офісу є аналітики з питань доходів бюджету, з питань видатків бюджету та з питань управління боргом. Ці пра-

цівники, виходячи з помісячних розписів відповідних показників, здійснюють їхній щоденний розподіл. Так, аналітик з питань доходів, виходячи з наданого офісом податкового аналізу прогнозу надходжень на місяць, здійснює відповідний щоденний прогноз надходження доходів. Аналітики з питань видатків отримують від агентств помісячний розпис видатків на програми і на підставі цих розписів встановлюють щоденний розподіл асигнувань. Аналітики ж з питань управління боргом формують пропозиції відносно щоденного збалансування касових розривів.

Наявність розвинутих та стабільних інструментів запозичень федерального уряду на фінансових ринках робить гнучким механізм управління готівкою. Так, основними ринковими інструментами запозичення федерального уряду є 13, 26, 52-тижневі векселі, 2, 5, 3, 10-річні облигації, інфляційно захищені цінні папери, 30-річні бони, облигації для управління готівкою (15–30-добові). Щотижня керівництво офісу визначає обсяг, кількість та вид інструментів запозичень, структуру боргу, виходячи з поточної ситуації. Відповідно до цього розробляється і оприлюднюється календар випуску федеральних цінних паперів.

Офіс ставить перед собою завдання – забезпечити щоденне надходження коштів в обсязі, не меншому, ніж передбачено щоденними прогнозами. Виходячи з фактичного надходження коштів здійснюється щоденний перегляд грошових потоків. З метою ефективного управління готівкою залишки на чековому рахунку інвестуються (наприклад, шляхом перенесення на ощадний рахунок).

Виплати з бюджету проводяться через федеральну резервну систему, яка складається з 12 федеральних банків.

Оскільки у США штати мають великі повноваження (своя конституція, закони тощо), це суттєво впливає на формування їхніх бюджетів. Бюджетні процеси у штатах значно відрізняються між собою, а також і від бюджетного процесу на федеральному рівні. Так, у 46 штатах бюджетний рік починається 1 липня, і тільки у кількох штатах він збігається з федеральним (з 1 жовтня по 30 вересня). У 28 штатах затверджуються щорічні бюджети, а у 22 – дворічні. Законодавство одних штатів допускає наявність бюджетного дефіциту, в інших – вимоги щодо обов'язкового збалансування доходів і видатків. На відміну від федерального бюджету, у 42 штатах складовою частиною бюджетного документу є капітальний бюджет.

Структуру доходних джерел бюджетів штатів можна визначити таким чином: 23% становить податок на торгівлю, 20 – гранти з федераль-

ного бюджету, 15 – прибутковий податок, 42% – інші доходи. Серед доходних джерел місцевих бюджетів 33% становлять федеральні та штатні гранти, 27 – податок на нерухомість, 5 – податок на торгівлю, 35% – інші джерела.

Важливою особливістю бюджетного процесу США є якісний, а не кількісний підхід до аналізу програм. Так, при складанні проекту бюджету «ревізуються» програми на ефективність, міністерства і відомства обов'язково додають до заявок оцінку результатів виконання програми. Тобто спочатку за основу ставиться мета програми, а потім розробляються заходи щодо її реалізації. Суттєву роль в цьому відіграє складання проекту бюджету за допомогою програмного методу.

У міжбюджетних взаємовідносинах можна виділити такі важливі аспекти. По-перше, існує чіткий розподіл доходних джерел між федеральним бюджетом, бюджетами штатів та місцевими бюджетами. По-друге, дотації бюджетам штатів та місцевим бюджетам з федерального бюджету є цільовими, надаються на виконання загальнодержавних програм (освітні програми, соціальний захист населення, дорожні роботи тощо) і з боку федерального уряду забезпечується контроль за їхнім виконанням.

Слід окремо сказати про практику США щодо розповсюдження інформації про бюджет серед громадськості. Щорічно офісом менеджменту і бюджету випускається брошура про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік. Президентський проект бюджету є відкритим документом. Належне місце у бюджетному процесі США відіграють приватні консалтингові фірми, що здійснюють аналіз бюджетних програм, грантів для місцевих бюджетів і подають свої рекомендації з цього приводу. Окремі приватні консалтингові фірми займаються макроекономічним прогнозуванням, висновки якого використовуються в роботі відповідними державними відомствами.

Вагомим внеском у поліпшення стану федерального бюджету стало ухвалення конгресом акту Грамма-Радмена-Голлінгза, яким встановлено максимальні обсяги дефіциту федерального бюджету на кожен фінансовий рік, починаючи з 1987 року. Отже, при ухваленні щорічного федерального бюджету обов'язковою умовою є дотримання визначених меж дефіциту. Завдяки цьому створюються умови для цілеспрямованого управління боргом і дефіцитом. Всі спеціальні кошти бюджетних установ включені до складу бюджету.

Конституцією **Російської Федерації** визначено, що у Російській Федерації визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке у межах

своїх повноважень діє на принципах самостійності. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону суспільного порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення [68].

Таким чином, Конституція Росії також гарантує управлінську функцію держави в умовах самостійності формування місцевих бюджетів. Як і Конституція України, Конституція Росії визначає участь держави у збалансуванні бюджету шляхом забезпечення фінансування делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування можуть законодавчо наділятися окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їхньої реалізації матеріальних і фінансових ресурсів. Здійснення переданих повноважень контролюється державою. При цьому уряд Російської Федерації:

а) розробляє і подає Державній Думі федеральний бюджет та забезпечує його виконання; подає звіт про виконання федерального бюджету;

б) забезпечує проведення у Російській Федерації єдиної фінансової політики, включаючи бюджетну, кредитну і грошову.

Важливо, що законопроекти про введення або скасування податків, про звільнення від сплати податків, випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, інші законопроекти, що передбачають витрати за рахунок федерального бюджету, можуть вноситись тільки при наявності висновків уряду Російської Федерації.

У Раді Федерації обов'язково розглядаються ухвалені Державною Думою федеральні закони з таких питань, як федеральний бюджет, федеральні податки і збори, фінансове, валютне, кредитне та митне регулювання, грошова емісія тощо.

У Російській Федерації бюджетним і податковим законодавством досить детально регулюються питання бюджетної та податкової політики. Обов'язковому розгляду у раді федерації підлягають прийняті державною думою федеральні закони з питань федерального бюджету, федеральних законів і зборів, фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання, грошової емісії [47, 68]. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцеві бюджети, установлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

Особлива увага приділяється ролі податків у реалізації завдань бюджетної політики. Система податків, які стягуються у федеральний бюджет, і загальні принципи оподаткування в Росії встановлюються федеральним законом. Законопроекти про введення чи скасування податків, звільнення від їхньої сплати, про випуск державних позик, про заміну фінансових зобов'язань держави, інші законопроекти, що передбачають видатки, котрі покриваються за рахунок федерального бюджету, можуть бути внесені тільки за наявності висновку уряду Російської Федерації. Закони, що запроваджують нові податки чи погіршують стан платників податків, зворотної сили не мають.

Уряд Російської Федерації розробляє і подає державній думі федеральний бюджет та забезпечує його виконання, надає звіт про виконання. Він здійснює єдину фінансову, кредитну і грошову політику, а також єдину державну політику в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології.

Нова федеральна Конституція **Швейцарії** від 1998 р. визначає насамперед розподіл завдань між конфедерацією і кантонами. Зокрема титул 3 конституції визначає основні постулати фінансової політики держави, які передбачають утримання балансу витрат та доходів конфедерацією протягом тривалого періоду, скорочення федерального боргу та врахування економічної ситуації [88].

На відміну від інших конституцій у Конституції Швейцарії визначаються основні принципи оподаткування (ст. 127), а їх повніша характеристика та основні засади оподаткування, зокрема, коло платників податків, об'єкти податку і його нарахування встановлюються окремим законом. Першочергова увага надається принципам універсалізації та рівності податкового режиму і оподаткування. Останні повинні максимально виконуватись виходячи з економічних можливостей та природи податків. Окремим положенням конституції забороняється подвійне оподаткування. Для цього розроблені необхідні заходи впливу з боку конфедерації.

Конфедерація встановлює принципи гармонізації прямих податків, які стосуються податкового зобов'язання, податкового об'єкта, податкового періоду і процедурного та кримінального законодавств з питань оподаткування. Характерно також, що в Конституції Швейцарії значна увага приділяється механізму формування податкової системи. Тим самим забезпечується виконання управлінської функції держави через фіскальну політику, зокрема, конституція надає право конфедерації підвищувати рівень прямих податків:

- а) до 11,5% на доходи приватних осіб;
- б) до 9,8% на чистий дохід юридичних установ;
- в) до 0,0825% на капітал та запасний грошовий фонд юридичних установ.

Негативні наслідки прогресії на податок, яким обкладаються доходи приватних осіб через інфляцію періодично вирівнюються.

При встановленні податкової шкали конфедерація враховує бюджет прямих податків кантонів та муніципалітетів. Третина валового податкового збору залишається у кантонах, а не менше однієї шостої цієї суми використовується для забезпечення фінансової рівноваги між кантонами.

Конфедерація може також видавати інструкції щодо пільгового впорядкування, зокрема, вона може стягувати податок на додану вартість розміром 6,5% з товарів та послуг, включаючи особисте використання, та на імпорт, з яких 5% податкового збору використовується для надання допомоги групам населення з низькими доходами. Якщо через зміни у структурі фінансування витрат за страховими внесками або ж за старістю треба збільшувати витрати на соціальне страхування, розмір податку на додану вартість може бути збільшений федеральним законом не більше ніж на 1%.

Особливістю Конституції Швейцарії є й те, що вона конкретизує права конфедерації у спеціальному оподаткуванні споживання. Так, об'єктами оподаткування можуть бути: тютюн та продукція з тютюну; дистильований спирт; пиво; автомобілі та автомобільні деталі; неочищена нафта, інше мінеральне паливо, природний газ та продукти їхнього очищення тощо. Дозволяється також додатково оподатковувати моторне паливо, стягувати гербовий збір з цінних паперів, з преміальних доходів, обкласти податком неоголошені надходження від основних засобів та оборотних коштів, з лотерейного виграшу та страхового прибутку, з документів на комерцію тощо. Операції з нерухомою власністю та іпотекою звільняються від оподаткування. До функцій конфедерації входить також розробка законодавства про мито та інші збори з транскордонного продовольчого транспорту, про податок на додану вартість, спеціальний податок на споживання, гербовий збір або неоголошений збір.

Конституція Швейцарії забезпечує також фінансову рівновагу між кантонами: при наданні субсидій враховує фінансові можливості кантонів та спеціальну ситуацію в гірських регіонах. Таким чином, вона деталізує управлінську функцію держави через фіскальні норми податкової системи і взаємовідносини різних рівнів державного управління у формуванні бюджету.

Конституція **Франції** також визначає права держави щодо забезпечення управлінської функції через формування системи оподаткування на різних рівнях бюджету. Зокрема, фінансові закони визначають прибутки і витрати держави при дотриманні умов основного закону держави, цілі економічного і соціального розвитку на основі запровадження сталої податкової системи [70].

Якщо парламент не ухвалив рішення стосовно формування проекту бюджету протягом 70-денного терміну, положення проекту можуть бути введені в дію шляхом видання ордонансу. Ордонанси ухвалюються радою міністрів після одержання висновку державної ради. Вони стають чинними після їхнього опублікування, але втрачають чинність, якщо законопроект про їхнє затвердження не внесений у парламент до закінчення терміну, визначеного законом.

Законодавча ініціатива у Франції належить прем'єр-міністру і членам парламенту. Якщо фінансовий закон, який встановлює прибутки і витрати на бюджетний рік, не внесений у термін, достатній для того, щоб цей закон був запроваджений з початку нового бюджетного року, уряд згідно з конституцією, має право терміново просити у парламенту дозволу на стягування податків і своїм декретом повідомляє про відкриття кредитів, які стосуються фінансування державних органів, відповідно до вже ухвалених парламентських рішень.

Фінансові законопроекти вносяться спочатку в Національні збори Франції, потім обговорюються у раді міністрів, а після висновків державної ради країни – вносяться в бюро однієї з двох палат. Законодавчі пропозиції і поправки, запропоновані членами парламенту, не можуть бути прийняті в тому випадку, якщо наслідком їхнього введення могло бути скорочення державних доходів або збільшення витрат держави. Таким чином, за Конституцією Франції управлінська функція держави реалізується через податки та регулювання бюджетного процесу.

У Франції одним з основних етапів складання проекту державного бюджету є проведення бюджетних конференцій (переговори працівників бюджетного департаменту міністерства фінансів зі співробітниками галузевих міністерств – головних розпорядників коштів). У таких переговорах бере участь і фінансовий контролер при відповідному міністерстві [45].

Зазначені конференції проводяться у два етапи. *Перший етап* проходить у травні року, який передуює плановому. Перед цим міністерство фінансів готує проект листа головним розпорядникам

коштів з відповідними інструкціями (циркулярами) щодо прогнозу основних макропоказників, вказівками та роз'ясненнями бюджетної політики на наступний рік. Цей лист підписується прем'єр-міністром та доводиться до головних розпорядників коштів.

До цих переговорів готуються обидві сторони. Бюджетний департамент міністерства фінансів під час переговорів посилається на вище-зазначені документи (для кожної зустрічі відповідні бюро готують матеріали з приводу конкретного головного розпорядника). Щонайменше за день до зустрічі головний розпорядник зобов'язаний подати свої пропозиції міністерству фінансів для попереднього ознайомлення. З боку бюджетного департаменту у переговорах беруть участь бюро, які ведуть у міністерстві фінансів справи відповідного головного розпорядника. Вони, врешті-решт, і подають прийняті рішення до бюро зведених показників. Привертає до себе увагу той факт, що розбіжності під час конференцій стосуються лише 5–7% витрат, тоді як їхня решта лишається стабільною протягом 5–6 років.

Результатом переговорів стає узгодження основних показників видатків відповідних міністерств. Щодо спірних та узгоджених питань, то вони вирішуються на окремих зустрічах безпосередньо міністра фінансів з галузевими міністрами. Лише стратегічно найважливіші спірні питання виносяться на вирішення прем'єр-міністра.

Отже, кінцевим результатом проведення таких переговорів є визначення кінцевих меж видатків для головних розпорядників на наступний рік.

Другий етап переговорів відбувається у серпні-вересні року, який передує плановому, з приводу технічного уточнення вже узгоджених показників (пропозиції щодо перерозподілу коштів тощо). В результаті цих переговорів головні розпорядники корегують «блакитні книжки» – частини проекту державного бюджету, які подаються на розгляд парламенту, відповідають встановленим міністерством фінансів стандартам, складаються відповідними головними розпорядниками коштів, включають основні показники видатків відповідного головного розпорядника на наступний рік, детальні розрахунки та необхідні пояснення.

Особливу роль у системі взаємовідносин між головними та другорядними розпорядниками бюджетних коштів відіграє централізований та деконцентрований контроль. Система фінансового контролю у Франції започаткована ще відповідно до закону від 1922 року. Головною його особливістю є те, що контроль попередній, тобто вже на стадії

визначення зобов'язань усувається можливість будь-якого неправильного використання бюджетних коштів. Це здійснюють фінансові контролери галузевих міністерств, які у своїй діяльності підпорядковані міністру фінансів і ним призначаються на посаду. Вони безпосередньо співпрацюють з бюджетним департаментом міністерст-ва фінансів та рахунковою палатою.

Наявність у кожному міністерстві (головному розпоряднику коштів) служби фінансового контролера забезпечує візування всіх документів, пов'язаних з виділенням бюджетних коштів, він бере участь у складанні бюджетного плану головного розпорядника, візує розподіл асигнувань між другорядними розпорядниками коштів, консультує керівництво відповідного міністерства щодо доцільності їхніх фінансових проектів, надає необхідну інформацію бюджетному департаменту міністерства фінансів.

Деконцентрований фінансовий контроль передбачає наявність фінансового контролера також у префектурі кожного регіону. Такий фінансовий контролер розглядає та візує всі документи, пов'язані з виділенням бюджетних асигнувань другорядним розпорядникам коштів, підпорядкованим відповідним галузевим міністерствам та тих, що перебувають у віданні префектури відповідного регіону. Потреба у такому контролі виникла через поступове збільшення асигнувань, які передаються другорядним розпорядникам (поширення деконцентрації державних фінансів), та у зв'язку з втратою можливостей детально їх відслідковувати і контролювати з боку центрального фінансового контролера. Деконцентрований фінансовий контроль сьогодні діє згідно із законом від 1996 року. У своїй роботі деконцентровані фінансові контролери співпрацюють з бюджетним департаментом міністерства фінансів та центральними фінансовими контролерами при міністерствах стосовно видатків другорядних розпорядників цих міністерств.

У складі галузевого міністерства функціонує бюджетний відділ (у складі близько 15 осіб), котрий забезпечує координацію всіх управлінь міністерства з підготовки проекту бюджету. Цей відділ постійно співпрацює з управлінням бюджету міністерства економіки і фінансів. На початковій стадії складання проекту бюджету він отримує та вивчає бюджетний циркуляр від управління бюджету та лист прем'єр-міністра (про підготовку проекту бюджету) і розсилає ці документи з чіткими інструкціями про підготовку заявок всім управлінням міністерства.

В управліннях міністерства є бюджетні бюро, які займаються розробкою заявок щодо бюджетних програм. Бюджетний відділ

координує їхню роботу із складання проекту бюджету і, керуючись вимогами, викладеними у зазначених документах, аналізує подані ними бюджетні заявки та узгоджує всі бюджетні питання на рівні міністерства. Потім бюджетний відділ зводить бюджетний запит в цілому по міністерству і під час бюджетних переговорів представляє своє міністерство. На останній стадії формування проекту бюджету, перед його поданням до парламенту, бюджетний відділ за участю бюджетних бюро готує так званий «синій зошит» (стандартизований виклад проекту бюджету за галузевими міністерствами з необхідними показниками і відповідними поясненнями). До речі, у процесі розгляду проекту державного бюджету в парламенті кожен галузевий міністр сам представляє свій «синій зошит» як складову частину проекту бюджету.

У процесі формування проекту бюджету галузеве міністерство взаємодіє з другорядними розпорядниками (доводить до них необхідні інструкції та вимоги, аналізує їхні заявки) і визначає орієнтовні обсяги асигнувань кожному другорядному розпорядникові. Після затвердження бюджету ці обсяги можуть змінюватися. В ході виконання бюджету бюджетний відділ відслідковує видатки свого міністерства, готує щомісячні аналітичні звіти.

Головною відмінністю (порівняно з Україною) є наявність у Франції окремо класифікації державного бюджету та класифікації місцевих бюджетів, згрупованих за різними ознаками і практично непорівняних між собою. Основними групуваннями бюджетної класифікації є сім розділів:

- 1) борг і державні гарантії;
- 2) видатки на утримання парламенту, служб президента та прем'єр-міністра;
- 3) видатки на оплату праці та інші поточні видатки;
- 4) поточні трансферти;
- 5) капітальні видатки бюджетних установ;
- 6) субвенції на капітальні видатки;
- 7) видатки на отримання бюджетних установ.

У останньому розділі бюджетні асигнування розбиваються на глави, котрі стосуються переважно видатків бюджетних установ (це основна категорія у бюджетній класифікації видатків). У розділах 4 та 6 існує розподіл асигнувань за програмами. Глави розбиваються на статті за відомчою ознакою, зокрема, виділяється центральний апарат міністерств, їхні деконцентровані служби та інші функціональні підрозділи. Найнижчий рівень деталізації видатків – параграфи, які

визначають економічний характер видатків (зазначена класифікація є незмінною та єдиною для всіх розпорядників коштів).

Слід зазначити, що законом про державний бюджет на відповідний рік автоматично затверджується бюджетна класифікація з відповідними змінами та доповненнями, які вносилися під час складання проекту державного бюджету. При цьому у законі про державний бюджет бюджетні асигнування затверджуються за головними розпорядниками коштів з розподілом на розділи та глави (наводиться розподіл і за статтями). Міністр фінансів має право своїм декретом перерозподілити кошти відповідно до глав у межах одного розділу, але не більше 10% коштів. Внесення змін між статтями у межах однієї глави не обмежується. Найбільші зміни стосуються глав у бік їхнього укрупнення. Так, у 1951 р. глав налічувалося близько 5000, у 1985 р. – 1500, на сьогодні – 935. На майбутнє їхню кількість планується скоротити ще на 100 одиниць.

Бюджетна класифікація зазнає значних змін в останні роки. Удосконалюється обсяг і структура планових бюджетних показників, які розробляються і подаються у проекті закону про державний бюджет та показників, що застосовуються при виконанні бюджету і підготовці відповідного звіту. Тобто йдеться про те, щоб головним розпорядникам надавати більше прав під час планування та виконання бюджету і посилити засоби перевірки виконання їхнього бюджету шляхом поліпшення інформаційної системи виконання бюджету.

До 1982 р. для Франції була характерна значна централізація влади, що склалася історично. На той час існувало 2 рівні місцевого самоврядування: департаменти і комуни. Регіони існували як державні утворення територій на чолі з префектом. Після ухвалення закону від 1982 р. про децентралізацію влади регіони виділилися у самостійні адміністративно-територіальні одиниці, набули прав самоврядних територій. Характерними рисами такої децентралізації стали відміна попереднього контролю за видатками місцевих бюджетів (здійснюється лише наступний контроль за законністю діяльності), голова вибраної ради став очолювати виконавчу владу на відповідній території (раніше це було компетенцією префекта відповідної території).

Відповідно до трьох рівнів місцевого самоврядування у Франції сьогодні налічується три основні типи місцевих бюджетів: бюджет регіону, бюджет департаменту та бюджет комуни. При цьому чітко розмежовуються функції, повноваження і фінансові ресурси між цими трьома рівнями влади. Всі податкові надходження чітко визначені у Податковому кодексі, у якому передбачені норми обмеження розміру

місцевих податків. Серед місцевих податків основними є: житловий податок (сплачує той, хто безпосередньо проживає у будівлі); професійний збір; податок на забудівлі; податок на незабудовані землі.

Ще однією суттєвою особливістю бюджетної системи Франції є те, що з державного бюджету оплачується праця усіх державних службовців, в тому числі і викладачів навчальних закладів. З державного бюджету надаються дотації окремо місцевим бюджетам всіх рівнів (регіонам, департаментам та комунам), з яких частина є цільовими. При цьому, 4 регіони є «донорами» і перераховують частину своїх ресурсів до державного бюджету у спеціальний фонд перерозподілу, з якого виділяються дотації іншим місцевим бюджетам.

Безпосередньо питаннями міжбюджетних трансфертів займається міністерство внутрішніх справ Франції. У цьому міністерстві створена потужна інформаційна база, у якій зосереджені статистичні дані соціально-економічного розвитку відповідних територіальних утворень, показники їхніх бюджетів, а також програмне забезпечення для розрахунку трансфертів місцевих бюджетів за чіткими (прозорими) формулами.

У міністерстві економіки і фінансів є відповідне бюро у складі управління бюджету, яке безпосередньо співпрацює з міністерством внутрішніх справ з питань формування міжбюджетних відносин і, зокрема, що-до визначення загального розміру міжбюджетних трансфертів (переговори аналогічні переговорам з галузевими міністерствами). При цьому, в законі про державний бюджет затверджується тільки загальний обсяг трансфертів («загальний конверт»), який має стабільну базу і коригується щорічно з урахуванням рівня інфляції та зростання ВВП. Тому і дебати відносно загального обсягу як всередині уряду, так і в парламенті в основному зводяться до вирішення питання: якою мірою враховувати ці чинники для індексації загального обсягу порівняно із затвердженим на поточний рік. Міністерство внутрішніх справ відразу після затвердження закону про державний бюджет здійснює розподіл цього «загального конверта» за видами трансфертів та рівнями бюджетів і доводить показники до місцевих бюджетів.

Таким чином, бюджетній системі Франції притаманні такі суттєві елементи, які сприяють стабільності та ефективності її функціонування:

- підвищений статус міністерства фінансів і економіки порівняно з іншими міністерствами (його міністр є віце-прем'єр-міністром Франції), а також наявність у його складі макроекономічного департаменту, подат-

кових органів, казначейства, структури фінансових контролерів, що дає можливість впроваджувати скоординовану бюджетну та податкову політику;

- значна роль і відповідальність галузевих міністерств у бюджетному процесі, яка сприяє насамперед прийняттю узгоджених рішень щодо бюджету та підвищенню якості бюджетних програм;

- проведення бюджетних конференцій як ключового заходу для досягнення консенсусу у питаннях пріоритетності та ефективності бюджетних програм, вироблення узгодженої бюджетної політики всередині уряду (між міністерством фінансів та економіки і галузевими міністерствами) при виробленні основних напрямків бюджетної стратегії в цілому та формуванні проекту бюджету зокрема;

- наявність жорсткої системи внутрішнього попереднього фінансового контролю за видатковою частиною бюджету на стадії зобов'язань надає можливість запобігати будь-якому неправильному і нерациональному використанню бюджетних коштів.

Принцип самостійності у формуванні бюджетів закладено в основу Конституції **Федеративної Республіки Німеччини** (ФРН). Встановлено, що федерація і землі є самостійними та незалежними у формуванні свого бюджетного господарства. Якщо землі діють за дорученням федерації, то остання має забезпечити витрати на таку діяльність. В разі, коли законодавчо встановлено, що федерація несе половину або більше витрат, то виконання закону здійснюється за дорученням федерації, а якщо законом встановлено, що землі несуть чверть або більше витрат, то такий закон є чинним лише після схвалення бундесрату. Згідно з конституцією, федерація може надавати землям фінансову допомогу для відшкодування особливо важливих витрат земель і громад (об'єднань громад), необхідних для попередження порушень загальної економічної рівноваги або вирівнювання можливих економічних територіальних розходжень чи для надання допомоги економічному розвитку окремого регіону. Застосування і форма надання коштів регламентуються нормами федерального закону, який схвалює бундесрат, або адміністративної угоди, яка базується на федеральному фінансовому законі [71, 124].

Таким чином, федерація і землі несуть адміністративні витрати, котрі встановлюються конституцією відповідно до їхніх функцій. Кожна з них відповідає за належне виконання управлінської функції, яка конкретизується федеральним законом, що його схвалює бундесрат. За конституцією федерації надається також виняткова законодавча

компетенція вирішувати митні справи, питання фінансових монополій, формування податків, якщо надходження від цих податків належать їй цілком або частково.

Згідно із основним законом федерація одержує надходження від таких податків: різні види мита; непрямі податки на споживання тією самою мірою, у якій вони не надходять на користь земель; від вантажного транспорту; з обороту капіталів; з обмінних операцій; разовий майновий податок і компенсаційні збори для вирівнювання витрат земель; додаткові збори до прибуткового податку і до податку на прибуток корпорацій; податки, які збираються у рамках Європейського співтовариства тощо.

Водночас землі мають право законодавчої ініціативи щодо місцевих податків на споживання і на витрати тією самою мірою, у якій вони не тотожні податкам, встановленим федеральним законодавством. До бюджетів земель надходять кошти від таких податків: майновий податок; податок зі спадщини; на автомашини; з транспорту, тією самою мірою, в якій він не надходить на користь федерації або федерації і землям водночас; податок на пиво; на прибутки від грального бізнесу.

Надходження від прибуткового податку, від податків на прибуток корпорацій і податку з обороту (загальні податки) належать федерації і землям у частинах, встановлених податковим законодавством. Так, частину надходжень від прибуткового податку, яка повинна резервуватися землями з платежів, внесених мешканцями громад у вигляді прибуткового податку, одержують громади. Норми оподаткування регулюються федеральним законом, схваленим бундесратом. Останній може встановити, зокрема, самостійне визначення частки належних громадам платежів. Законодавчо встановлюється право громад вводити в дію положення про прямі податки. Якщо земля не має у своєму складі громад, то надходження від прямих і місцевих непрямих податків належать землі. Громади й об'єднання громад спільно одержують визначений законодавством землі відсоток від податків, що виділяються на користь землі. Норми розподілу, а також порядок одержання надходжень від податку на прибуток корпорацій і прибуткового податку з громадян деталізуються у федеральному законі, який потребує схвалення бундесратом. Закон однаковою мірою може передбачити положення про розмежування та поділ надходжень від місцевих і інших податків. Частка надходжень від податку з обороту, який виділяється на користь земель, визначається пропорційно

чисельності населення, що мешкає на конкретній території.

Закон гарантує вирівнювання розходжень у фінансових можливостях між землями. При цьому враховуються фінансові можливості і потреби громад (об'єднань громад). Умови одержання коштів для вирівнювання та зобов'язання земель за такими виплатами, а також принципи надання таких коштів, їхні обсяги повинні встановлюватись законодавчо. Закон однаковою мірою може встановити, що федерація надає субсидії економічно слабозрозвиненим землям для додаткового покриття їхніх загальних фінансових потреб (додаткові субсидії).

У межах поточних надходжень федерація і землі мають однакові права на покриття своїх витрат. При цьому розміри витрат визначаються з урахуванням проектів бюджетів. Потреби федерації і земель у витратах регулюються з метою досягнення їхнього економічного вирівнювання, уникнення надмірного навантаження на платників податків та для забезпечення однакового рівня життя на всій території країни. Якщо федеральний закон накладає на землі додаткові витрати або вилучає у них прибутки, то ці витрати можуть компенсуватися на основі федерального закону, схваленого бундесратом, а також шляхом цільових асигнувань з федеральних бюджетів.

Мито, фінансові монополії, податки на споживання, регульовані федеральним законодавством, включаючи податки на імпорт і податки, які збираються у рамках Європейського співтовариства, регулюються федеральними фінансовими органами. Структуру цих органів визначає федеральний закон, а керівники органів середніх інстанцій призначаються за узгодженням з урядами земель.

Таким чином, Конституція ФРН містить найрозгорнутішу характеристику всіх функцій і принципів держави, яких вона повинна дотримуватись при формуванні збалансованого бюджету. До таких основоположних функцій належить насамперед управлінська функція, яка визначається за чітким розмежуванням видів податків, що збираються на загальнодержавному рівні і надходять до федерального бюджету, та податків, які надходять землям. Якщо в останніх є громади, то ці податки є надбанням і окремих громад з відповідним підкріпленням їхніх прав відповідним законом на отримання частки від зазначених податків. Ця функція забезпечується також завдяки принципу самостійності формування окремих бюджетів на місцевому та федеральному рівнях і через функцію збалансування бюджету держави. Слід зазначити, що остання функція обґрунтовується за допомогою детального правового механізму складання врегульованих

показників бюджету.

Відповідно до конституції ФРН є федерацією, до складу якої входять 16 суб'єктів – земель, а також муніципальні утворення. До компетенції федеральних органів влади відносяться оборона, міжнародні відносини, питання громадянства, еміграції та імміграції, валютна політика фінансування і регулювання федерального транспорту, поштових і телекомунікаційних послуг.

Для федеративного устрою ФРН у відносинах між різними рівнями державної влади, притаманні певні ознаки унітарних держав: широкі повноваження федерального уряду, спільні законодавства з важливих питань, а також спільність податкової системи для всієї федерації. При наданні соціальних послуг державні органи виходять не з мінімальних соціальних стандартів, а з принципу забезпечення однакового рівня життя для всього населення країни [71, 124].

Повноваження органів влади земель поширюються на сферу культури, освіти, юстиції, охорони здоров'я, а також регіональної економічної політики. Однак обсяг компетенції органів влади різних рівнів не завжди збігається з їхніми витратними повноваженнями. Витрати на соціальну політику і будівництво об'єктів інфраструктури, наприклад, здійснюється бюджетами всіх рівнів. Існує тенденція передачі витратних повноважень на нижчий рівень бюджетної системи: нині з муніципальних бюджетів фінансується близько 75% всіх капітальних витрат, причому більша частина повноважень з їхнього фінансування належить бюджетам вищого рівня.

Конституцією ФРН закріплено право органів влади встановлювати податки і розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи. Так, надходження прибуткового податку з фізичних осіб розподіляються однаковими частками між федеральним і регіональними бюджетами (по 42,5%), а залишок (15%) зараховується до доходів місцевих бюджетів. Надходження від податку на прибуток корпорацій розподіляється порівну між федеральним бюджетом і бюджетами земель, 80% надходжень податку з малого бізнесу зараховується до доходів муніципальних бюджетів, 15 – до бюджетів земель і 5% – до федерального бюджету. Надходження від податку на додану вартість розподіляється порівну між федеральним бюджетом і бюджетами земель. Такі податки становлять близько 70% податкових надходжень консолідованого бюджету ФРН [124].

При перерозподілі витратних повноважень насамперед змінюються частки федерального і регіональних бюджетів у загальних надходженнях

від ПДВ, який відіграє роль регулюючого податку. Для німецької бюджетної системи характерна трирівнева система міжбюджетного вирівнювання. По-перше, здійснюється прибуткове вирівнювання через надходження ПДВ до бюджетів суб'єктів федерації: 25% частки бюджетів земель у загальних надходженнях ПДВ розподіляються між всіма землями. З цієї суми 25% спрямовується на підтримку земель з низьким податковим потенціалом, а 75% розподіляється пропорційно чисельності населення.

Другий вид міжбюджетного вирівнювання передбачає перерозподіл бюджетних ресурсів між бюджетами земель без втручання федерального уряду. Як критерій для визначення одержувача трансферту розраховується регіональний фіскальний потенціал у вигляді суми податкових надходжень регіонального бюджету, скоригованої на податкові пільги та обсяг податкових прибутків місцевих бюджетів, у свою чергу скоригованих на щільність населення, ступінь урбанізації тощо.

Визначається також норматив вирівнювання для суб'єкта федерації, розрахований як добуток середнього фіскального потенціалу для усіх земель і чисельності населення певної землі. Потім кожному реципієнту фінансової допомоги надається трансферт з таким розрахунком, щоб його фіскальний потенціал з урахуванням вирівнювання становив не менше 95% середнього фіскального потенціалу. Фінансова підтримка здійснюється за рахунок регіональних бюджетів земель-донорів. Сума трансфертів становить зазвичай 66,6% суми перевищення середнього фіскального потенціалу регіону-донора.

Прямі федеральні гранти деяким територіям є третім видом фінансової підтримки регіонів в ФРН. При цьому розрізняють трансферти:

- територіям з низьким рівнем бюджетних доходів;
- територіям з високим рівнем бюджетних доходів як компенсацію за високий обсяг вирівняних платежів на користь східних земель;
- на особливі потреби деяким землям;
- на погашення заборгованості регіональними бюджетами;
- бюджетам східних земель для стимулювання інвестицій і економічного зростання.

Бюджетна система ФРН передбачає існування у кожного суб'єкта федерації власної методики перерозподілу ресурсів між бюджетами муніципальних утворень.

На відміну від Конституції ФРН, у бюджетному законодавстві **Великої Британії** основна увага в системі управління з боку

держави приділяється контрольній функції через регламентацію основних вимог бюджетного процесу. Так, згідно з цими вимогами міністр фінансів зобов'язаний кожного фінансового року готувати і подавати на розгляд палати громад звіт з оцінкою доходів і витрат Об'єднаного Королівства на наступний рік. Після ухвалення палатою громад звіту, на її розгляд виноситься законопроект про бюджетні асигнування, у якому передбачено виділення консолідованим фондом сум, необхідних для покриття витрат і асигнування цих сум на конкретні потреби [66].

Уряд Об'єднаного Королівства домовляється з органами виконавчої влади країн, які входять до нього, та регіонів про фінансування національного та регіонального урядування за такими принципами: національні та регіональні уряди фінансують більшість своїх витрат з власних джерел; уряди вільні на свій розсуд скорочувати чи збільшувати бюджетні витрати за умови збалансування бюджету протягом п'яти років; близько половини загальних регіональних витрат забезпечується національними субсидіями, які розподіляються міжрегіональною фінансовою комісією за відповідною формулою, яка передбачає часткову компенсацію нерівності між відповідними податковими базами.

На відміну від уже розглянутих конституцій різних країн, бюджетне законодавство Великої Британії приділяє особливу увагу виконанню боргових зобов'язань держави перед своїми кредиторами – функції підвищеної відповідальності владних структур за свої боргові зобов'язання. Зокрема, у розд. 46 «Державні фонди» зазначено, що законом парламенту створюються консолідований фонд та національний позиковий фонд Об'єднаного Королівства. Державний борг Об'єднаного Королівства обслуговується консолідованим фондом та національним позиковим фондом. Законом парламенту може створюватися резервний фонд. Міністр фінансів одержує право на видачу позик з цього фонду на нагальні і непередбачувані витрати, інших джерел покриття яких не існує.

Якщо далі розглядати особливості бюджетної політики окремих країн, треба враховувати формування бюджетів на різних рівнях бюджетної системи.

Зокрема, бюджетна система **Канади** відповідає федеративній системі органів державної влади і уряд кожного рівня має свій власний бюджет [123]. Доходна база федерального бюджету складається з надходжень федеральних податків, зборів та інших платежів, а до доходів бюджетів провінцій залучаються податкові платежі та

міжбюджетні трансферти, отримані з федерального бюджету.

Витратні повноваження органів влади різного рівня визначаються конституцією. Так, федеральний уряд повинен фінансувати: оборону, міжнародні стосунки, промислову політику та наукові дослідження. Бюджети провінцій фінансують державну освіту, охорону здоров'я і муніципальні органи. Обидва рівні бюджетної системи мають витратні обов'язки в галузях спільних інтересів, таких як розвиток сільського та лісового господарства. Федеральний уряд формує витрати на соціальне забезпечення.

Починаючи з 1962 р., у Канаді діють угоди про збирання податків, укладені з усіма суб'єктами федерації, за винятком провінції Квебек. Згідно з цими угодами кожна провінція отримала право на частку від надходжень федерального податку на її території. Провінції мають право підвищити ставку федерального податку на своїй території для перерахування додаткових податкових надходжень до своїх бюджетів. Це стосується прибуткового податку з фізичних осіб та корпорацій, податку на товари і послуги (подібний до податку на добавлену вартість). До доходів бюджетів провінцій залучаються податки на природні ресурси та податок на майно.

Фінансова допомога бюджетам провінцій з федерального бюджету спрямовується у вигляді цільових і нецільових трансфертів. До 1997 р. існувало три програми, за якими здійснювалася федеральна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня: нецільові трансферти для вирівнювання бюджетних доходів, трансферти у межах фінансування затверджених програм (Established Programs Financing – EPF) і фінансова допомога у межах плану фінансової підтримки (Canada Assistance Plan – CAP). Нецільові трансферти виділяються бюджетам провінцій для вирівнювання їхніх доходів, що теж закріплено конституцією.

Федеральні кошти розподіляються між провінціями, доходний потенціал яких нижчий середнього рівня. Таких провінцій у Канаді сім. Доходний потенціал розраховується як різниця між середнім рівнем надходжень кожного податку в цілому по п'яти провінціях, затвердженим у вигляді федерального стандарту, і середнім рівнем податкових надходжень на території провінції. Податкові надходження при цьому розраховуються за середніми ставками, чинними на території всіх провінцій, включаючи прямі і непрямі податки.

Цільовий трансферт для фінансування затверджених програм надавався бюджетам провінцій для витрат на охорону здоров'я та

середню освіту. Фінансові ресурси передавалися бюджетам провінцій у вигляді прямих перерахувань з федерального бюджету, а також передачі частки податкових надходжень федерального бюджету до доходів регіональних бюджетів.

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

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

Регіональні нормативні акти зобов'язують муніципальні органи влади дотримуватись збалансованості у поточних витратах їхніх бюджетів. Таким чином, місцеві органи влади мають право залучати позикові кошти тільки на фінансування дефіциту капітальних витрат. Органи влади провінцій сприяють місцевим бюджетам в отриманні позик шляхом створення державних посередницьких інститутів або надання позикових коштів на умовах часткового фінансування.

Італія є унітарною державою з чотирма рівнями системи державної влади: центральні, регіональні органи влади, органи влади провінцій і муніципалітетів.

Витратні зобов'язання рівнів бюджетної системи Італії розподіляються таким чином. Бюджети регіонів повинні фінансувати медичні заклади, містобудівництво, водопостачання, а також шляхове будівництво і регіональний пасажирський транспорт. При цьому законодавством передбачена можливість передачі частини витратних повноважень органами влади регіонів на нижчий рівень бюджетної системи. Бюджети

провінцій фінансують будівництво і утримання державних автомобільних шляхів регіонального значення, фінансування водного і гірського транспорту, заходів з охорони навколишнього середовища, закладів освіти і культури регіонального значення (місцеві університети, музеї, театри тощо) [125].

Основними статтями витрат бюджетів муніципалітетів є утримання місцевих підрозділів поліції, системи соціального забезпечення, будівництво і утримання органів юстиції та освітніх закладів, будівництво, ремонт і прибирання муніципальних шляхів, забезпечення населення газом та електроенергією. Деякі з цих витратних повноважень в більшості муніципальних утворень були передані з вищих рівнів бюджетної системи. Передача витратних повноважень супроводжується виділенням цільових грантів з бюджетів відповідного рівня на здійснення витрат.

Основними джерелами доходів регіональних і місцевих бюджетів є податкові надходження і нецільові гранти бюджетів вищого рівня та позикові кошти. Найбільшою фінансовою самостійністю володіють муніципалітети: в них близько 50% усіх доходів бюджетів становлять власні податкові і неподаткові прибуткові джерела. Основну частину доходів бюджетів субнаціонального рівня становлять кошти грантів бюджетів вищого рівня. Гранти підрозділяються на цільові і нецільові, при чому останні становлять всього близько 3% усіх доходів регіональних бюджетів. Джерелами нецільових грантів є два національних бюджетних фонди – загальний фонд і фонд розвитку національних бюджетів. Кошти цих фондів розподіляються між регіонами пропорційно чисельності населення, площі регіону і рівню безробіття в регіоні, спрямовуються в економічно найменш розвинуті регіони країни.

Джерелами нецільових грантів, що виділяються муніципальним бюджетам з центрального бюджету, є три різних фонди, трансферти з яких надаються за різними критеріями – для фінансування поточних витрат, спеціальних витратних програм (наприклад, програми зайнятості молоді), а також з метою компенсації недостатності податкової бази муніципалітетів. Цільові гранти становлять основний обсяг доходів регіональних і місцевих бюджетів. Основними джерелами формування таких грантів є два бюджетних фонди – національний фонд фінансування охорони здоров'я і національний транспортний фонд .

Регіонам дозволяється залучати позики тільки для фінансування витрат капітального характеру за умови, що обсяг позики з урахуванням обслуговування боргу не повинен перевищувати 25% власних доходів бюджету. Особливістю бюджетної системи Італії є те,

що центральна влада відповідає за заборгованість субнаціональних бюджетів, яка відшкодовується шляхом проведення клірингових процедур між бюджетами різних рівнів.

Конституція **Республіки Словенія** також визначає управлінську функцію держави щодо забезпечення фінансування делегованих нею повноважень. У ст. 146 «Фінансування органів державної влади та органів місцевого самоврядування», зокрема, зазначається, що діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок встановлених ними податків та інших обов'язкових зборів, від інших видів прибутків, які ці органи можуть одержати зі своїх активів. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні підтверджувати розмір своїх активів і пасивів відповідними фінансовими звітами [69]. Конституція Словенії акцентує увагу на регулюванні фіскальної функції у формуванні доходів бюджетів. Так, ст. 147 обумовлено, що держава стягує податки, мито та інші збори відповідно до закону про оподаткування. Органи ж місцевого самоврядування стягують податки та інші збори у випадках, визначених конституцією і законом. Усі доходи і суми грошей, витрачені державою та органами місцевого самоврядування на громадські потреби, мають відповідно враховуватися у бюджетах цих органів. У випадках, коли державний чи місцевий бюджети належним чином офіційно не схвалений, витрати органу державної влади чи органу місцевого самоврядування мають бути тимчасово профінансовані відповідно до умов попереднього державного чи місцевого бюджету.

Отже, Конституція Словенії детально розглядає фіскальну та регулювальну функцію бюджету, деталізуючи її в окремі періоди та залежно від вимог бюджетного процесу. Аналогічні положення стисло відображені й у Конституції України і деталізовані у Бюджетному кодексі України.

Конституцією **Литовської Республіки** визначається державна підтримка самостійності органів місцевого самоврядування. За ст. 120 органи самоврядування у межах встановленої конституцією та законами компетенції діють вільно і самостійно, формують та затверджують свої бюджети. При цьому ради самоврядування мають право у передбачених законом межах та порядку встановлювати місцеві збори, передбачати за рахунок свого бюджету пільги з податків і зборів [67].

Характерно, що управлінська функція держави стосовно самостійності органів місцевого самоврядування визначається також ст. 127 Конституції Литви: бюджетну систему Литви представляють, з одного боку, самостійний державний бюджет Литовської Республіки, з іншого

– самостійні бюджети органів місцевого самоврядування. Доходи державного бюджету формуються за рахунок податків, обов'язкових платежів, зборів, доходів за рахунок державного майна та інших надходжень. Формування ставок податків, інших платежів у бюджет та зборів встановлюється законами Литовської Республіки. Таким чином, держава через конституцію визначає фіскальне забезпечення доходів бюджету і разом з тим регламентує порядок розробки бюджету в системі бюджетного процесу.

Проект державного бюджету розробляє уряд та вносить на розгляд у Сейм Литовської Республіки не пізніше ніж за 75 днів до завершення бюджетного року, який починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Проект державного бюджету ухвалюється Сеймом та затверджується законом до початку нового бюджетного року. Сейм може збільшувати витрати бюджету, лише зазначивши джерела фінансування цих витрат. Не можна скорочувати передбачені законами витрати до внесення змін у ці закони.

Якщо державний бюджет своєчасно не затверджується, його щомісячні витрати на початку бюджетного року не можуть перевищувати однієї дванадцятої обсягу витрат державного бюджету попереднього року. Протягом бюджетного року Сейм може вносити зміни до бюджету у тому самому порядку, згідно з яким він складається, ухвалюється та затверджується. У разі потреби Сейм може затвердити додатковий бюджет.

Рішення стосовно державної позики та інших суттєвих майнових зобов'язань держави ухвалюються Сеймом на пропозицію уряду. Порядок управління, користування та розпорядження державним майном встановлюється законом.

Усі зазначені положення Конституції Литви багато в чому трансформовані й у Бюджетному кодексі України, що свідчить про тотожність підходів у забезпеченні державою формування бюджету і бюджетної політики.

Розробка і реалізація бюджетної політики в **Болгарії** також належить до державних повноважень. Народними зборами ухвалюється, змінюється і відміняється державний бюджет, а також звіт про його виконання [65]. Джерелом доходів бюджету є податки і збори, котрі сплачуються платниками податків відповідно до встановлених законів. Особлива увага приділяється контролю за бюджетними видатками, забезпеченням їхнього цільового спрямування і використання.

У країнах з перехідною економікою (зокрема, у країнах Центральної та

Східної Європи) 90% доходної частини консолідованих бюджетів забезпечують діючі системи оподаткування, які постійно вдосконалюються. Система оподаткування в **Угорщині, Польщі та Чехії** формується за відповідними принципами і стандартами, які діють у країнах Європейського Союзу. Основними засадами цих систем є прямі податки (на прибутки корпорацій, фізичних осіб), непрямі податки (ПДВ, акцизи, мито), платежі на соціальне забезпечення. До інших, не основних, відносять податок на майно, на спадщину, транспортні засоби та ін. [121, 126].

В Угорщині і Польщі фонди соціального забезпечення позабюджетні, у Чехії вони входять до складу бюджету. Тягар цих платежів досить відчутний. Так, в Угорщині у 1996 р. вони становили 11,4% ВВП, а всі інші бюджетні платежі – 23%, у Чехії в 1998 р. – відповідно 15,6 і 21,2% ВВП. Значний тягар соціальних страхових платежів і в Польщі [130].

Реформування податково-бюджетної системи Польщі провадилося у кілька етапів [128, 129]. Спочатку було визначено первинну («низову») адміністративну бюджетну одиницю – гміну як цілком самодостатню. Власне цей крок ще 1990 р. став своєрідним відродженням системи місцевих фінансів, яка існувала в Польщі до 1950 р. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10–15 тис. мешканців. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади у суспільних послугах. Таким чином, місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок з навколишніми селищами чи великого міста.

Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність тощо. Гміна також розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцеві збори. Окрім цього, вона має у своєму розпорядженні фіксовану частину загальнодержавних податків (27,6% прибуткового податку з громадян, 5% податку на прибуток підприємств).

Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію втрат, цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження.

Цікаво, що для польської моделі середня ланка самоврядування – повіт – була визначена вже після того, як певний час проіснували гміни. Досвід показав, що гміна не спроможна впоратися з безліччю ґрунтовніших завдань. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження щодо утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Якщо порівнювати з Україною, то найвідповіднішою бюджетною одиницею польському повітові був би районний бюджет з тією різницею, що в Польщі бюджет нижчого рівня (тобто гміни), зовсім не залежить від диктату бюджету вищого рівня – повіту. Вивести базові бюджети в Україні з-під диктату районних та обласних бюджетів можна шляхом використання заснованої на формульному підході системи трансфертів з державного бюджету, запропонованої у Бюджетному кодексі.

Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контролюється завдяки системі регіональних відділень рахункової палати, покликаних наглядати за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки голова не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законності, економічності та ефективності.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування у Польщі є воєводство, яке можна умовно порівняти з українською областю. Щоправда головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктат щодо розподілу коштів і видатків між районами та містами. Виходячи з цієї головної мети, у Польщі дійшли висновку зменшити кількість воєводств. Тому у 1999 р. їхня кількість скоротилася з 29 до 16.

Взаємостосунки між державною адміністрацією та органами самоврядування на рівні воєводств, за визнанням польських експертів, скоріше нагадують відносини суперників, а не партнерів, тоді як саме від партнерства цих органів залежить успіх реформи. Наочним прикладом тому є процес передачі власності. З огляду на невизначеність поняття «комунальна власність» по відношенню до місцевих, районних

та обласних рівнів влади слід враховувати можливість такого роду конфліктів і в Україні. Показово, що навіть через кілька років після старту польської реформи органи державної адміністрації різних рівнів дуже неохоче розлучалися із своїми попередніми повноваженнями. У Польщі не до кінця усвідомили свою роль більшість воєвод: вони проводять власну регіональну політику, яка не завжди узгоджується з політичним курсом держави [128].

Реформування у Чехії, Польщі й Угорщині системи оподаткування в 90-х роках мало суттєвий та системний характер. Оподаткування стало визначатися і змінюватися тільки в законодавчому порядку, переглянуто структуру податків, введені нові податки – ПДВ і податок на доходи фізичних осіб. Новими за принципами організації можна вважати й інші чинні податки – корпоративний податок, акцизи, платежі до бюджетних (в Чехії) або позабюджетних (в Угорщині та Польщі) фондів соціального забезпечення.

Перед початком ринкових та податкових перетворень податкова квота (співвідношення податкових надходжень до ВВП) у 1988 р. становила: в Угорщині – 54%, Польщі – 40,2, Чехії – 51,7% [130]. За підсумками 1997 р. податкова квота в Угорщині визначилася на рівні 20,6%, державні витрати при значному їхньому скороченні (з 62% у 1994 р. до 50% у 1997 р.), набагато перевищували податкову квоту. Відповідна різниця компенсувалася платежами до позабюджетних фондів, неподатковими надходженнями до бюджету і створенням бюджетного дефіциту. Дефіцит консолідованого бюджету Польщі в 1997 р. становив 4,8% ВВП [127].

Податкова квота в Польщі за період ринкових перетворень знизилась з 40,2% у 1988 р. до 22,2% у 1997 р. Державні витрати з урахуванням виплат на соціальні потреби, обслуговування боргу та інше становлять близько 48% ВВП. Необхідність подальшого зниження податкової квоти передбачається напрямками ринкових перетворень та принципами проведення податкової політики. У Чехії податкова квота (з урахуванням платежів соціального призначення) у 1988 р. становила 51,7%. Після відокремлення від Словаччини в Чехії у 1998 р. податкова квота знизилася до рівня 36,8%, з них 21,2% становили податки, 15,6% – соціальні платежі [126].

У наведених країнах (Угорщині, Польщі, Чехії) висока частка загальної податкової квоти припадає на непрямі податки – ПДВ, акцизи, мито, а також на відрахування на соціальне страхування. Квота на непрямі податки (% ВВП) становила: в Угорщині (1997 р.) – 13,1, у тому

числі на ПДВ – 7,6 ; у Польщі (1998 р.) – 13,8, на ПДВ – 9,2; у Чехії (1998 р.) – 11,0, на ПДВ – 6,7. Квота на відрахування на соціальне страхування становила в Угорщині 11,4; у Польщі та Чехії – 15,6%.

Висока квота непрямих податків у країнах Центральної і Східної Європи має суперечливий характер. Такі податки зручні для збирання, добре виконують фіскальні функції, особливо в умовах нестабільного перехідного періоду. Разом з тим непрямі податки сприяють переведенню інфляції попиту в інфляцію витрат і збільшують інфляцію в цілому. В зв'язку з цим передбачається при подоланні найгостріших проблем перехідного періоду зменшити тягар непрямих податків і підвищити роль прямих, особливо податків на прибутки фізичних осіб [120].

До найважливіших процесів вдосконалення податкових систем у цих країнах відноситься об'єктивізація податкових баз. Головний напрямок – орієнтація на зміцнення ринкових принципів податкових відносин, тобто єдиний рівноправний підхід до всіх категорій платників податків з усіх елементів оподаткування. В перші роки ринкових перетворень майже до кожного виду податку передбачалося безліч різних відхилень – пільги, вивільнення, санкції тощо. В Угорщині, наприклад, з бази податку на прибуток фізичних осіб виключалися всі види доходів, не пов'язаних із зарплатою, включаючи доходи від інтелектуальної діяльності, пенсії, аліменти, доходи від сільськогосподарської діяльності тощо. На корпоративний податок застосовувалися різні пільги для вітчизняних та іноземних інвесторів. З 1994 р. впроваджувалися, наприклад, податкові знижки для інвесторів до 100% у перші 5 років їхньої діяльності. У Польщі, за даними 1996 р., на пільги з корпоративного податку припадає 40% і на податок на доходи фізичних осіб – 22% бази цих податків.

Таким чином, для цих країн характерні процеси поступового скорочення податкових пільг та вивільнень. Тим самим закріплюються ознаки єдності і цілісності податків як системи, її нейтральності відносно різних секторів економіки, форм власності та організації господарської діяльності. Поступово знижуються та уніфікуються податкові ставки, що стимулює розширення податкових баз.

В Угорщині, наприклад, ставка на корпоративний податок знизилася з 40% (1989 р.) до 18% (1995 р.), на податок на доходи фізичних осіб ставка знизилася до 20,91% у 1997 р. Що стосується ПДВ, то з 1988 р. як основна застосовувалася ставка 25%, крім цього діяли нульова і 15% (пільгова) ставки. Крім того, була чинною пільгова ставка 12%, яка поширювалася на 80% продовольчих товарів та культтовари.

У Польщі, за законами 1991 р., ставки основних видів податків становили: корпоративний податок – 40%, податок на доходи фізичних осіб – 20, 30, 40%, ПДВ – 18% (основна ставка), 5 і 0%. Зниження ставок оподаткування проводилося поступово: на корпоративний податок у 1998 р. ставка знизилась до 36%, 1999 р. – до 34, у 2000 р. – до 30%, у 2004 р. передбачається знизити її до 22%. З 1998 р. на ПДВ застосовується ставка 22% (основна) і 2% (пільгова – тільки на ліки).

З 1998 р. у Чехії застосовуються такі ставки: на корпоративний податок 35 (основна) і 25% (пільгова для інвестиційних і пенсійних фондів); на податок на доходи фізичних осіб – п'ять ставок: 15, 20, 32, 40%; на ПДВ – дві ставки: 22 (основна) і 5% (пільгова на послуги та деякі товари).

Таким чином можна зробити висновок, що основна мета податкової політики Угорщини, Польщі і Чехії спрямована на подолання кризових явищ і безперервне зростання економіки на основі ринкових цивілізованих відносин.

У цілому за результатами аналізу організаційно-правових засад формування бюджетної політики за рубежом можна зробити такі висновки. Досвід реалізації бюджетної політики у розглянутих країнах з розвиненою та перехідною економікою свідчить про те, що основні засади такої політики закріплені конституціями і трансформуються в систему бюджетного законодавства, яке охоплює усі напрямки складання та ухвалення бюджету як головного фінансового документа держави. Для розробки цього документа застосовуються основні положення щодо формування податкової системи держави, які більшість країн визначає в основному законі з подальшою деталізацією у податковому законодавстві.

Другим правовим документом, який регламентує формування бюджетної політики в багатьох країнах, є *закон про бюджетне управління*, який містить загальні принципи складання, виконання, звітування та контролю за бюджетом, чітко визначає повноваження та відповідальність усіх учасників бюджетного процесу, певні умови дотримання збалансованості бюджетних показників (наприклад, у Польщі – щорічний рівень державного боргу та бюджетного дефіциту не може перевищувати відповідно 60 та 3% ВВП), єдині стандарти та норми щодо бюджетних процедур на центральному та місцевих рівнях управління. Всі ці положення не обов'язково можуть консолідуватися в єдиному законі, але вони визначають рамки та вимоги до закону про щорічний бюджет. Такий статус має відповідний закон (ордонанс) у Франції.

Закон про річний бюджет обов'язково ґрунтується на конституції та законі про бюджетне управління. Він встановлює дозволи на витрачання бюджетних коштів для проведення визначених заходів у відповідному році та специфічні норми, що не врегульовані базовим законодавством і характерні для відповідного року.

Для багатьох країн, крім закону про щорічний бюджет характерна наявність інших законів про спеціальні («постійні») асигнування. Останні встановлюють щорічні видатки (зокрема, виплати на соціальне забезпечення, за державні позики тощо). Проте існування такого законодавства певною мірою ускладнює послідовність правової та адміністративної структури для управління бюджетом і щорічне збалансування бюджету. Крім того, існують деталізованіші *постанови та інструкції*, які затверджуються урядом чи міністерством фінансів і визначають поточну практику та процедури формування основних напрямків бюджетної політики.

Для бюджетного законодавства розвинутих країн та окремих країн з перехідною економікою в сучасних умовах характерні такі особливості процесу реформування управління державними видатками:

- надані значні фінансові повноваження виконавчій владі і обмежені повноваження законодавчої влади стосовно формування проекту бюджету з одночасним збереженням дієвого законодавчого нагляду за бюджетним процесом в цілому. Йдеться про те, що виконавча влада може пропонувати проект бюджету, а парламент може знижувати видатки, але не збільшувати їх;

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

- послаблено детальний контроль за виконанням окремих статей видатків з боку центральних органів і відповідно надана більша свобода та відповідальність розпорядникам бюджетних коштів. Тому сучасний фінансовий аудит надає більшого значення перевірці результатів, а не обмежується контролем за дотриманням усіх належних вимог.

Отже, як показує досвід зарубіжних країн, така система бюджетного законодавства забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетної системи цих країн і насамперед належне формування бюджетної політики і самого закону про державний бюджет. Світовий досвід, як впливає з проведеного аналізу, відпрацював різні підходи до

бюджетної політики в частині складання бюджету. Умовно їх можна розділити за 4 напрямками.

I. «Традиційне» або «постатейне» складання бюджету, для якого характерні:

- велика кількість статей, для кожної з яких встановлюється верхня межа;
- центральне місце відводиться ресурсам: кадрам, товарам і послугам без акцентування на ефективність та результативність;
- ключова роль надана центральним міністерствам фінансів;
- детально відпрацьовані процедури ухвалення та реалізації бюджетних рішень;
- у короткостроковому плані основна увага приділяється дотриманню норм і фінансовому контролю;
- основою залишається система контролю за видатками;

II. Досягнення визначених бюджетною політикою основних бюджетних показників:

- вибір показників з урахуванням ефективності макроекономічного і бюджетного управління;
- видатки затверджуються за видами діяльності;
- витрати оцінюються за різними видами діяльності;
- забезпечується зв'язок між кінцевим продуктом і ресурсами;
- бюджетні показники затверджуються переважно на рівні регіонів;
- такий підхід є короткостроковим за своєю спрямованістю;

III. Програмне складання бюджету:

- основу становить максимізація ефективності бюджету;
- перевага надається такому варіанту бюджету, який забезпечує найраціональніший розподіл ресурсів;
- передбачене системне планування, програмування і складання бюджету;
- завдання, стратегія та розрахунки здійснюються на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди;
- ведеться постійне оцінювання ефективності бюджетних програм;
- необхідними передумовами визначені: наявність потужної інформаційної бази, встановлення зв'язку між асигнуваннями коштів у річному бюджеті і довгостроковими результатами, кваліфіковані кадри, довгострокове планування, реформування бухгалтерського обліку і бюджетної класифікації, перегляд функцій міністерства фінансів та інших міністерств;

IV. Складання бюджету з «нуля» ґрунтується на таких засадах:

- всі бюджетні програми розглядаються щорічно з «нульового базового рівня»;
- уникається складання бюджету на зростаючій основі;
- велика увага приділяється альтернативним варіантам вибору (відміна старих програм, введення нових, ефективніших);
- визначається пріоритетність бюджетних програм.

Розвинені країни приділяють особливу увагу прозорості податкової та бюджетної політики. Для цього громадськістю широко обговорюються проекти і результати їхньої реалізації через бюджет. Високий рівень інформованості сприяє тому, що органи державного управління стають відповідальнішими за проведення податкової та бюджетної політики, а відтак посилюється довіра і розуміння суспільством макроекономічної політики та змісту тих чи інших рішень. Проте це лише один з елементів якісного управління податковою і бюджетною сферами, зорієнтованого на підвищення ефективності функціонування органів державного управління.

Міжнародний валютний фонд розробив декларацію принципів податково-бюджетної прозорості та комплекс практичних рекомендацій для досягнення цієї прозорості, серед яких основними є такі.

1. Ясно визначені роль і розподіл повноважень державних органів:

- державний сектор має бути чітко відокремлений від іншої частини економіки, чітко розподілені функції державних органів у проведенні політики та в управлінні діяльністю (розподіл відповідальності між органами влади різних рівнів та між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади);

- забезпечення правової і адміністративної бази податково-бюджетного управління (точність, доступність та зрозумілість податкового законодавства, формування доходів і видатків держави на законній базі; чітко визначені етичні норми поведінки державних службовців).

2. Гласність інформації про діяльність державних органів:

- повна інформація про минулу, поточну і планову діяльність у податково-бюджетній сфері, широке її висвітлення перед громадськістю (про бюджет, державний борг та фінансові активи держави);

- своєчасна регулярна публікація податково-бюджетної інформації.

3. Відкритість процесів підготовки, виконання бюджету та фінансової звітності:

- у бюджетній документації мають визначатися цілі податкової та бюджетної політики, загальнодержавні умови її проведення, політичні

основи бюджету, а також основні чинники ризику у податково-бюджетній сфері;

- класифікація і представлення бюджетних показників повинні сприяти аналізу політики і підвищувати ступінь підзвітності державних органів;

- чітке визначення процедури виконання бюджету і оперативного контролю за затвердженими видатками;

- своєчасна, повна податково-бюджетна звітність, що виявлятиме відхилення від норм, передбачених бюджетом.

4. Достовірність податково-бюджетної інформації повинні підтверджувати незалежні сторони (незалежний ревізійний орган – Рахункова палата, незалежний статус статистичного відомства).

Прискорення інтеграційних процесів у Європі обумовило поширення загальних принципів проведення бюджетної політики, насамперед, політики відносно бюджетного дефіциту та державного боргу. Водночас у бюджетних системах, які формувалися відповідно до національних особливостей та традицій, зберігаються істотні розбіжності щодо структури державних витрат, рівня бюджетних надходжень, чинних систем оподаткування.

За останнє десятиріччя бюджетним системам розвинених країн притаманне неухильне зростання державних витрат. Специфіка європейських країн полягає в тому, що рівень національного доходу, який розподіляється та перерозподіляється через державний бюджет, залишається максимальним протягом тривалого часу: зокрема, у європейських країнах частка державних видатків у ВВП у середньому збільшилась з 34,5% у 70-х роках минулого століття до 46,6% – у 90-х, що значно перевищує аналогічні показники таких країн, як США і Японія – відповідно 34 і 35%.

В той же час треба відмітити досить суттєве коливання частки бюджетних витрат у ВВП різних європейських країн. Максимальний рівень державних витрат і відповідно доходів характерний для скандинавських країн, насамперед Швеції, де державний бюджет акумулює понад 60% ВВП, і Данії – близько 55%. Порівняно низький рівень державних витрат у Великій Британії – 41% ВВП. Бюджетні витрати у Німеччині і Франції становлять відповідно 48 і 54% ВВП.

В європейських країн на соціальне забезпечення спрямовується близько третини державних видатків, а в США – четверта частина. Найнижча серед розвинених країн частка соціальних витрат бюджету у

Великій Британії, Ірландії та Ісландії – відповідно 13,4, 11,9, 11,1%.

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

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

Таким чином, формування і здійснення бюджетної політики у більшості зарубіжних країн є основним інструментом економічного регулювання національної економіки.

Особливість бюджетних систем федеративних країн полягає в тому, що вони надали більшу самостійність органам влади суб'єктів федерації, тобто другого після центрального уряду рівня влади в країні. Це стосується встановлення податкових ставок і введення нових податків, розподілу витратних повноважень і розпорядження коштами власних бюджетів. У країнах з федеративним устроєм витратні зобов'язання бюджетів суб'єктів федерації ширші, ніж у бюджетів подібного рівня унітарних країн, для яких характерна одноманітність податків, платежів і бюджетного процесу по всій території країни. У федеративних же країнах ці параметри можуть відрізнятися в різних суб'єктах федерації залежно від регіонального законодавства.

Теоретично бюджети нижчих рівнів в унітарних країнах є проміжними фондами з розподілу бюджетних коштів центрального уряду і акумуляції фінансових ресурсів, управління якими на певному рівні найефективніше. У країнах з федеративним державним устроєм бюджет кожного рівня є самостійним фондом фінансових ресурсів, що мобілізує і розподіляє власні фінансові ресурси. При цьому бюджети різних рівнів пов'язані між собою системою міжбюджетних відносин, побудованих за федеральним

законодавством. В унітарних країнах, на протилежність федераціям, центральний уряд відповідає за заборгованість бюджетів нижчих рівнів, а також встановлює обмеженість за обсягами та термінами позик. Частка коштів центрального бюджету в доходах бюджетів нижчого рівня сягає 50%.

При загальних підходах бюджетної політики, які базуються на системі вимог, у кожній країні є свої особливості розподілу і перерозподілу ВВП через доходи і видатки бюджету, які визначаються державним, економічним та адміністративно-територіальними устроями країн. З огляду на це слід детальніше вивчати такі загальноприйняті у світі засади розробки бюджетної політики стосовно української бюджетної системи і бюджетної політики на найближчу перспективу, маючи на увазі обґрунтування перерозподілу ВВП через бюджетну систему і удосконалення самої бюджетної системи в аспекті узгодження з реформуванням адміністративно-територіального устрою.

1.2. Критичний аналіз бюджетної системи і бюджетного процесу в Україні

Бюджетна система і бюджетний процес в Україні регулюються такими правовими актами: Конституцією України [1], Бюджетним кодексом України [2], щорічним Законом України «Про Державний бюджет України», іншими законами і нормативними актами, що регулюють бюджетні правовідносини.

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетна система – це заснована на економічних відносинах, державному та адміністративно-територіальному устрої України, врегульована нормами права сукупність побудованих за єдиними принципами і засадами взаємопов'язаних бюджетів центральних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. Бюджетна система включає Державний бюджет України та місцеві бюджети (бюджети адміністративно-територіальних одиниць). До місцевих віднесені: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування – територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань.

Така структура бюджетної системи, визначена Бюджетним кодексом України, більшою мірою відповідає суті унітарної держави, ніж визначена Законом «Про бюджетну систему України», що втратив чинність після ухвалення Бюджетного кодексу. Цим законом до складу бюджетної системи було віднесено Державний бюджет України,

республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети. Отже, бюджет Автономної Республіки Крим відокремлювався від місцевих бюджетів, що створювало певну правову колізію.

Усуваючи цю суперечність, Бюджетний кодекс, однак, створює нову. Зокрема, обласні та районні бюджети ним не віднесені до бюджетів місцевого самоврядування, між тим як згідно зі ст. 140 Конституції України районні та обласні ради є *органами місцевого самоврядування*, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Отже, їхні бюджети є також бюджетами місцевого самоврядування.

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

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах: єдності бюджетної системи; збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності бюджетів, що входять до її складу; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості; відповідальності учасників бюджетного процесу. Низка таких принципів (збалансованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, відповідальності учасників бюджетного процесу) вперше сформульована у Бюджетному кодексі України, оскільки практика бюджетного процесу довела необхідність їхньої законодавчої регламентації.

Визначення деяких принципів, однак, характеризується певними недоліками. Йдеться передусім про принцип публічності і прозорості, реалізація якого згідно з кодексом забезпечується лише затвердженням бюджетів та рішень щодо їхнього виконання виключно Верховною Радою України та представницькими органами місцевого самоврядування, між тим як «публічний» означає «відкритий, гласний, суспільний». Отже, забезпечення публічності та прозорості, окрім зазначеного в кодексі, це:

- обов'язкова публікація затверджених бюджетів і звітів про їхнє виконання, повнота інформації про хід виконання бюджетів;
- обов'язкова публікація показників макроекономічних прогнозів, що лежать в основі проектів бюджетів;
- відкритість для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень щодо проектів бюджетів;
- обов'язкове оприлюднення фактів нецільового та неефективного

використання бюджетних коштів, виявлених Рахунковою палатою України або Державною контрольно-ревізійною службою України у процесі контролю за їхнім витрачанням.

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

Проте цих принципів побудови і функціонування бюджетної системи недостатньо для забезпечення ефективності її функціонування і формування та реалізації бюджетної політики. В сучасних умовах держава порушує ринковий принцип відповідальності за виконання своїх зобов'язань через видатки бюджету, особливо це стосується повернення коштів платникам ПДВ з бюджету. Тому важливо доповнити означену сукупність принципів принципом обов'язковості підготовки всіма учасниками бюджетного процесу розрахунків з бюджетів у терміни, визначені законодавством та встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням їхніх бюджетних повноважень.

Вказані принципи бюджетної політики представляють собою певну системну сукупність, однак вона не буде достатньо виваженою, якщо не включатиме такий основоположний принцип як принцип реалістичності. Загальновідомо, що при формуванні проекту бюджету, особливо на стадії його розгляду в комітетах Верховної Ради України, депутати оцінюють його реалістичність. Оскільки конкретного критерію оцінки реалістичності проекту бюджету у чинному законодавстві не визначено, то можна спробувати оцінювати реалістичність бюджету через принцип збалансованості і таким чином при збалансуванні бюджету зосереджувати увагу саме на його доходах. У цьому аспекті реалістичність визначатиметься завдяки повному і достовірному інформаційному забезпеченню розрахунків у частині податкових надходжень, що становлять основу доходів бюджету. Необхідною умовою досягнення достовірних та реалістичних результатів розрахунків є широке

інформаційне забезпечення фактичних даних, насамперед стосовно баз оподаткування за попередні звітні періоди з урахуванням прогнозних змін відповідно до умов кожного бюджетного року.

Перш ніж встановлювати принципи побудови і функціонування бюджетної системи, доцільно визначити деякі принципи формування бюджетної політики. Оскільки бюджетна політика завжди має за основну мету зростання добробуту населення, то доцільно враховувати такий принцип, як створення сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня людей.

Другий принцип – підтримання та стимулювання діяльності підприємницьких структур різних форм власності повинен витримувати-ся з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць.

Наступним принципом формування бюджетної політики має стати пошук і постійне вдосконалення форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави з метою забезпечення відповідно до європейського рівня соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі мінімальної заробітної плати та різних видів соціальної допомоги і соціального забезпечення. До принципів формування бюджетної політики слід віднести також необхідність забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів.

У Бюджетному кодексі України закріплено розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди. Однак структура доходів спеціального фонду не розписана, а відтак, незадовільним є і визначення складу дохідної частини загального фонду бюджету, оскільки відповідно до кодексу (ст. 13) цей фонд включає всі доходи бюджету, крім призначених для зарахування до спеціального фонду. Окрім того, у кодексі необхідно було б визначити засади, на яких кошти цільових фондів включаються до складу спеціального фонду бюджету. На наш погляд, зазначені кошти мали б враховуватися у складі доходів спеціального фонду відокремлено.

У кодексі визначено доходні джерела кожної ланки бюджетної системи. Однак на відміну від Закону України «Про бюджетну систему України», що втратив чинність, де був чітко розписаний склад доходів Державного бюджету України [3], у кодексі його наведено лише в загальних рисах, не визначено навіть всіх груп доходів, передбачених бюджетною класифікацією, а саме: податкові надходження, неподатко-

ві надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти.

Суттєво змінилося визначення доходних джерел місцевих бюджетів. Останні поділяються на доходи, котрі враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. На наш погляд, їх доцільніше було б назвати власними і закріпленими доходами.

Основними доходними джерелами, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (сіл, селищ та міст) і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, є:

- прибутковий податок з громадян (100% – для бюджетів міст Києва і Севастополя; 75% – міст республіканського та обласного значення; 25% – міст районного значення, сіл та селищ);

- державне мито;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- плата за видачу ліцензій, сертифікатів тощо.

До складу доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, віднесено:

- 25% прибуткового податку з громадян;
- 25% плати за землю;
- плата за видачу ліцензій та сертифікатів.

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

- 50% прибуткового податку з громадян;
- 15% плати за землю;
- плати за видачу райдержадміністраціями ліцензій та сертифікатів, державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, надходження адміністративних штрафів.

До доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, віднесено:

- місцеві податки і збори;
- плата за землю (100% для бюджетів міст Києва і Севастополя; 75% – міст республіканського та обласного значення; 60% – сіл, селищ, міст районного значення);
- податок з власників транспортних засобів;

- податок на промисел;
- плата за забруднення навколишнього середовища (екологічний податок);
- фіксований сільськогосподарський податок;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- ряд неподаткових платежів.

Перевагами передбаченого у Бюджетному кодексі розподілу доходів між бюджетами різних рівнів є:

1) закріплення певних видів доходів за кожним рівнем бюджетної системи на постійній основі, тоді як досі переглядався і склад доходів, які зараховувалися до тих чи інших видів місцевих бюджетів, так і пропорції їхнього розподілу між бюджетами різних рівнів. Так, ПДВ протягом 1992–1996 рр. був одним із основних регулюючих доходів місцевих бюджетів, розподіляючись між ними (крім 1994 р.) за індивідуальними нормативами. З 1997 р. він спрямовується до державного бюджету. Прибутковий податок з громадян у 1992–1993 рр., а також у 1998 і 2000 рр. зараховувався до державного бюджету. У 1994–1997 і 1999 рр. він розподілявся між державним і місцевими бюджетами;

2) логічно обґрунтований перелік податків, котрі мають надходити до місцевих бюджетів, який відповідає вимогам, що ставляться до такого виду податків.

Згідно з цими вимогами, зазначені податки:

- а) не повинні мати значних регіональних відмінностей;
- б) не бути особливо чутливими до кон'юнктури коливань;
- в) їхня дія повинна бути обмежена відповідною територією або ж бути платою за послуги, які надаються на місцевому рівні [79];

3) перехід від ієрархічної системи консолідації доходів в обласних бюджетах з їхнім наступним розподілом на основі індивідуальних нормативів з обласних бюджетів між бюджетами міст і районів, а далі з районних бюджетів – між бюджетами міст районного підпорядкування, сільських і селищних Рад, до демократичнішої системи прямих взаємовідносин Міністерства фінансів з бюджетами міст і районів.

До недоліків визначеного Бюджетним кодексом розподілу доходів між ланками бюджетної системи можна віднести:

1) не зарахування до бюджетів місцевого самоврядування доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а саме, податку на майно, який логічно треба віднести до доходів тери-

торіальних громад;

2) спрямування податку на прибуток підприємств виключно до державного бюджету, тоді як він, на нашу думку, повинен бути спільним податком, що розподіляється на основі стабільного нормативу між державним і місцевими бюджетами. Підставою для такого висновку є те, що підприємства користуються інфраструктурою, створеною на кошти територіальних громад, використовують місцеві ресурси, отже, відповідно до принципу еквівалентності оподаткування, вони зобов'язані платити за послуги, беручи участь у формуванні доходів місцевих бюджетів. Зарахування податку на прибуток підприємств виключно до державного бюджету звужує власну і закріплену доходну базу місцевих бюджетів як основу зміцнення місцевого самоврядування.

В основі розподілу доходних джерел між ланками бюджетної системи лежить розмежування відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування різних рівнів у сфері надання суспільних послуг та відповідно повноважень на здійснення видатків з бюджетів різного рівня. У Бюджетному кодексі виділено три групи видатків на здійснення повноважень.

До першої групи належать видатки на забезпечення конституційного ладу держави (загальнодержавних функцій), державної цілісності та суверенітету (забезпечення оборони, громадського порядку, безпеки, незалежного судочинства), а також інші видатки, що не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. До цієї групи слід додати суто державні функції – економічну діяльність та охорону навколишнього природного середовища. Ці видатки мають фінансуватися з державного бюджету.

До другої групи віднесено видатки, які можуть передаватися до виконання Автономній Республіці Крим та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення найефективнішого їхнього виконання за принципом субсидіарності.

У третю групу об'єднано видатки на реалізацію прав, обов'язків та відповідальності Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законодавством України. Видатки другої і третьої груп здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

У Бюджетному кодексі визначено критерій розмежування видів видатків між місцевими бюджетами. Встановлено, що таке розмежування здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням

повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків розподілено на три групи.

Характеризуючи такий розподіл, варто зазначити, що він є нечітким і незрозумілим. Зокрема, до першої групи віднесено «видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують *необхідне першочергове надання соціальних послуг*, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів», а до другої групи – «видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують надання *основних соціальних послуг*, гарантованих державою для всіх громадян України». На наш погляд, такі визначення є неприйнятними для правового документу вищої юридичної форми.

Обґрунтованішим уявляється розмежування трьох груп суспільних благ і відповідно видатків на виробництво кожної з них. Зокрема виділяють:

локальні товари та послуги, які споживаються переважно мешканцями певної адміністративно-територіальної одиниці і ефективно виробництво яких можливе у невеликих розмірах;

регіональні товари та послуги, користування якими обмежене рамками регіону (області) і які можуть ефективно вироблятися досить великими виробничими одиницями;

національні товари та послуги, призначені для споживання всіма жителями країни [79].

Критеріями поділу суспільних благ на три групи є: 1) відповідність блага територіальному, регіональному чи національному рівню інтересів і потреб; 2) виробництво і надання певного виду суспільного блага з мінімальними витратами.

У Бюджетному кодексі розмежовано видатки між бюджетами різних рівнів. Зокрема, визначається п'ять видів видатків:

- 1) видатків, які здійснюються з Державного бюджету України;
- 2) з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 3) з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського і обласного значення, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 4) з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 5) не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Вищезазначене розмежування видатків характеризується, по-перше, закріпленням за місцевими бюджетами власних видаткових повноважень, в основному аналогічних тим, які виконують місцеві органи влади у країнах Центральної та Східної Європи, Балтії, Росії (табл. 1.1). Серед них: фінансування місцевих культурно-мистецьких програм, а також програм з розвитку фізкультури і спорту; утримання доріг місцевого значення; забезпечення пожежної охорони; фінансування місцевих програм благоустрою і програм розвитку житлово-комунального господарства; реалізація певних соціальних програм місцевого значення.

Водночас в Україні за місцевими бюджетами не закріплені видаткові повноваження у галузі забезпечення внутрішнього порядку, охорони здоров'я, тоді як у країнах Центральної і Східної Європи це зазвичай базові послуги – надання первинної медичної допомоги, утримання поліклінік, амбулаторій. В Україні ці послуги мають фінансуватися з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського і обласного значення. Інші види базових послуг щодо надання первинної медичної допомоги – утримання дільничних лікарень, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів – мають здійснюватися за рахунок бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та враховуватися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відтак – не за рахунок власних коштів.

Видаткові повноваження на фінансування освіти обмежені позашкільною освітою. Видатки на дошкільну та загальну середню освіту здійснюються з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань, а також бюджетів міст республіканського та обласного значення. Вони враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у той час як у країнах Центральної і Східної Європи вони є *власними* видатковими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Це свідчить про незавершеність в Україні процесу передачі видаткових повноважень у сфері надання базових послуг з охорони здоров'я та освіти органам місцевого самоврядування, а також про відсутність чіткого розмежування власних та делегованих видаткових повноважень.

Не деталізовані повноваження і щодо забезпечення благоустрою населених пунктів. Не зрозуміло, які за Бюджетним кодексом функції щодо цього закріплені за місцевими органами влади. Прийнятнішою уявляється така конкретизація послуг:

- 1) комунальні;
- 2) забезпечення санітарного стану населених пунктів;
- 3) каналізація.

Такий підхід виключає можливість їхнього неоднозначного

тлумачення місцевими органами влади.

Увляється сумнівним обмеження трансфертних послуг регулюванням цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування, у той час як у країнах Центральної і Східної Європи за місцевими бюджетами закріплено видаткові повноваження на здійснення місцевих пасажирських перевезень.

По-друге, розмежування видатків між бюджетами різних рівнів не завершено, про що свідчить порівняльний аналіз статей 87, 89 і 90 Бюджетного кодексу України (табл. 1.2). Зокрема, спеціалізовані школи, лікарні широкого профілю та поліклініки, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян можуть фінансуватися як з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення, так і з державного бюджету. Заклади професійно-технічної освіти, вищі навчальні заклади, післядипломна освіта, спеціалізовані лікарні, санаторії для хворих на туберкульоз та для дітей і підлітків – з бюджету АРК, обласних бюджетів і державного бюджету. Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки, притулки для неповнолітніх, міські та районні центри здоров'я, заклади санітарної освіти, державні програми розвитку фізичної культури і спорту (дитячо-юнацькі спортивні школи; заклади з фізичної культури і спорту) – з бюджету АРК, обласних бюджетів, а також з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення. А заклади освіти для громадян, що потребують соціальної реабілітації, можуть фінансуватися як з державного бюджету, бюджету АРК, обласних бюджетів, так і з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення.

По-третє, випадають із загального контексту Бюджетного кодексу ст. 92–93 про передачу видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами і делегованих державних повноважень, оскільки в кодексі не визначаються ні власні, ні делеговані повноваження. Немає також їхнього чіткого розмежування, адже з назв ст. 88–91 у процесі доопрацювання проекту кодексу, ухваленого в другому читанні, були вилучені терміни «власні» та «делеговані» повноваження.

Важливою складовою бюджетної системи України є міжбюджетні трансферти, за допомогою яких здійснюється рух фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи країни. Міжбюджетні трансферти забезпечують фінансове вирівнювання, фінансування делегованих повноважень, надавання органами місцевої влади громадських послуг на рівні державних соціальних стандартів.

В Україні міжбюджетні трансферти надавалися у формі дотацій, не-цільових і цільових субвенцій (субвенція на освіту, передбачена Законом «Про Державний бюджет України на 1999 рік», але невдовзі скасована; субвенція на розрахунки за енергоресурси), внесків до державного бюджету. Через відсутність об'єктивних критеріїв надання цих трансфертів було переважно суб'єктивним, а міжбюджетні відносини – не-

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

прозорими.

Таблиця 1.2. Розподіл видатків між бюджетами різних рівнів у Бюджетному кодексі України

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

У взаємовідносинах державного бюджету та місцевих бюджетів принципово новим є надання дотацій вирівнювання, субвенцій на фінансування програм соціального захисту, субвенцій на виконання інвестиційних програм та субвенцій на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, зумовлених наданням встановлених державою пільг. Кодексом передбачено також вилучення коштів до державного бюджету з бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних, районних і міських (міст Києва, Севастополя, міст республіканського та обласного значення) бюджетів, якщо прогнозні показники доходів цих бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету.

Розподіл міжбюджетних трансфертів відповідно до кодексу має здійснюватися з використанням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається як гарантований державою у межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Розраховується цей норматив діленням обсягу фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

Визначення фінансових нормативів у межах наявних бюджетних ресурсів означає, що на практиці вони розраховуються на основі планових показників обсягу видатків на той чи інший вид суспільних послуг. Наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими

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

бюджетами» фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету розраховується за такою формулою:

де $H_{zob(ark)}$ – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету АРК та обласного бюджету; V_{zu} – загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я для усіх місцевих бюджетів на плановий бюджетний період; V_{zgu} – загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», визначений за окремим розрахунком; $K_{zob(ark1)}$ – частка видатків бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів. Цей коефіцієнт становить 0,35 і відповідає показнику, визначеному як відношення сумарних витрат на охорону здоров'я бюджету АРК та обласних бюджетів до загального обсягу видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів; $K_{zob(ark4)}$ – коефіцієнт коригування частки видатків бюджету АРК та обласних бюджетів у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення видатків на заробітну плату у загальній сумі видатків цих бюджетів; N_u – чисельність наявного населення України на 1 січня року, що передує плановому бюджетному періоду.

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

Одним з нововведень Бюджетного кодексу є запровадження формульного методу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (надання дотацій вирівнювання). Цей метод спрощено передбачає розрахунок перевищення видатків того чи іншого виду місцевого бюджету, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (це мали б бути видатки на виконання делегованих державних повноважень), над кошиком доходів цього бюджету. Формула будується з урахуванням таких параметрів: нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них; кількості населення та кількості споживачів відповідних соціальних послуг; індексу відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;

прогнозного показника кошика доходів (для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення) і прогнозу доходів (для районних бюджетів); коефіцієнта вирівнювання. При цьому кошик доходів місцевого самоврядування – це податки і збори, закріплені кодексом на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування. Його обсяг визначається із застосуванням індексу відносної податкоспроможності бюджету на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останніх бюджетних періоди. Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, котрий визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні.

Формульний метод фінансового вирівнювання надає можливість вирівнювати фінансування видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих державних повноважень. При цьому йдеться про можливість фінансування не фактичних, а розрахункових видатків, визначених на основі нормативів бюджетної забезпеченості, чисельності населення і коригуючих коефіцієнтів.

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

До недоліків цього методу можна віднести застосування досить складної формули вирівнювання, складові якої також розраховуються на підставі формул. Сукупність цих формул не дозволяє зробити однозначного висновку щодо того, якою мірою вони сприяють

$$D_{izak} = \frac{K_i \times (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}) \times D_{u4}}{(N_{u1} + N_{u2} + N_{u3})},$$

вирі $K_i = [((D_{i1} + L_{i1}) / (D_{u1} + L_{u1})) \times N_{u1} + ((D_{i2} + L_{i2}) / (D_{u2} + L_{u2})) \times N_{u2} +$
 навє $+ ((D_{i3} + L_{i3}) / (D_{u3} + L_{u3})) \times N_{u3}] / (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}).$

місцевими бюджетами, затверджену вищенаведеною постановою Кабінету Міністрів України:

де

D_{izak} – прогнозний показник обсягу доходів (кошика доходів), закріпленних за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягу

міжбюджетних трансфертів; K_i – індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці; $D_{u1}, D_{u2}, D_{u3}, D_{i1}, D_{i2}, D_{i3}$ – обсяги доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці за звітними даними про їхні фактичні надходження за відповідні роки базового періоду; $L_{u1}, L_{u2}, L_{u3}, L_{i1}, L_{i2}, L_{i3}$ – сума пільг, наданих місцевими органами влади з податків і зборів, що включені до обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці за відповідні роки базового періоду; $N_{u1}, N_{u2}, N_{u3}, N_{i1}, N_{i2}, N_{i3}$ – чисельність наявного населення України та адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня відповідного року базового періоду; D_{u4} – прогнозний обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами на плановий бюджетний період.

Проаналізувавши складові бюджетної системи України та міжбюджетні відносини, розглянемо сильні та слабкі сторони бюджетного процесу в Україні. Згідно з Бюджетним кодексом бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом та затвердженням бюджетів, їхнім виконанням і контролем за їхнім виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України.

Бюджетний процес має такі стадії:

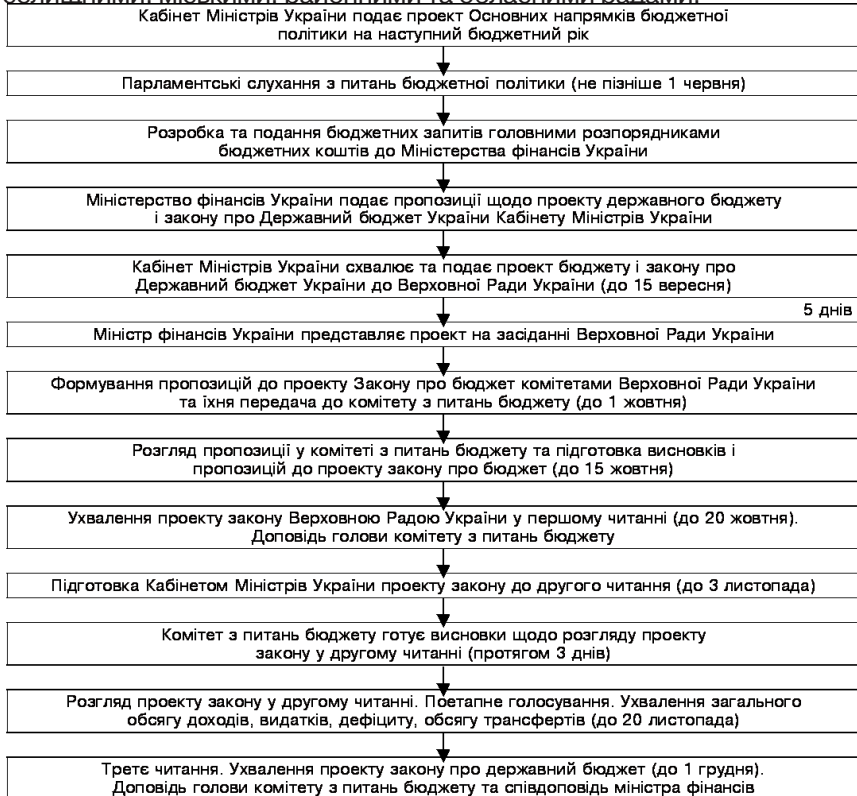
- складання проектів бюджетів;
- розгляд та ухвалення закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- виконання бюджету, в тому числі за необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету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

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

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

Підготовка і виконання обласних та районних (в областях і містах Києві, Севастополі), Київського і Севастопольського міських бюджетів, а також звіти про їхнє виконання забезпечуються місцевими державни-

ми адміністраціями на відповідній території (ст. 119 Конституції України). Сільські, селищні, районні у містах і міські бюджети, згідно зі ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування», розробляються і виконуються відповідними органами місцевого самоврядування самостійно [7]. Відповідно до ст. 143 Конституції України місцеві бюджети затверджуються органами місцевого самоврядування – сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.



**Рис. 1.1. Схема бюджетного процесу
(за Бюджетним кодексом України)**

Аналіз статей Бюджетного кодексу, котрі регламентують бюджетний процес, та його фактична організація дають підставу для виділення таких основних недоліків цього процесу.

А. Недосконалість правової регламентації бюджетного процесу.

1. Бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади щодо перегляду доходів і видатків державного бюджету у бік їхнього збільшення. Такі обмеження передбачені ст. 40, згідно з якою пропозиції народних депутатів до проекту закону про Державний бюджет України про збільшення видатків бюджету мають визначати джерела покриття таких видатків, а пропозиції стосовно зменшення доходів – визначати джерела компенсації втрат доходів державного бюджету або види та обсяги видатків, які підлягають відповідному скороченню. При цьому жодна з таких пропозицій не повинна спричинити збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їхнім обсягом, передбаченим у проекті закону про Державний бюджет України.

При всій важливості цієї норми, вона не створює достатніх правових обмежень для дискреційної фіскальної політики. Як показує практика розгляду у Верховній Раді України проектів законів про державний бюджет народні депутати знаходять можливості для підвищення запланованих показників доходів бюджету і відповідно видатків, обґрунтовуючи ці пропозиції помилками у прогнозних розрахунках обсягу податкових надходжень до бюджету або невключенням чи неточним визначенням обсягу неподаткових доходів, тим більше, що Бюджетний кодекс таку можливість надає. Зокрема, згідно зі ст. 40 не допускається внесення пропозицій відносно змін у прогнозуванні податкових надходжень, за винятком випадків, коли за висновками Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Міністерства фінансів України та Рахункової палати України виявлені неточності у їхньому розрахунку.

В результаті народні депутати мають можливість звинувачувати Міністерство фінансів України у свідомому заниженні планових показників з метою полегшення виконання бюджету, а Міністерство фінансів України у свою чергу, говорить про необґрунтованість пропозицій народних депутатів, які прагнуть підвищувати видатки. Відсутність незалежного і незацікавленого арбітра обмежує можливості справедливого вирішення цієї суперечки. Підтвердженням цього є ухвалення нереалістичних бюджетів і в кінцевому підсумку – їхнє невиконання як за доходами, так і за видатками.

Розробці реалістичніших бюджетів може сприяти створення спеціа-

лізованої робочої групи з розробки плану бюджетних доходів, як, наприклад, у ФРН. До складу цієї групи доцільно включати представників Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Національного банку України, Держкомстату України, Державної податкової адміністрації України, експертів провідних науково-дослідних інститутів.

Ухваленню реалістичнішого бюджету може сприяти і внесення до Бюджетного кодексу положення, яке забороняло б Верховній Раді України збільшувати доходи і дефіцит Державного бюджету України без узгодження з урядом, як у багатьох зарубіжних країнах.

2. Суттєвим недоліком правової регламентації бюджетного процесу у Бюджетному кодексі є відсутність чіткого визначення предмета першого читання проекту закону про Державний бюджет України. Ст. 41 свідчить, що фактично під час першого читання обговорюються не основні параметри державного бюджету, а висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, підготовлені Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Ухвалення рішення щодо висновків та пропозицій до проекту закону про державний бюджет вважається ухваленням проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні. І лише друге читання передбачає затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків державного бюджету з подальшим постатейним голосуванням проекту закону, поданого на друге читання.

На наш погляд, більш виваженою є процедура першого читання, передбачена Бюджетним кодексом Російської Федерації (ст. 199–201) [47]. Зокрема, гідним для наслідування є чітке визначення предмета першого читання проекту закону, передусім обговорення прогнозу соціально-економічного розвитку на черговий фінансовий рік, проекту програми державних зовнішніх запозичень у частині джерел зовнішнього фінансування дефіциту бюджету, а також основних характеристик бюджету:

- доходів бюджету за групами, підгрупами і статтями бюджетної класифікації;
- дефіциту бюджету в абсолютних цифрах та у відсотках до витрат бюджету, а також джерел його покриття;
- загального обсягу видатків бюджету.

Результатом першого читання в Україні теж має бути затвердження основних характеристик бюджету. Лише після цього під час другого читання слід затверджувати видатки бюджету за розділами функціональної класифікації у межах загального обсягу видатків, затверджено-

го в першому читанні.

Такий порядок є ефективнішим засобом обмеження прагнень народних депутатів збільшувати доходи і видатки державного бюджету під час постатейного голосування, як і дискусій довкола окремих статей, оскільки відповідно до теорії суспільного вибору справедливіші та ефективніші рішення ухвалюються у тому випадку, коли ті, хто голосують, не мають уявлення про конкретні деталі питання, яке голосується в цілому (про конкретні статті видатків).

Б. Недоліки, не пов'язані з правовою регламентацією бюджетного процесу.

1. Невідповідність проекту закону про Державний бюджет України та пропозицій Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (бюджетної резолюції), детальному аналізу якої присвячені параграфи 1.4 і 1.5. Така невідповідність часто виникає внаслідок нереалістичності бюджетної резолюції, завищені завдання якої не можуть бути виконані на певному етапі. Яскравим прикладом цього є бюджетна резолюція на 1999 р., яка визначала основним завданням бюджетної політики гарантувати у повному обсязі видатки на соціальні програми, сформовані на основі чинного законодавства, в тому числі за рахунок відповідного збільшення бюджетного дефіциту. Між тим розрахунки показали, що кошти, необхідні для фінансування зазначених видатків, не відповідають можливостям не лише бюджету, а й національної економіки, перевищуючи на 45% прогнозний обсяг ВВП.

Не повною мірою відповідав вимогам бюджетної резолюції і закон про державний бюджет на 2002 рік. Зокрема, його затверджено з дефіцитом, що перевищує 4 млрд. грн., тоді як бюджетною резолюцією передбачалося забезпечення збалансованості (бездефіцитності) бюджету. Сам зведений бюджет 2002 р. виконано за доходами всього на 93,1%, за видатками – на 85,2%. Заборгованість підприємств перед бюджетом, недоїмка з податків і обов'язкових платежів зросла з 6,3 млрд. грн. у 2001 р. до 14,7 млрд. грн. у 2002 р. На 22% зросла кредиторська заборгованість бюджетних організацій. Заборгованість бюджету щодо відшкодування ПДВ досягла 6,3 млрд. грн., у тому числі прострочена – 2,8 млрд. грн. На нереалістичність бюджету 2002 р. вплинули помилкові прогнозні розрахунки макроекономічних показників.

Те ж саме відноситься і до бюджету-2003, нереальність якого пов'язана із суттєвими ризиками, закладеними у розвиток бюджетної сфери, а саме ухвалення бюджету 2003 р. на старій податковій основі та незбалансованість бюджету.

2. Порушення термінів проходження та ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України внаслідок загострення політичного протистояння, наявності численних альтернативних пропозицій, що ускладнюють досягнення консенсусу.

3. Негативною практикою стало формування з року в рік бюджетних показників за принципом «від досягнутого», відсутність належного контролю за виконанням видаткової частини державного бюджету.

1.3. Послання Президента України як концептуальна основа формування бюджетної політики

Відповідно до ст. 85 Конституції України одним із повноважень Верховної Ради України є заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Другим документом, який має пряме відношення до формування бюджетної політики, є щорічний указ Президента України про своєчасну та якісну розробку проекту Державного бюджету України на наступний рік.

Послання Президента України як конституційний документ розробляється органами виконавчої влади і відображає основні напрямки соціально-економічної і зовнішньої політики держави на кожний наступний період. Цей документ визначає головні проблеми системи макроекономічного розвитку держави, що охоплюють фінансову, бюджетну, позабюджетну, зовнішньоекономічну, політичну, соціальну та інші сфери життєдіяльності країни. Зрозуміло, що в його рамках значна увага приділяється методології та організації формування Державного бюджету України і тісно пов'язаних з ними проблемам податкової та фінансової політики. Тому щорічні послання Президента України до Верховної Ради України слід розглядати як *концептуальну основу формування бюджетної політики держави* на відповідний період.

Щорічні слухання парламентом Послання Президента України до Верховної Ради України відбуваються, починаючи з 1996 р. З цього періоду після представлення Послання Верховній Раді України як результат ухвалення відповідні розпорядження або укази Президента України щодо розробки заходів з метою виконання завдань з формування державного бюджету на кожний бюджетний період [24, 25, 26, 27]. Цими документами зазвичай Президент України доручав головним міністерствам і відомствам, зокрема Міністерству фінансів та Міністерству економіки України разом з Національним банком України, розробляти в установлені

строки макропоказники економічного та соціального розвитку України, основні напрямки бюджетної політики на відповідний рік, а також забезпечувати своєчасну розробку проекту Державного бюджету України з представленням його у Верховну Раду України не пізніше, ніж до 15 вересня року, що передує плановому. Крім цього, у таких документах зазначалась необхідність дотримання визначених макроекономічних пропорцій та пропорцій розподілу загальнодержавних податків між державним та місцевими бюджетами при складанні проекту зведеного бюджету.

Зокрема, Указом Президента України «Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1999 рік» вказувалося на необхідність забезпечення граничного розміру дефіциту бюджету на рівні 2% прогнозованого обсягу валового внутрішнього продукту [26]. Фактично ж у проекті закону «Про Державний бюджет України на 1999 рік» дефіцит був запланований на рівні 1,0% ВВП, а за результатами виконання бюджету його рівень становив 2,2%. Цим указом визначалась також необхідність Кабінету Міністрів України до 20 травня 1998 р. затвердити перелік головних розпорядників коштів державного бюджету відповідно до вимог ст. 15 Указу Президента України «Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі» про скорочення їхньої кількості та порядок виділення бюджетних асигнувань розпорядникам коштів, які втрачають статус головних. Ці вимоги були витримані при складанні проекту бюджету.

В указах Президента України за 1996–1999 рр. відносно підготовки проектів державного бюджету також розглядалися питання організації складання проекту бюджету і дотримання у зв'язку з цим вимог, що ставилися Законом України «Про бюджетну систему України», визначалась відповідальність окремих міністерств і відомств за бюджетний процес тощо. Однак проблеми бюджетного процесу виявилися найбільш важливими для економіки України в цей період. Замість пошуку шляхів ліквідації численних (переважно економічно необґрунтованих) пільг, зниження видаткової частини бюджету увага уряду та парламентаріїв весь час зосереджувалась на протилежному – збільшенні непосильних бюджетних асигнувань. Як наслідок, залишилась нереалізованою основна вимога економічного курсу України 1994 р. – істотне зниження податкового тиску на вітчизняного товаровиробника, створення ефективної, стимулюючої виробництво податкової системи. Одним із проявів колізій з бюджетним процесом стало також те, що на

1997 р. Державний бюджет України був затверджений лише у червні, тобто фактично півроку країна жила за положеннями закону про Державний бюджет України, що діяв у 1996 році.

Рік від року зміст указу Президента щодо організації складання проекту бюджету поповнювався більшим обсягом інформації, оскільки коло проблем з поступовим переходом України до ринкових умов господарювання та набуттям практики самостійного формування засад фінансової і бюджетної політики та зведеного бюджету як основного фінансового плану держави розширювалося.

Якісно новим є період з 2000 р., коли розроблена на основі передвиборчої програми Президента України стратегія перетворень на наступних п'ять років (2000–2004 рр.) була визначена у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 р.: «Україна: поступ у XXI століття» [12]. Новизна запропонованої стратегії полягала в тому, що на відміну від положень попередніх послань Президента України, які визначали загальну логіку вирішення завдань стартового етапу економічних реформ, а також механізми подолання глибокої кризи української економіки, стратегія соціального та економічного розвитку на 2000–2004 рр. обґрунтовувала складніші та відповідальніші завдання щодо визначення шляхів виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави.

Серед основних проблем реалізації політики економічного зростання поряд з грошовою стабілізацією ключовою умовою було визначено глибоке реформування фінансової системи та досягнення на цій основі максимальної збалансованості державних фінансів, запровадження нової бюджетної політики. Її головна вимога зводилась до того, що, починаючи з 2000 р. і весь наступний період Державний бюджет України повинен бути не лише бездефіцитним, а й неодмінно реальним.

Передбачалось, що логіка формування державних фінансів має базуватись на вирішенні фінансових проблем держави, головною передумовою якого є першочергове зміцнення фінансового становища суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств, а також перебудова міжбюджетних відносин та істотне зміцнення місцевих фінансів. Безумовно, вирішення цих питань потребувало реалізації комплексу завдань, чітко визначених у Посланні Президента України. Основна увага серед них приділялась таким:

- зниженню податкового тиску на основі розширення податкової ба-

зи з одночасним скасуванням податкових пільг, посиленням захисту платників податків, закріпленням за регіонами відповідно до розширення їхніх економічних функцій самодостатніх джерел податкових надходжень, установленням п'ятирічного мораторію на внесення змін до податкового законодавства;

- забороні сплати податків, у тому числі пенсійних внесків, негрошовими засобами, реструктуризації та списанню боргів для того, щоб бюджетні установи розраховувалися з суб'єктами економіки грошима;

- зміні політики бюджетних видатків та істотному скороченню всіх видів бюджетної підтримки збиткових підприємств;

- спрямованості бюджетних асигнувань на виконання функцій соціального захисту населення та розвитку соціальної сфери – медицини, освіти, науки, житлового будівництва для соціально незахищених верств населення, зміцнення оборони держави та правопорядку, асигнуванню усіх обсягів бюджетних та позабюджетних ресурсів, спрямованих у реальний сектор економіки, на кредитній та конкурсній основі.

З метою реалізації завдань, поставлених у цьому посланні Президента України, був виданий Указ Президента України «Про основні засади складання проекту державного бюджету України на 2000 рік». Згідно з ним Кабінету Міністрів України доручалось забезпечити реальність показників бюджету шляхом реалізації низки заходів. Серед останніх основна увага зосереджувалась на необхідності включення до бюджетів усіх рівнів позабюджетних коштів бюджетних установ і організацій із збереженням їхнього цільового спрямування, припинення практики проведення взаємозаліків при здійсненні платежів до бюджету; недопущення нової простроченої заборгованості з бюджету та забезпечення реструктуризації всіх видів такої заборгованості, посилення ролі головних розпорядників в управлінні бюджетними ресурсами; застосування прозорої системи розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів, закріпивши такий розподіл на довгостроковий період та інші [27].

Слід зазначити, що ці вимоги в основному були реалізовані при складанні проекту державного бюджету на 2000 рік. Зокрема, вперше бюджет був сформований у складі загального і спеціального фондів, а до останнього були включені позабюджетні кошти всіх бюджетних установ та організацій, а також органів місцевого самоврядування. Взаємозаліки при формуванні показників бюджету істотно скоротилися. В цілому за 2000 р. обсяг таких розрахунків щодо державного бюджету скоротився порівняно з 1999 р. з 10,2 до 0,1%, місцевих бюджетів – з 28 до 1,7%. Це позитивно вплинуло на збільшення надходжень до бюджетів у

грошовій формі. Єдиними сферами, де на кінець 2000 р. застосовувалося погашення взаємної заборгованості через спеціальні схеми грошових розрахунків, були енергетика та комунальне господарство. Це не сприяло зміцненню фінансової дисципліни у розрахунках підприємств паливно-енергетичного комплексу. Починаючи з 2000 р. закладено певні підвалини в реформуванні міжбюджетних відносин, котрі базуються на порівняно прозорішому розподілі міжбюджетних трансфертів.

У 2000 р. Україна зробила відчутний крок до впровадження передбаченої стратегією економічного та соціального розвитку на 2000–2004 рр. політики поступового скорочення державного боргу. Порівняно з 1999 р. він зменшився з 15,3 млрд. дол. США до 14,1 млрд. дол. США, у тому числі зовнішній борг з 12,4 млрд. до 10,3 млрд. дол. США. Частка загального обсягу державного боргу в структурі ВВП скоротилася з 62,8 до 49,9% і нині не є критичною. Досягненню таких результатів сприяли конструктивна політика Національного банку України, успішне здійснення на початку 2000 р. реструктуризації зовнішнього боргу перед приватними кредиторами.

Удосконалювалася система управління державними фінансами, зокрема видатками державного бюджету. Головними напрямками цієї роботи були підвищення відповідальності центральних органів виконавчої влади за проведення державної політики у відповідних галузях і сферах, упорядкування і раціоналізація мережі підвідомчих установ, суттєве скорочення кількості головних розпорядників коштів державного бюджету та переведення на казначейське обслуговування практично всіх операцій державного бюджету.

У посланні Президента України 2000 р. підкреслювалось, що основні акценти мають бути перенесені на зростання частки непрямих податків, а прямі податки треба максимально лібералізувати і знизити. При цьому особливе значення має зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці. Це значною мірою залежатиме від ухвалення нового Податкового кодексу.

Аналізуючи джерела формування доходів бюджетів за прямими та непрямими податками, слід відмітити їхню нестійку рівновагу. До форм прямого оподаткування відносяться, як відомо, податок на прибуток, прибутковий податок з громадян, податок на землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел. Непрямими податками та платежами, крім ПДВ та акцизних зборів, можна вважати відрахування до державних цільових фондів, які включаються у

собівартість, а також доходи від зовнішньоекономічної діяльності. Так, у 1996–2000 рр. надходження від прямих податків у доходах бюджету становили 33–39%, а у обсягах ВВП – 9–11%. В абсолютних величинах надходження становили: у 1996 р. – 8898,7 млн. грн.; у 1997 – 10281,3; у 1998 – 10585,4; у 1999 – 12210,8; у 2000 р. – 16029,6 млн. грн.

За останні п'ять років податкові надходження від непрямих податків становили 34–49% доходів зведеного бюджету та 9–15% обсягів ВВП, що у абсолютних величинах визначалося відповідно такими даними: 9,5 млрд. грн.; 13,4; 14,1; 15,2 та 16,7 млрд. грн. Отже, підтверджується тенденція до переважання непрямого оподаткування.

Однак, на нашу думку, на розвиток положень послання Президента України про співвідношення прямих і непрямих податків в бюджетних надходженнях, крім його кількісного виміру варто досліджувати структуру самих складових прямих та непрямих податків. Наприклад, якщо у 1993 р. частки основних прямих податків (податку на прибуток та прибуткового податку з громадян) у доходах зведеного бюджету відповідно становили 29,2 та 5,8% (у ВВП – 9,8 та 1,9%), у 1995 р. – 23,5 та 7,7% (у ВВП 8,9 та 2,9%), то у 1997 р. – 21,0 та 12,1% (у ВВП – 6,2 та 3,6%). Це свідчить про різку зміну співвідношення між основними прямими податками: через поступове зменшення у доходах бюджету частки податку на прибуток підприємств та зростання частки прибуткового податку з громадян.

У 1998 р. питома вага прибуткового податку з громадян у доходах бюджету становила 12,3%, а податку на прибуток – 19,7% (співвідношення 1:1,6), тоді як у 1999 р. – відповідно 13,6 та 19,5 (співвідношення 1:1,4). У наступні три роки ця тенденція продовжувалась: частка податку на прибуток у 2001 р. становила 15,3%, а частка прибуткового податку з громадян – 16,2% (співвідношення 1:0,94); планове співвідношення питомої ваги у доходах бюджету згаданих податків 1:1,32.

Важливим напрямком дослідження податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів є аналіз структури непрямих податків. В цьому аспекті насамперед варто відмітити значні розбіжності у структурних показниках надходжень від ПДВ та акцизного збору. Так, частка надходжень від ПДВ у сумі доходів зведеного бюджету України за 1991–2000 рр. вища, ніж у розвинутих країнах, а частка акцизного збору занадто низька, зокрема через надання чисельних пільг як вітчизняним виробникам, так і окремим категоріям громадян, а також через довільний вибір при визначенні кола підакцизних товарів. Внаслідок цього низка товарів і послуг, які у західних країнах є об'єктами оподаткування

акцизним збором, в Україні до підакцизних товарів не включено.

З огляду на це доцільно було б більшу увагу приділяти специфічним акцизам, тобто надходженням від акцизного збору як важливій складовій сучасної податкової політики. У західних країнах, наприклад, ще на початку 90-х років частка надходжень від усіх видів акцизів у сукупних податкових надходженнях становила 12,4%, причому з цієї величини майже 80% становили акцизи від алкогольних напоїв, тютюнових виробів та автомобілів. В Україні частка надходжень від акцизного збору на означені групи товарів у доходах бюджету також дорівнює майже 80% загальної відносної величини акцизного збору, проте остання займає лише 4–6% у доходах зведеного бюджету.

Слід зазначити, що в сучасних умовах розвитку соціально-економічної сфери України, яка характеризується низьким рівнем доходів підприємств і населення, недостатньо високою податковою культурою та нестабільним податковим законодавством, перевагу непрямих податків, як основної тези податкової політики України попередніх років забезпечити не можливо. Адже закономірне, а не штучне, підвищення ролі непрямих податків може відбутися тільки внаслідок зростання цін на товари, оскільки в кінцевому рахунку платниками непрямих податків є споживачі, тобто населення.

У посланні Президента України 2000 р. акцентувалась увага також на необхідності запровадження додаткових заходів, спрямованих на стимулювання малого підприємництва. Серед них, зокрема, можна виділити такі:

- створення за участю держави кредитно-гарантійної установи сти- мулювання малого підприємництва, механізмів іпотеки, пільгового кре- дитування новоутворених малих підприємств;
- застосування механізмів пільгової оренди малими підприємствами виробничої (у тому числі й інноваційної) сфери вільних (незавантаже- них) виробничих потужностей та обладнання державних підприємств;
- залучення малих підприємств до участі у державних замовленнях, у тому числі для потреб Збройних сил та правоохоронних органів;
- спрощення системи оподаткування, обліку і звітності суб'єктів ма- лого підприємництва;
- державний захист малих підприємств від кримінального рекету і бюрократичного тиску.

З огляду на це, у 2000 р. була введена відповідно до стандарту 25 форма бухгалтерського обліку, за якою складається фінансовий звіт про сплату єдиного податку за ставками 6 і 10%.

Здійснюється також різнопланова фінансова підтримка малого підприємництва. Аналіз підтверджує значну кількість фактів допомоги суб'єктам сектора як на місцевому, так і на державному рівнях за рахунок бюджетних і залучених коштів. У заходах, що проводяться в Україні, використовуються майже всі відомі зарубіжні види фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва, хоча в недостатніх розмірах.

У посланні Президента 2000 р. наголошувалось також на тому, що виробництво треба підтримувати не шляхом прямих дотацій збитковим підприємствам, а стимулюючи споживчий попит населення, розширюючи платоспроможність внутрішнього ринку.

Підвищення платоспроможності населення можна досягти за рахунок зростання реальної заробітної плати та збільшення частки оплати праці у ВВП. Наприклад, у розвинутих країнах, зокрема у США, частка оплати праці у ВВП у 1992 р. становила 60,6%; в Японії – 56,4; у Німеччині – 54,5%, а частка прибутку відповідно: 30,8; 37,0; 34,0%.

В Україні ж у 1998 р. при питомій вазі прибутку у ВВП 19%, частка зарплати становила лише 29,5%. Не на краще змінилась ситуація й у 1999 р. – при частці прибутку у ВВП 20,8%, частка заробітної плати становила 32,2%. Таким чином, тільки за рахунок збільшення доходів населення, а також підприємств можна насамперед врівноважувати структуру податкової системи за прямими і непрямими податками, прагнучи зробити її оптимальною, тобто ефективно діючою в умовах України, а також підвищувати попит на внутрішньому ринку, а значить, забезпечити підтримку вітчизняного товаровиробника.

Стосовно ухвалення Податкового кодексу, то про необхідність прискорення його прийняття Президент України наголошував ще в перших своїх посланнях до Верховної Ради України. Проте цей документ перебуває на розгляді у Верховній Раді України до сьогодні.

У 2001 р. була спроба прийняти малий Податковий кодекс, але Верховна Рада України відхилила цю процедуру. На наш погляд, з тактичних позицій ухвалення малого Податкового кодексу стало б реальним кроком на шляху до реформування податкової системи в Україні, адже у багатьох країнах світу цей процес відбувався протягом двох або трьох століть.

У посланнях Президента України неодноразово підкреслювалась необхідність якісного законодавчого процесу в економічній сфері. По суті, у жодній із ланок економічної діяльності поки що немає логічно завершеного системного законодавчого забезпечення. Підривають ділову активність постійні зміни чинного законодавства. Особливо

руйнівним для економіки стало ухвалення законів, які не враховують реальної соціально-економічної ситуації, вступають у суперечність з Конституцією України, бюджетною системою, іншими раніше затвердженими законами. В цьому аспекті важливо привернути увагу до ухваленого в жовтні 2001 р. Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», згідно з яким держава без аргументованих пояснень списала борг перед бюджетом на суму майже 25 млрд. грн., з яких 11 млрд. грн. належали паливно-енергетичному комплексу, а з них 7 млрд. грн. становили борги такої прибуткової компанії, як «Нафтогаз України» [9]. Це свідчення законодавчої неврегульованості та недосконалості законів, які дозволяють державі порушувати умови податкової відповідальності платників податків перед бюджетом. Дієвим інструментом у цьому аспекті, тобто для забезпечення однакових умов податкової відповідальності, має стати розширення практики використання податкового кредитування державою підприємств у разі виникнення ускладнень при сплаті податків чи при виконанні такими платниками стратегічних інноваційних або екологічних програм [118].

Уперше з посланням, присвяченим проблемам бюджетної політики на 2002 рік Президент України звернувся в 2001 р. водночас до Верховної Ради України, а також до Кабінету Міністрів України. Необхідність такого кроку продиктована не лише складними та масштабними завданнями у фінансовій сфері, що вимагали вирішення у 2002 р. та у наступний період, а насамперед потребою скоригувати і суттєво посилити дієвість бюджетної політики, її конструктивний вплив на реалізацію стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2004 роки.

Президент України, підсумовуючи бюджетну політику у 2000 р., який став переломним в економічній динаміці країни, підкреслив, що після тривалої кризи досягнуто відчутного зростання макроекономічних та галузевих параметрів розвитку вітчизняної економіки. Поліпшилася структура торговельного та платіжного балансу держави, поглибилися започатковані у попередні роки позитивні зрушення й у системі бюджетних відносин, стала кращою збалансованість фінансових ресурсів держави – доходів та видатків. Якщо у 1997 р. дефіцит державного бюджету стано-вив 6,75 % ВВП; у 1998 – 2,06; у 1999 – 1,55%, то 2000-й бюджетний рік завершено з профіцитом 0,44% ВВП.

У посланні зазначалося про формування в економіці принципово іншої, інвестиційної моделі зростання. Приріст інвестицій в основний капітал істотно перевищив темпи зростання ВВП: у 2000 р. він становив

6,5%, а в 2001 р. – 17,2%. При цьому основною домінантою гривневої стабільності стала загальна економічна стабілізація за останні три роки. Це, по-перше, позитивний торговельний баланс України: 1999 р. – 2,2 млрд. дол. США; 2000 – 2,9; 2001 р. – 2,9 млрд. дол. США. По-друге – бездефіцитний бюджет. По-третє – зростання продуктивності праці, зокрема у промисловості: 1999 р. – 9,6%; 2000 – 16,0; 2001 р. – 18,2%. Ці та інші чинники дали підставу для принципової ваги висновку, зробленого у посланні: стабільність гривні, що утвердилася в останній період, має ґрунтовну загальноекономічну основу. Вона виникла не лише завдяки проведенню коректної грошово-кредитної політики в останні роки, а й завдяки відчутній макроекономічній стабілізації.

Підкреслювалося, що у 1999–2000 рр. розпочалося реформування бюджетної системи України. Проте бюджетна реформа ще не повною мірою відповідає завданням стратегії фінансового розвитку регіонів. Так, якщо у 2000 р. питома вага доходів державного бюджету зросла проти 1999 р. з 15,4% ВВП до 20,4%, то питома вага доходів місцевих бюджетів зменшилася – відповідно з 9,9 до 7,3%. З 9,9 до 7,1% ВВП скоротилася і частка видатків місцевих бюджетів: у 2000 р. вона у зведеному бюджеті України зменшилася з 36 до 31%.

У контексті цих та інших фактів стає очевидним, що збільшення бюджетних надходжень у 2000 р. стало результатом не відчутного розширення фінансової бази, а насамперед сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури та відповідного прискорення темпів виробництва (за розрахунками до бюджету 2000 р., передбачалося зростання ВВП не на 6%, як це мало місце, а на рівні 1%), залучення до бюджету позабюджетних коштів, а також суттєвого збільшення інфляційного податку. Кожна четверта гривня бюджетних надходжень мала у 2000 р. інфляційну природу. Це означає, що фінансування у реальних цінах значної частки бюджетних видатків, у тому числі на соціальну сферу, порівняно з попереднім роком мало від'ємні результати.

Як відмічалось у посланні 2001 р. укорінилася деструктивна практика кредитування державного бюджету за рахунок несвоечасного відшкодування суб'єктам господарювання нарахувань з ПДВ. На кінець 2000 р. обсяг його неповернення становив близько 3 млрд. грн. У 2001 р. відповідна заборгованість зросла ще більше і на початок травня досягла 4,7 млрд. грн. Зберігаються значні обсяги кредиторської заборгованості установ та організацій, які утримуються за рахунок державного та місцевих бюджетів. Станом на 01.01.2001 р. загальна її сума перевищила 5,0 млрд. грн., а на початок 2003 р. – 6,3 млрд. грн. Нині

відпрацьовуються механізми повернення цих боргів передусім через виплати за експортні операції. Державна податкова адміністрація розробила комплекс заходів, які повинні забезпечити дієвий механізм контролю за всіма операціями з податку на додану вартість. Бажано, щоб їх реалізація привела до необхідного результату.

Таким чином, бюджет продовжує розглядатися лише як фіскальний план доходів і витрат, виконанню якого фактично підпорядковуються всі інші інструменти економічних та соціальних перетворень. Все це спричиняє до абсолютизації фіскальної функції бюджету, а відтак і до посилення податкового тиску. Поглиблюється вкрай небезпечна функціональна відособленість бюджетної політики від невідкладних завдань розвитку реальної економіки. Це обмежує можливості розширеного відтворення фінансових ресурсів держави, звужує фінансову базу бюджетних призначень.

У посланні 2001 р. наголошувалося, що надмірний податковий тиск є однією з причин низької конкурентоспроможності української економіки. Залишається значною збитковість підприємств та організацій, щорічно зростає бюджетна недоїмка, обсяг якої на початок 2003 р. становив 14,7 млрд. грн. Поглиблюється платіжна криза. Загальний рівень дебіторської та кредиторської заборгованості усіх суб'єктів господарювання (крім бюджетних установ) збільшився за 2000 р. відповідно на 8,8 та 12,7%. У 2002 р. ситуація не поліпшилася, зазначені види заборгованості зросли відповідно до 239,8 млрд. та 302,7 млрд. грн.

Не знижується рівень тінізації економіки, що також є наслідком надмірного податкового тиску. За експертними оцінками, втрати бюджету від тінізації доходів щорічно перевищують 12–13 млрд. грн. Зберігається значне податкове навантаження на фонд оплати праці та доходи громадян. У сукупності на кожен зароблений гривню припадає понад 80 копійок всіх видів податків і зборів.

У 2000 р. певною мірою посилилася соціальна спрямованість бюджету. Однак з урахуванням інфляційних процесів заходи уряду в соціальній сфері – зокрема погашення заборгованості з пенсій та заробітної плати (часткове), – виявилися недостатньо ефективними. Збереглася сформована за роки економічної кризи тенденція до зниження реальної заробітної плати та пенсій. Знизилася й питома вага оплати праці у структурі ВВП. Всупереч позитивним очікуванням, пов'язаним з економічними зрушеннями, підвищився рівень бідності.

В посланні 2001 р. вказувалося, що головною проблемою у бюджетній сфері залишається досягнення реальної збалансованості

бюджетної системи, її доходів і видатків. Хоча державний бюджет на 2001 р. було формально затверджено бездефіцитним, у його доходній частині було закладено майже 6 млрд. грн. надходжень від приватизації державного майна, які не мали характеру постійних надходжень і могли розглядатися лише як додаткове (тимчасове) джерело бюджетного фінансування. За своїм змістом зазначені надходження – це сума фактичної незбалансованості доходів та видатків бюджету.

У зв'язку з вищезазначеним у посланні 2001 р. визначено такі основні завдання бюджетної політики на 2002 р. щодо подальшого зміцнення фінансового становища в Україні. По-перше, коригування бюджетної політики України має спрямовуватися насамперед на забезпечення розширеного відтворення фінансових ресурсів держави, закріплення

Показник	2000 р. звітні дані	2001 р. звітні дані	2002 р. прогноз	2002 р. звітні дані
ВВП номінальний, млрд. грн.	173,0	204,2	246,7	220,6
ВВП реальний, темп зростання, %	5,8	9,2	6,0	4,6
Обсяг продукції промисловості, % до попереднього року	13,2	14,2	7,0	7,0
Обсяг валової продукції сільського господарства, % до попереднього року	9,8	10,2	3,8	1,9
Фінансові результати підприємств, млрд. грн.	13,9	18,7	51,3	13,0
Обсяг інвестицій в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування, млрд. грн.	14,4	32,6	29,0	35,4

досягнутих темпів економічного зростання, створення сприятливих умов для детінізації економіки, розвитку підприємницької діяльності, поліпшення інвестиційного клімату. Сама ж бюджетна політика покликана сприяти досягненню таких макроекономічних показників (табл. 1.3.).

Таблиця 1.3. Макроекономічні показники України у 2000-2002 рр.

Слід зазначити, що на 2002 р. вперше був сформований бюджет розвитку, який став складовою «Програми економічного і соціального розвитку України на 2002 рік». Кошти цього бюджету передбачено сформувати не лише за рахунок податків та зборів, а й інших джерел надходжень – понад 8 млрд. грн., що становитиме 3,3% загального обсягу ВВП. Ефективне використання коштів бюджету розвитку сприя-

тиме поліпшенню інвестиційного клімату та переходу України на інноваційну модель розвитку.

У посланні 2001 р. вказувалось на необхідність суттєвого посилення соціальної функції державного бюджету, зростання частки соціальних витрат, інвестицій у людський капітал – освіту, охорону здоров'я, соціальні компенсації. З огляду на це бюджет 2002 р. мав сприяти випереджаючому зростанню темпів реальних доходів населення, у тому числі заробітної плати відносно ВВП, вирівнюванню соціального розшарування, зниженню рівня бідності, підвищенню якості життя громадян. За розрахунками Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України і Міністерства праці та соціальної політики України, планувалося досягти таких показників у соціальній сфері (табл. 1.4).

Показник	2000 р. звітні дані	2001 р. звітні дані	2002 р. прогноз	2002 р. звітні дані
Реальні грошові доходи населення, % до попереднього року	9,9	9,6	5,5	20,7
Заробітна плата робітників і службовців (без с/г): середньорічна номінальна, грн. реальна, рік до року, %	230,1 - 0,9	311,1 19,3	367,5 6,5	376,4 18,2

Проект Державного бюджету України на 2002 р. суттєво посилював соціальну функцію бюджету. Зокрема, збільшувалась питома вага видатків на соціальні програми, включаючи інвестиції у людський капітал – освіту, охорону здоров'я та соціальні компенсації. У зведеному бюджеті видатки на цю мету становили 52,1% усіх видатків, як це й передбачалося Основними напрямками бюджетної політики на 2002 рік.

Таблиця 1.4. Показники розвитку соціальної сфери України в 2000-2002 рр.

Показник	2000 р. звітні дані	2001 р. звітні дані	2002 р. прогноз	2002 р. звітні дані
Зведений бюджет, % від ВВП:				
доходи	28,9	26,9	25,0	27,6
видатки	28,3	27,2	24,0	26,8
сальдо	0,6	- 0,3	1,0	0,8

Посланням Президента України передбачалося, що у 2002 р. збережеться профіцитність державного бюджету, буде знижено рівень державного споживання у вигляді подальшого зменшення державного боргу України та повнішого використання кредитних ресурсів для

розвитку реального сектора економіки. Ставилося за мету досягнення таких бюджетних параметрів (табл. 1.5).

Таблиця 1.5. Показники зведеного бюджету України у 2000-2002 рр.

Проектом Державного бюджету України на 2002 р. обсяг доходів зведеного бюджету прогнозував в сумі 57,2 млрд. грн, що становило 23,2% ВВП (у прогнозованому у посланні Президента України – 25%). Доходи загального фонду за зведеним бюджетом планувалися у сумі 46 млрд. грн.

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2002 р. пропонувався у сумі 4,3 млрд. грн., у тому числі загального фонду бюджету – 3 млрд. грн., що становило відповідно 1,7 та 1,2% валового внутрішнього продукту. При цьому слід враховувати, що за методологією 2001 р. профіцит загального фонду державного бюджету становив 1% ВВП, що означає не перевищення доходів над видатками, а перевищення витрат з обслуговування державного боргу над обсягом державних запозичень. Таким чином, проект державного бюджету спрямовувався на зниження рівня державного боргу. Його частка у ВВП у 2003 році мала

Показник	2000 р. звітні дані	2001 р. звітні дані	2002 р. прогноз	2002 р. звітні дані
Індекс споживчих цін, %, грудень до грудня попереднього року	125,8	106,1	109,8	99,4
Індекс цін виробників, %, грудень до грудня попереднього року	120,8	108,7	109,4	103,0
Обмінний курс гривні до долара США, середній за рік	5,44	5,37	5,75	5,33
Темпи приросту монетарної бази до початку року, %	140,0	137,4	109,0	133,6
Темпи приросту грошової маси до початку року, %	145,4	142,0	118,0	141,6

знизитися до 34%.

З метою посилення взаємодії між бюджетною політикою уряду та

Показник	2000 р. звітні дані	2001 р. звітні дані	2002 р. прогноз	2002 р. звітні дані
Експорт товарів і послуг до попереднього року, %	117,9	109,5	105,0	110,1
Імпорт товарів і послуг до попереднього року, %	117,8	114,1	105,6	104,7
Сальдо, млн. дол. США	2952,4	2886,5	1060	3504,4

грошово-кредитною політикою Національного банку України було передбачено забезпечити подальшу стабілізацію національної грошової одиниці, зміцнення її валютних позицій, збільшення валютних резервів. Відповідно до прогнозних розрахунків Національного банку України і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України орієнтувалися на такі показники (табл. 1.6).

Таблиця 1.6. Показники розвитку грошово-кредитної сфери України у 2000-2002 рр.

Таблиця 1.7. Зовнішньоекономічні показники України у 2000-2002 рр.

Важливим важелем впливу на економічне зростання стало передбачене у проєкті бюджету-2002 обов'язкове виконання зобов'язань держави перед банківською системою. Це мало сприяти повнішому використанню кредитних ресурсів на розвиток реального сектора економіки, а також дотриманню низьких темпів інфляції з метою збільшення реальних доходів населення.

Бюджетна політика 2002 р. координувалася із зовнішньоекономічною політикою держави за такими параметрами (табл. 1.7).

Передбачена у посланні-2001 теза про подальше удосконалення системи управління державними фінансами, підвищення ефективності виконання бюджету на всіх рівнях була реалізована при підготовці проекту Державного бюджету України на 2002 р. з урахуванням:

- підвищення якості основних макроекономічних прогнозів з обов'язковим проведенням попередньої незалежної експертизи їхньої коректності;

- розрахунків балансу фінансових ресурсів держави та вдосконалення на цій основі бюджетно-фінансових і грошово-кредитних пропорцій економіки України;

- переходу до середньострокового бюджетного планування як основи формування державного бюджету на визначений рік;

- переходу від багатоканальної до одноканальної системи фінансування закладів, установ та організацій бюджетної сфери, а також окремих бюджетних програм, зокрема в частині передачі функцій фінансування лише одному головному розпоряднику;

- витрат державного та місцевих бюджетів виключно на конкурсній основі;

- поглиблення реформи міжбюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення;

- удосконалення касового виконання державного і місцевих бюджетів;
- реального запровадження бюджетів розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- визначення критеріїв, оцінки ефективності бюджетних видатків, які здійснюються головними розпорядниками бюджетних коштів, зокрема нижчого рівня;
- децентралізації оплати рахунків бюджетних установ;
- скорочення кількості головних розпорядників коштів державного бюджету;
- приведення у відповідність з міжнародними стандартами функціональної класифікації видатків бюджетів;
- переведення всіх операцій державного бюджету на казначейську систему обслуговування.

У посланні Президента України 2001 р. визначалась також необхідність поліпшення прозорості та обґрунтованості бюджету в частині конкретних видатків державних органів, підвищення ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів, а також посилення зв'язку між їхніми завданнями та бюджетним фінансуванням на основі програмно-цільового методу.

Основною особливістю формування проекту державного бюджету на 2002 р. було запровадження програмно-цільового підходу, що відповідає положенням послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік» від 31.05.2001 р. та Основних напрямів бюджетної політики на 2002 рік (бюджетній резолюції), схвалених Постановою Верховної Ради України [22].

Ідеологія програмно-цільового підходу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою. Щоб виміряти та оцінити ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді бюджетної програми із зазначенням виконавця, мети та критеріїв оцінки її виконання.

Метою запровадження програмно-цільового підходу є встановлення прямого зв'язку між виділенням бюджетних коштів та їхнім використанням на основі встановлених цілей та розроблених показників. Результатом застосування програмно-цільового підходу має стати поліпшення прозорості і обґрунтованості бюджету щодо конкретних видатків державних органів, підвищення ефективності діяльності роз-

порядників коштів у досягненні цілей, поставлених перед ними на черговий бюджетний рік, а також посилення зв'язку між завданнями розпорядників коштів та бюджетним фінансуванням. Складання бюджету на основі бюджетних програм у подальшому передбачає запровадження стратегічного планування на середньостроковий період.

Головним серед пріоритетів бюджетної політики на 2002 р. було суттєве зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті.

Проект бюджету щодо формування взаємовідносин державного та місцевих бюджетів складено згідно з порядком, визначеним Бюджетним кодексом України. Зокрема, передбачалося з 2002 р. запровадити прямі трансфертні взаємовідносини державного бюджету з бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст державного, республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення), а також бюджетами районів. Реалізація цього порядку мала забезпечувати прозорість, стабільність та об'єктивність міжбюджетних відносин, розширення повноважень і посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за стан справ на місцях та розвиток відповідних територій.

У проекті державного бюджету на 2002 р. обсяг загального фонду місцевих бюджетів з урахуванням субвенцій на пільги і субсидії населенню та видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів розраховано в сумі 20,3 млрд. грн., що становить 39,3% відповідного показника зведеного бюджету. Це практично відповідає завданню, визначеному в Основних напрямках бюджетної політики на 2002 рік.

Структура видатків бюджету-2002 проти 2001 р. відображає реалізацію положень Основних напрямків бюджетної політики на 2002 рік щодо збільшення питомої ваги місцевих бюджетів, виходячи з цільового показника – 40% у зведеному бюджеті. Для досягнення цієї мети у розпорядженні місцевих бюджетів залишено весь приріст їхніх доходів, закріплених згідно з Бюджетним кодексом.

Таким чином, проти запланованих видатків у 2001 р. темп зростання видатків місцевих бюджетів у бюджеті-2002 майже у 3 рази перевищував темп зростання видатків державного бюджету. Таке співвідношення свідчить про закладений у проекті бюджету пріоритет регіонального розвитку.

Видатки у проекті Державного бюджету України на 2002 р. відповідно до вимог бюджетної резолюції на 2002 р. розподілені за головними розпорядниками коштів, бюджетними програмами та за

окремими статтями економічної класифікації видатків.

У зв'язку із розробкою програмної класифікації видатків державного бюджету та формуванням на її основі проекту державного бюджету на 2002 р. функціональна класифікація видатків бюджету використовуватиметься в аналітичних та статистичних документах для складання зведеного бюджету, макроекономічного аналізу, міжнародної порівнянності бюджетних показників. Вже проведено роботу щодо перегляду функціональної класифікації видатків бюджету для її приведення у відповідність з міжнародними стандартами статистики державних фінансів з введенням у дію з 1 січня 2002 року. Це поступово упорядкуватиме бюджетні показники, поліпшуватиме їхній аналіз та взаємозв'язок з іншими макроекономічними категоріями, створюватиме належну основу для стратегічного бюджетного планування та міжнародної порівнянності бюджету.

Застосування програмно-цільового підходу у бюджетному процесі потребує суттєвих змін у плануванні окремих видатків державного бюджету. Зокрема, видатки, які у минулих роках передбачалися у бюджеті централізовано без розподілу між головними розпорядниками, у проекті державного бюджету на 2002 р. пропонувалось розподілити на конкретні бюджетні програми окремих головних розпорядників.

Обов'язковою складовою бюджетної політики повинні стати удосконалення системи фінансового контролю, запровадження нових механізмів щодо забезпечення повної прозорості, посилення контролю за формуванням та ефективним використанням бюджетних ресурсів, залучення до цього широкої громадськості, ЗМІ. Це передбачає:

- створення цілісної системи фінансового контролю в Україні та її законодавче забезпечення;
- визначення і розмежування внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю, організацію їхньої ефективної взаємодії;
- створення системи фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства органами місцевого самоврядування у використанні бюджетних коштів;
- створення правових механізмів залучення громадськості до контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів.

Збільшення доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, приватного підприємництва, скорочення нелегального тіньово-

го обігу.

У процесі податкової реформи передбачалося скасування у 2002 р. податкових пільг, які надаються за галузевим принципом, а також припинення економічних експериментів, пов'язаних з пільговим оподаткуванням.

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

Потребують подальшої фіскальної підтримки спеціальні (вільні) економічні зони, а також території пріоритетного розвитку та із спеціальним режимом інвестування, які довели свою спроможність залучати та ефективно освоювати інвестиційні ресурси, в тому числі й іноземні. При цьому уряд повинен визначитися щодо доцільності та економічної ефективності додаткових заходів податкової реформи:

- введення (поетапне) податку на нерухоме майно;
- введення єдиного соціального податку;
- поступове підвищення до 5 млн. грн. на рік обсягів реалізації продукції, за які суб'єкти підприємництва сплачують єдиний податок;
- запровадження диференційованої ставки ПДВ на різні групи товарів та послуг, зокрема глибше зниження ставок на товари і послуги першої необхідності;
- скасування неоподаткованого мінімуму доходів громадян з одночасним компенсуючим підвищенням рівня доходів у всіх сферах діяльності;
- звільнення експортерів високотехнологічної продукції від сплати податку з прибутку на приріст обсягів експортної продукції порівняно з попереднім роком.

У посланні наголошувалось, що реформування податкової системи має супроводжуватись ефективними структурними заходами, спрямованими на досягнення необхідної результативності політики доходів. До таких заходів належать:

- виключення negroшових розрахунків та будь-яких форм взаємозаліків з практики виконання бюджетів усіх рівнів;
- заборона реструктуризації або списання заборгованості (недоїмки) суб'єктів господарювання за податками, зборами (обов'язковими платежами), а також встановлення мораторію на пільгове оподаткування;
- реструктуризація та списання зобов'язань держави щодо відшко-

дування податку на додану вартість з урахуванням обсягів вже проведеної реструктуризації та списання заборгованості відповідних платників податків перед бюджетом;

- зменшення обсягу простроченої заборгованості (недоїмки) з податкових платежів до бюджетів усіх рівнів за рахунок суттєвого удосконалення збирання податків і неподаткових надходжень на основі застосування сучасних технологій податкового адміністрування;

- удосконалення системи розрахунків підприємств паливно-енергетичного комплексу з бюджетом;

- збільшення доходів від державної частки власності за рахунок ефективнішого її використання;

- підвищення ефективності приватизації державного і комунального майна з дотриманням відкритості та прозорості її процедури, забезпечення приватизації об'єктів за їхньою реальною ринковою вартістю, подолання зловживань, що мають місце у цій сфері.

Проект Державного бюджету України на 2002 р. сформовано, виходячи з параметрів, визначених Президентом України та Верховною Радою України. Проект був оптимальним як у доходній частині, так і в видатковій. Процес формування проекту бюджету відбувався відкрито, прозоро із залученням усіх заінтересованих учасників бюджетного процесу. Проте деякі важливі соціальні питання та проблеми розвитку окремих галузей об'єктивно не відображені у проекті через обмеженість ресурсів.

Разом з тим Кабінет Міністрів України розробив пакет законодавчих актів щодо змін у податковому законодавстві, які за рахунок удосконалення адміністрування та розширення податкової бази дадуть можливість збільшити надходження до бюджету у 2003 р. на суму близько 1 млрд. грн., і врегулювати одну з ключових проблем у чинній системі оподаткування – своєчасного відшкодування суб'єктам господарювання податку на додану вартість .

У посланні Президента України «Європейський вибір», присвяченому визначенню концептуальних засад стратегії економічного та соціального розвитку держави на 2002–2011 рр., обґрунтовується модель економічного зростання, першоосною якої є забезпечення стійкої стабільності національної грошової одиниці. Показовим є те, що саме ця позиція розглядається як ключова передумова реалізації курсу європейської інтеграції України. У тексті послання визначено граничні параметри інфляції, досягненню яких має бути підпорядкована грошово-кредитна політика країни. Йдеться про забезпечення середньоріч-

ного рівня інфляції у межах 7–9% у 2002–2004 та 3–5% у 2005–2011 роках.

Як відомо, відповідно до Маастрихтського договору, який визначає економічні критерії членства в Євросоюзі, країни-претенденти мають забезпечити стабільність власної грошової одиниці на рівні 3% інфляції на рік. Тож при визначених завданнях грошової стабілізації Україна може впритул наблизитися до відповідних критеріїв ЄС.

У посланні Президента України обґрунтовується найскладніша за своїм змістом модель політики економічного зростання, реалізація якої можлива лише на основі сильної економічної і насамперед бюджетної та грошово-кредитної політики, конструктивної взаємодії виконавчої та законодавчої гілок влади. Вирішальне значення у цих питаннях матимуть дві передумови: 1) дотримання в наступному десятиріччі принципу бездефіцитності державного бюджету та 2) подальше обмеження боргової залежності держави, особливо зовнішньої. Буде слушним наголосити, що із зазначених позицій економічні показники вже сьогодні кореспондуються з маастрихтськими вимогами, відповідно до яких бюджетний дефіцит обмежується 3% ВВП, а державний борг – 60% ВВП. Україна у 2000 р. мала бюджетний профіцит, у 2001 р. – дефіцит на рівні лише 0,6% ВВП. Зовнішній борг України у 2000 р. становив 45%, а у 2001 р. – 37% ВВП.

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році» у концептуальному плані поставлено завдання: «забезпечити перехід до нової моделі економічного розвитку – економічної системи, розвиток якої відбуватиметься під впливом цілеспрямованого стимулювання інвестицій, інновацій та відчутних позитивних структурних зрушень» [15]. Стосовно бюджетної сфери у посланні Президента України поставлені такі ключові завдання:

- невідкладне визначення змісту та ухвалення впродовж I півріччя 2003 р. низки нормативних актів, які б забезпечували реформування бюджетної системи, насамперед, податкового механізму, перетворення її із суто фіскального інструменту на ефективний засіб соціально-економічної стратегії держави. Податкова система, насамперед податок на прибуток підприємств, ПДВ, прибутковий податок з громадян мають стимулювати інвестиції та інноваційний процес. Пропонується рішуче зниження податкового тиску, посилення захисту платників податків, максимальне спрощення процедури оподаткування;

- забезпечення першочергового зміцнення фінансів суб'єктів госпо-

дарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств;

- посилення інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів. Довести упродовж 2–3 наступних років рівень відповідних асигнувань не нижче 3% ВВП. Актуальним залишається формування бюджету розвитку, куди б спрямовувалися не лише відповідні бюджетні асигнування, а й державні позики, а також фінанси спеціалізованих фінансових інституцій;

- обов'язкове реформування соціальної сфери з метою оздоровлення державних фінансів, зокрема: проведення пенсійної реформи та запровадження медичного страхування. Забезпечити концентрацію бюджетних коштів, насамперед у галузях, де замінити державне фінансування альтернативними джерелами неможливо (захист малозабезпечених верств населення, розвиток освіти та науки (передусім фундаментальних досліджень);

- радикальна перебудова механізмів розподілу міжбюджетних трансфертів шляхом запровадження нової системи надання цільових трансфертів, їхнього спрямування на вирішення конкретних соціально-економічних завдань [15].

Таким чином, у контексті проблем, що розглядаються в посланнях Президента України, особлива увага приділяється удосконаленню бюджетної політики і немонетарних інструментів грошової стабілізації, що має стати головною турботою уряду, його економічного блоку. Це, по-перше, збереження політики бездефіцитного і водночас збалансованого бюджету. Бездефіцитний бюджет – не лише основа стабільності гривні, а й головний інструмент зниження боргового навантаження на економіку. По-друге, відчутне зниження податкового тягаря, оскільки податкова складова у структурі витрат, а відтак і в ціновій динаміці, залишається надзвичайно високою. По-третє, створення ефективного антимонопольного конкурентного середовища і насамперед подолання свавілля природних монополій, які весь час штучно завищують тарифи. По-четверте, детінізація української економіки тощо.

1.4. Бюджетні резолюції як інструмент визначення основних напрямів бюджетної політики

Згідно з бюджетним законодавством України розробка проекту Державного бюджету України здійснюється відповідно до засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України та основних напрямів бюджетної політики, визначених у бюджетній резолюції.

Вперше положення щодо розробки бюджетної резолюції як постанови Верховної Ради України щодо напрямків бюджетної політики на кожний бюджетний рік визначено згідно із Законом України «Про бюджетну систему України». Зокрема ст. 26 регламентовано, що Верховна Рада України розробляє бюджетну резолюцію і надсилає Президентові України не пізніше 15 червня року, що передує плановому [3].

Бюджетні резолюції розроблялися Верховною Радою протягом усіх бюджетних періодів чинності згаданого закону. Формування цієї постанови визначається також Бюджетним кодексом України, введеним у дію з 2002 р. [2]. Якщо ж розглядати вже не чинний Закон України «Про бюджетну систему України», то варто зазначити, що в ньому не визначалися, на відміну від Бюджетного кодексу, конкретні положення і вимоги щодо змісту та основних показників, за якими мали формуватися засади бюджетної політики. Тому, аналізуючи бюджетні резолюції, що розроблялися Верховною Радою України у перші роки після запровадження другої редакції Закону України «Про бюджетну систему України», тобто починаючи з 1996 р., можна зазначити, що, по-перше, ці документи були різні за структурою, поступово рік за роком наповнювалися дедалі більшим обсягом інформації, а по-друге, вони могли порівнюватися лише за окремими показниками, які можна охарактеризувати як критерії основних напрямів бюджетної політики. Зокрема, такими показниками-критеріями, відображеними у системі параметрів бюджетних відносин в Україні при формуванні проекту державного бюджету, можна вважати:

- 1) частку ВВП, що розподіляється через доходи зведеного бюджету;
- 2) частку дефіциту бюджету у ВВП;
- 3) структурні показники щодо оцінки частки окремих статей доходів або видатків зведеного бюджету у загальній їхній величині або ж у ВВП.

Так, видатки бюджетних статей спочатку узагальнювалися (як, наприклад, видатки на соціальну сферу) в цілому, а потім через певний період розглядалися детальніше, зокрема з визначенням таких складових, як видатки на освіту, охорону здоров'я, культуру тощо. У табл. 1.8 представлені основні показники, які в різних аспектах визначалися бюджетними резолюціями при формуванні проектів зведеного бюджету, починаючи з 1996 р. і включаючи бюджет 2002 р. Для зручності всі показники щодо структурних оцінок надаються за весь період, що аналізується.

Бюджетною резолюцією на **1996 р.** передбачався перерозподіл через доходну частину зведеного бюджету України не більше 47% ВВП

[16]. Фактично ж у проекті бюджету було враховано, що частка бюджетних доходів до ВВП становитиме 42,2%. З метою послаблення інфляційних процесів вважалося за доцільне скоротити загальний обсяг бюджетного дефіциту до 6% у ВВП, що і було враховано у проекті бюджету, оскільки розрахунково цей показник становив 5,7%. Особливістю бюд-

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

жетної резолюції 1996 р. можна вважати також те, що в ній встановлювалась першочерговість забезпечення необхідними фінансовими ресурсами та здійснення заходів щодо соціального захисту населення, а також утримання соціально-культурних закладів і реальної соціальної підтримки непрацездатним верствам населення. Для цього передба-

чався обсяг видатків на зазначені цілі не менше 35% загального обсягу видатків зведеного бюджету. З табл. 1.8 видно, що цей показник враховувався при складанні проекту бюджету і становив 34,9%.

Таблиця 1.8. Основні показники, що визначались бюджетними резолюціями при підготовці проектів зведеного бюджету на 1996-2002 рр.

Вважалося за необхідне, починаючи з 1996 р., запровадити диференційований податок на нерухоме і коштовне майно громадян, передбачивши при цьому неоподаткований мінімум і прогресивну шкалу оподаткування. Такий податок залишається нереалізованим до сьогодні.

Бюджетною резолюцією на **1997 р.** передбачалося встановити граничний рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через доходну частину бюджету в розмірі не більше як 46% з урахуванням фондів цільового призначення [17]. За нашими розрахунками, з урахуванням фондів цільового призначення через доходи бюджету прогнозувалось перерозподіляти 48,9% ВВП, що не відповідало бюджетним параметрам резолюції.

З метою сприяння процесу збалансованої макроекономічної стабілізації та структурної перебудови економіки передбачалось також, що загальний розмір дефіциту бюджету зменшиться до 5% валового внутрішнього продукту, а також, що розшириться використання неемісійних джерел фінансування дефіциту бюджету, в тому числі за рахунок зовнішніх джерел фінансування та збільшення ринку державних цінних паперів. За даними таблиці 1.8, показник дефіциту бюджету до ВВП 1997 р. становить 6,2%, а це означає, що у проекті бюджету не враховувалися зазначені параметри бюджетної резолюції.

Видаткову частину бюджету передбачалося сформуванню виходячи із таких положень:

- зосередити фінансові ресурси на здійсненні заходів соціального захисту населення та утримання соціально-культурних закладів із врахуванням заходів, спрямованих на економію бюджетних коштів, а саме, удосконалення мережі, форм та методів їхнього фінансування, включаючи розвиток страхових засад фінансування пенсійного забезпечення та медичного обслуговування;

- видатки на оборону визначити з урахуванням намічених заходів реформування та розвитку Збройних сил України, передбачивши їхній розмір на рівні питомої ваги у загальних видатках бюджету на 1996 р. та передбачити скорочення витрат на утримання правоохоронних органів шляхом удосконалення їхньої структури;

- видатки на утримання органів виконавчої влади визначити, виходячи з намічуваних заходів про їхнє скорочення шляхом удосконалення структури, чіткого визначення і розподілу їхніх функцій, підвищення ефективності діяльності та престижності державної служби.

На соціальну забезпеченість обсяги видатків проекту зведеного бюджету 1997 р. були збільшені порівняно з попереднім роком, їхня питома вага у загальному обсязі видатків збільшилася з 34,9% у 1996 р. до 40,1% у 1997 р.

Видатки на оборону у проекті бюджету були збільшені як в абсолютному, так і у відносному вимірі: порівняно з 1996 р. вони зросли відповідно на 92,6 млн. грн., з 3,5 до 4,1% у загальній сумі видатків.

Що ж стосується видатків на управління, то, не зважаючи на необхідність їхнього скорочення, у проекті бюджету вони були визначені на суму 951,3 млн. грн., тобто в 1,3 раза більшими, ніж у проекті бюджету попереднього року.

Таким чином, останні два пункти бюджетної резолюції 1997 р. не витримувались стосовно проекту бюджету.

Серед заходів у системі оподаткування цією бюджетною резолюцією, зважаючи на те, що Кабінет Міністрів України у 1996 р. мав завершити роботу з розробки проекту Податкового кодексу України, вважалось за доцільне:

- спрямувати податкову політику на створення умов для сприяння виробничому процесу, підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників та збалансування бюджету;
- розширити перелік підакцизних товарів, що споживаються переважно заможними громадянами;
- суттєво скоротити кількість пільг на сплату податку на додану вартість, мита тощо;
- внести до 1 вересня 1996 р. пропозиції про розширення переліку місцевих податків і зборів, що можуть запроваджуватись органами місцевого самоврядування, а також розширення їхніх повноважень щодо встановлення цих податків і зборів.

Всі ці питання залишаються актуальними і зараз, тобто потребують своєї подальшої реалізації, особливо в разі ухвалення Податкового кодексу України.

Виходячи з аналізу економічного стану країни і на підставі положень Конституції України та прогнозних макропоказників розвитку економіки, Верховна Рада України серед головних напрямків бюджетної політики на **1998 р.** визначила зокрема такі, як пріоритетне спря-

мування бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва, що надасть можливість забезпечити фінансовими ресурсами соціальний захист населення і функціонування соціально-культурної сфери, що гарантовано Конституцією України. Зокрема йшлося про належний рівень соціальних послуг та адресних соціальних програм, передбачених відповідними законами, а також здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання і підвищення ефективності економіки України [18].

В реалізації цих напрямків бюджетної резолюції при розрахунках проекту бюджету на 1998 р. знижено податковий тиск на виробників товарів та послуг завдяки зменшенню рівня нарахувань на заробітну плату. Введено в дію закон про ПДВ, яким скорочена більшість пільг, тобто умови для товаровиробників певною мірою були вирівняні.

Відповідно до бюджетної резолюції граничний розмір дефіциту бюджету у 1998 р. не повинен був перевищувати розмір видатків бюджету на розвиток економіки або 5% прогнозного валового внутрішнього продукту України. При цьому фінансування бюджетного дефіциту передбачалося з додержанням економічно безпечних умов і обсягів використання неемісійних джерел фінансування, скорочення рівня доходності державних цінних паперів та продовження середнього терміну їхнього обігу. Це положення бюджетної резолюції було витримане, адже у проекті державного бюджету на 1998 р. дефіцит бюджету був визначений за величиною, що відповідала 3,3% ВВП.

Було враховано в проекті бюджету забезпечення граничного рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через доходну частину бюджету в розмірі не більше 31% з урахуванням державних цільових фондів (з виключенням зі складу Державного бюджету України коштів Пенсійного фонду України): питома вага доходів зведеного бюджету у ВВП 1998 р. становила 29,1%.

Передбачене виділення бюджетних коштів на підтримку народного господарства з метою спрямування їх на фінансування структурної перебудови пріоритетних галузей економіки (насамперед науки, агропромислового та паливно-енергетичного комплексів) з обов'язковим аналізом отриманого ефекту від вкладених коштів забезпечувалось на рівні 3 млрд. грн., закладених у проекті Державного бюджету України на 1998 рік.

Визначати видатки на утримання органів виконавчої влади передбачалось виходячи з намічених заходів щодо їхнього скорочення шляхом

удосконалення структури, чіткого розподілу їхніх функцій, підвищення ефективності діяльності. За даними розрахунків, наведених у табл. 1.8, обсяг видатків на управління у проекті бюджету 1998 р. був збільшений у 1,2 раза порівняно з проектом бюджету 1997 р., що не могло не відобразитися на їхніх структурних характеристиках. Так, частка видатків на управління і оборону зросла на 1%, що свідчить про ігнорування положень бюджетної резолюції з боку Міністерства фінансів України та Міністерства оборони України.

Серед головних напрямків бюджетної політики на **1999 р.** бюджетною резолюцією [19] визначалось збільшення частки соціальних витрат у загальних видатках зведеного бюджету України до розміру, достатнього для повного фінансування усіх соціальних програм поточного бюджетного року, передбачених законами України та забезпечення переходу на планування і фінансування соціальних витрат через соціальні програми та програми національно-культурного розвитку, пов'язані з реалізацією прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України.

Проте при порівнянні видатків на соціальну сферу, визначених у проекті бюджету на 1999 та на 1998 рр., слід відзначити їхню незмінність стосовно частки у загальній сумі видатків, яка в ці роки прогнозувалась на рівні 37,7%. Однак зазначений пункт резолюції був відображений у проекті державного бюджету на 1999 р. завдяки фінансуванню 10 державних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку соціального комплексу на загальну суму 53,9 млн. грн.

Бюджетною резолюцією вказувалось, що Кабінету Міністрів України у проекті Державного бюджету України на 1999 р. необхідно встановити обґрунтований граничний розмір дефіциту бюджету, виходячи з макроекономічних показників та основних напрямів бюджетної політики на 1999 р., а також передбачити фінансування дефіциту бюджету з додержанням економічно безпечних умов і обсягів використання неемісійних джерел фінансування. До того ж зазначалося, що Кабінет Міністрів України у межах загальної суми запозичень, визначених державним бюджетом, може залучити для покриття дефіциту державного бюджету внутрішні та зовнішні запозичення, якщо процентна ставка по цих запозиченнях не перевищує подвоєну ставку запозичення на міжнародних фінансових ринках – «LIBOR» в іноземній валюті з урахуванням динаміки крос-курсів валют першого розділу класифікатора валют при визначенні ставок внутрішніх запозичень.

За розрахунками проекту бюджету на 1999 р. перевищення видатків

зведеного бюджету над доходами становило 1240 млн. грн., що відповідало 1% ВВП на цей рік. На покриття дефіциту спрямовувалися кошти: із джерел внутрішнього фінансування – 510 млн. грн., із зовнішніх джерел – 630 млн. грн., тобто джерела постійного і неемісійного характеру.

Варто зазначити, що бюджетною резолюцією 1999 р. було започатковане удосконалення бюджетного процесу та впровадження науково обґрунтованої системи прогнозування показників, які беруться за основу формування доходів і видатків бюджету, забезпечення переходу до середньострокового та перспективного фінансового і бюджетного планування. Тому, разом з проектом Закону України «Про Державний бюджет на 1999 рік» Кабінетом Міністрів України був поданий до Верховної Ради України прогноз доходів і видатків зведеного бюджету України на 3 наступних роки.

Забезпечення пункту резолюції щодо раціонального витрачання фінансових ресурсів шляхом посилення контролю за ефективністю їхнього використання, трансформувалось у ст. 4 проекту закону, в якій передбачалося, що розпорядники бюджетних коштів мають право брати зобов'язання на здійснення видатків або платежів тільки у межах асигнувань, затверджених на 1999 рік.

Вимогу про забезпечення до 1 липня 1999 р. переведення всіх рахунків органів державної влади з уповноважених комерційних банків, що здійснюють обслуговування як доходної, так і видаткової частини бюджету, до Державного казначейства України, а також зменшення кількості головних розпорядників коштів Державного бюджету України до кількості відповідних вищих органів державної влади було відображено у ст. 46 проекту закону. Відповідно до цієї вимоги з 1 квітня 1999 р. видатки бюджету мали здійснюватися через реєстраційні рахунки установ та організацій в органах державного казначейства. У додатках до проекту закону кількість розпорядників бюджетних коштів залишалась на рівні 175.

Розмежування у бюджетах всіх рівнів поточних видатків та видатків розвитку з визначенням джерел, за рахунок яких вони формуються, виконано згідно з додатком № 1 до Державного бюджету України і мало бути забезпечено передбаченими у проекті державного бюджету на 1999 р. капітальними вкладеннями в сумі 1130 млн. грн. за рахунок 20% амортизаційних відрахувань державних підприємств, що централізувались у державному бюджеті, а також видатків державного інноваційного фонду на суму 289,9 млн. грн. (для фінансування на зворотній основі інноваційних проектів у сфері матеріального виробництва).

З метою забезпечення своєчасної виплати у повному обсязі заробітної плати працівникам установ і організацій, що фінансуються з бюджету, в перелік захищених статей видатків згідно із ст. 21 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» було включено оплату працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату та трансферти населенню (пенсії, допомоги, стипендії).

Вимогами бюджетної резолюції 1999 р. зазначалося, що визначення розміру фінансування капітальних вкладень в об'єкти виробничого призначення за рахунок бюджетних коштів має здійснюватися виключно на конкурсній основі з урахуванням пріоритетності галузей народного господарства та об'єктів, які в найближчі часи даватимуть віддачу. До капітальних вкладень мали додатково залучатися довгострокові кредити, власні кошти підприємств, іноземні інвестиції разом із розширенням позабюджетних джерел фінансування капітальних вкладень. Останні трансформувалися через включення до проекту бюджету асигнувань у сумі 1130 млн. грн. на впровадження технологій та оновлення виробництва.

Видатки на національну оборону і правоохоронну діяльність за бюджетною резолюцією на 1999 р. мали визначатись виходячи з необхідності забезпечення достатньої обороноздатності країни і з урахуванням подальшого реформування Збройних сил України, національної гвардії України, прикордонних військ та служби безпеки України, у тому числі ліквідації непрофільних та нефункціональних закладів і підрозділів та поєднання цих заходів з удосконаленням форм і методів соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей. З цією метою видатки на оборону держави у проекті бюджету на 1999 р. майже не змінювались порівняно з 1998 р., тому і в структурі видатків їхня частка не зросла і становила всього 4,8%.

Положення резолюції щодо необхідності скорочення зайвих фіскальних органів, недопущення зростання чисельності апарату органів Державної податкової адміністрації України реалізоване завдяки зменшенню сум на фінансування державного управління порівняно з попереднім роком у зв'язку із скороченням чисельності апарату органів податкової адміністрації на 6550 осіб.

Бюджетна резолюція, ухвалена Верховною Радою України на **2000 р.**, відрізнялася значним обсягом завдань у сфері бюджетної політики держави, а також більшою їхньою конкретизацією в аспекті окремих статей бюджету та показників. Це пояснюється тим, що резолюція ухвалювалася в умовах економічного спаду, зниження рівня

виробництва та погіршення життєвого рівня населення. Враховуючи негативні уроки попередніх реформ, Верховна Рада України з ухваленням бюджетної резолюції на 2000 р. проголосила необхідність розробки нової комплексної програми подолання економічної кризи. Першим кроком до реалізації цієї програми мала стати розробка реальних основ державного та зведеного бюджету України на 2000 рік [20].

Бюджетною резолюцією визначався перерозподіл ВВП у 2000 р. через зведений бюджет на рівні 28–30% (без урахування Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування). Приріст доходів держави передбачався за рахунок неподаткових надходжень, розширення податкової бази та зменшення податкового тиску. Розрахунки до проекту Державного бюджету України на 2000 р. були проведені на основі чинного податкового законодавства, оцінки очікуваних надходжень податкових та інших обов'язкових платежів до бюджету в 1999 році. В результаті обсяг доходів зведеного бюджету України на 2000 р. оцінювався сумою 42,2 млрд. грн., або 28,1% прогнозного обсягу ВВП. При цьому уряд пропонував ухвалити закони про податок на нерухоме майно, на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори та внести зміни до законів про податок на додану вартість, на прибуток та акцизний збір, щоб перерозподіляти через бюджет не менше 28% обсягу ВВП.

Положення про реформування податкової системи з метою зменшення податкового тиску є чинним вже протягом понад п'яти років. Знижені у 1999 р., наприклад, нарахування на фонд заробітної плати з 47,5 до 37,5%. Починаючи з 1 січня 1999 р. повністю припинено стягнення збору до Чорнобильського фонду. Запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, що дало можливість платникам податків самостійно обирати форму розрахунків з бюджетами та державними цільовими фондами у вигляді єдиного податку.

Бюджетною резолюцією пропонувалася консолідація коштів усіх державних цільових фондів (крім Пенсійного фонду України) та позабюджетних фондів міністерств і відомств у складі бюджету, а також визначалась пріоритетність бюджетних асигнувань на соціальні видатки. Згідно з проектом бюджету, починаючи з 2000 р., планувалося включення усіх позабюджетних коштів бюджетних установ і організацій до відповідних бюджетів, що було відображено у показниках проекту закону. При цьому як підготовчий етап вже з 1999 р. органи Державного казначейства України почали обслуговувати позабюджетні кошти

установ, що утримуються з державного бюджету. Що стосується державних позабюджетних фондів, то у проекті закону пропонувалася норма (ст. 52), якою ці фонди зобов'язані були щомісяця подавати у загальному порядку звіт державному казначейству про надходження і використання своїх коштів відповідно до бюджетної класифікації. Це мало стати перехідним кроком до консолідації коштів усіх державних фондів у складі державного бюджету на наступні роки.

Фінансування соціальних видатків здійснювалося відповідно із затвердженим законом. Питома вага видатків на соціальну сферу становила згідно з проектом зведеного бюджету на 2000 р. 40,8% проти 37,7% у 1999 році.

Для реалізації концепції резолюції про концентрацію державних фінансових ресурсів та ліквідацію необґрунтованого розпорощення їх за напрямками соціально-економічного розвитку намічалось у 2000 р. підвищити рівень концентрації державних коштів у сфері освіти (105,7% до плану 1999 р.), охорони здоров'я (109%), соціального захисту та соціального забезпечення (116,1%), обслуговування державного боргу (141%).

Положення бюджетної резолюції про розмежування у бюджетах усіх рівнів поточних видатків та видатків розвитку з визначенням джерел, за рахунок яких вони мали формуватися, також було відображено у проекті державного бюджету. Починаючи з 2000 р. бюджет поділено на дві складові: загальний і спеціальний фонди, що дало можливість чітко розмежувати джерела їхнього утворення. Що стосується видатків розвитку, то вони згідно з діючою бюджетною класифікацією визначаються в обсязі капітальних видатків і приводяться у додатку №2 проекту закону про державний бюджет поряд з поточними видатками.

У той же час не могло бути виконано положення бюджетної резолюції про заборону планування бюджету 2000 р. з профіцитом, оскільки 2000 р. передбачався роком з найзначнішим навантаженням на бюджет платежів державного боргу. Необхідно було виплатити 11,4 млрд. грн. на його погашення та майже 5 млрд. грн. – на обслуговування. Загалом ці платежі зросли проти 1999 р. у 2,1 раза. При цьому погашення основної суми боргу не могло бути забезпечено зовнішніми і внутрішніми запозиченнями в обсязі 554,5 млн. грн. при найоптимальнішому розвитку подій (виходячи з обмінного курсу в середньому на 2000 р. – 5 грн. за 1 дол. США).

Запропоноване бюджетною резолюцією суттєве скорочення не менш як на 40% витрат на державне управління, включаючи Адмініст-

рацію Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду України, не було враховано. Згідно з проектом державного бюджету на 2000 р. видатки на управління були збільшені в 1,9 раза, їхня частка у загальних обсягах видатків становила 5,3%, замість 3,3% у 1999 році.

Положення бюджетної резолюції про заборону створення нових спеціалізованих позабюджетних фондів міністерствами і відомствами, а також утвореними ними підрозділами з правом юридичної особи на основі підзаконних актів знайшло відображення у проекті державного бюджету в дещо зміненому вигляді. Проектом Закону України не заборонялося створювати позабюджетні фонди міністерств і відомств, проте згідно із запровадженим порядком вони мали бути залучені до складу Державного бюджету України, у зв'язку з чим встановлювався контроль за їхнім виконанням.

Бюджетною резолюцією було запропоновано визначити порядок списання та реструктуризації боргів господарюючих суб'єктів до бюджетів та цільових фондів зі врахуванням зауважень та пропозицій органів місцевого самоврядування, у бюджети яких повинна сплачуватись податкова недоїмка. Заходи зі списання та реструктуризації податкової заборгованості були малоефективними, оскільки проблема ліквідації платіжної кризи та поліпшення фінансово-економічного стану підприємств залишається невирішеною. Це негативно впливає на наповнення доходної частини бюджетів усіх рівнів і відповідно – на виконання зобов'язань щодо фінансування видатків. Крім того, створюється нездорова атмосфера серед платників податків у процесі їх справляння. Зазначене питання необхідно вирішувати на користь бюджету, стримуючи ініціювання законопроектів та указів про списання та реструктуризацію податкової заборгованості до бюджетів та цільових фондів.

Пріоритетом видаткової частини бюджету резолюцією були визначені видатки на освіту, охорону здоров'я, науку, фізичне виховання, соціальний захист та соціальне забезпечення, в тому числі на підтримання мінімального рівня доходів населення. Загальна величина витрат на соціальну сферу у проекті бюджету 2000 р. становила 17259,7 млн. грн. проти 13379,7 млн. грн. у 1999 р., тобто питома вага соціальних видатків зросла на 3 відсоткових пункти.

Бюджетною резолюцією визначалось забезпечення фінансування видатків на національну оборону на рівні не нижчому, ніж передбачалось Законом України «Про Державний бюджет України на 1999 рік», зі збільшенням на 20% порівняно з бюджетом 1999 р. видатків на фі-

нансування нових розробок і закупівлю зброї. У проекті бюджету видатки на оборону були збільшені в 1,4 раза і становили 2408,1 млн. грн. проти 1702,8 – у 1999 році.

Проголошена Верховною Радою України в своїй резолюції пріоритетність видатків на загальну середню освіту і забезпечення фінансування видатків на освіту не нижче 15,6% загальних видатків зведеного бюджету України була врахована частково. Фактично у проекті бюджету видатки на освіту у загальних видатках становили 14,1%, хоча це на один відсотковий пункт і більше, ніж у проекті бюджету попереднього року.

Положення бюджетної резолюції про передбачення у Державному бюджеті України на 2000 р. коштів для управління державним боргом з метою його зменшення та поліпшення його структури було враховано при розробці проекту державного бюджету. Так, у розділі «Обслуговування державного боргу» були передбачені кошти у сумі, еквівалентній 10 млн. дол. США для управління зовнішнім боргом, та 30 млн. грн. – для управління внутрішнім боргом.

Бюджетною резолюцією намічалось, що бюджетне планування здійснюватиметься на основі бюджетних нормативів. При визначенні видаткових повноважень органів місцевого самоврядування в основу розрахунків міжбюджетних відносин при плануванні проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 р.» повинні були покладені мінімальні нормативи бюджетного забезпечення на душу населення. У зв'язку з відсутністю на той час науково обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості і неможливістю розрахувати їх у такий короткий термін, видаткова частина місцевих бюджетів була сформована виходячи з узагальнених показників (на одного мешканця або отримувача) за окремими функціями з урахуванням фінансових ресурсів держави та із застосуванням єдиних норм і нормативів, динаміки витрат за попередні періоди тощо.

Положенням бюджетної резолюції на **2001 р.** було встановлено, що складання, розгляд, затвердження та виконання бюджетів усіх рівнів мають здійснюватися на конституційних засадах, єдиних принципах, підходах та показниках соціально-економічного розвитку України на 2001 р. [21]. Бюджети адміністративно-територіальних одиниць мали забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток відповідних територій.

У поданому до Кабінету Міністрів України проекті Державного бюджету України на 2001 р. міжбюджетні взаємовідносини були побудовані на удосконаленій основі, – на єдиних засадах та принципах,

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

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

Бюджетною резолюцією з урахуванням сучасного соціально-економічного стану країни та прогнозних макроекономічних показників її розвитку, було запропоновано сформувати проект Державного бюджету України на 2001 р. бездефіцитним. Статтею 2 проекту передбачалось, що Державний бюджет України на 2001 р. є бездефіцитним з профіцитом загального фонду Державного бюджету України на суму 675,3 млн. грн. та дефіцитом спеціального фонду Державного бюджету України – 675,3 млн. грн.

Положення бюджетної резолюції стосовно принципу упередження подальшого зростання державного боргу України та забезпечення поетапного його зниження було враховано при розробці проекту державного бюджету на 2001 рік. Загальний обсяг державного боргу України, що погашався та обслуговувався за рахунок коштів державного бюджету, протягом 2001 р. (у доларах США) планувалося залишити незмінним, оскільки розрахунки до проекту бюджету здійснювались виходячи з принципу бездефіцитності бюджету. Таким чином, у 2001 р. обсяги залучення нових позик дорівнювали обсягу

погашення державного боргу. Отже та частина державного боргу, обслуговування та погашення якої здійснювалася за рахунок коштів державного бюджету, не збільшувалась. У 2001 р. очікувалося зростання лише частини державного боргу, обумовленої перевищенням залучення над погашенням за кредитами, обслуговування та погашення яких не здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету (кредити МВФ та кредити під раніше видані державні гарантії до вступу їх у дію).

Окремим положенням бюджетної резолюції передбачалося на 2001 р. встановити перелік захищених статей бюджету та видатки на погашення заборгованості по цих статтях. Однак, в умовах планування реальних показників надходжень до бюджету, що передбачалися у проекті бюджету на 2001 р., відпала необхідність планування захищених статей. Крім того, практика затвердження захищених статей у державному бюджеті за останні роки при великій їхній питомій вазі у загальному обсязі видатків (на 2000 р. близько 77%) зводила нанівець саму ідею «захисту» фінансування в умовах значного недовиконання бюджету. При цьому, встановленням переліку захищених статей важко було досягти головної мети виконання бюджету – забезпечити здійснення пріоритетних функцій і завдань бюджетних установ при недопущенні зростання бюджетної заборгованості. Так, для утримання бюджетної установи першочерговим є виплата зарплати працівникам, що є захищеною статтею, а оплата комунальних послуг, послуг оренди чи придбання необхідного інструментарію – ні, хоча ці витрати не менш важливі для забезпечення належного виконання її основних завдань. Тобто залежно від ситуації керівник відповідної бюджетної установи повинен приймати рішення про оптимізацію використання виділених йому обмежених бюджетних коштів, в тому числі і шляхом економнішого використання енергоресурсів, відмови від проведення окремих заходів, скорочення кількості працівників тощо. В кінцевому підсумку він несе повну відповідальність за свою діяльність. Це також є необхідною умовою для застосування програмно-цільового підходу до формування бюджету, коли головною метою є не сам процес фінансування тих чи інших заходів, а кінцевий результат здійснених видатків.

Відповідно до бюджетної резолюції Верховна Рада України зобов'язувала всі органи виконавчої влади вжити широкомасштабних заходів для формування на 2001 р. реально збалансованого бюджету України. Кабінет Міністрів України при цьому повинен був нести повну відповідальність за вчасне і повне фінансування усіх запланованих

соціальних видатків, недопущення зростання заборгованості держави та за погашення заборгованості із заробітної плати у бюджетній сфері. Кабінету Міністрів України відповідно до проекту закону про Державний бюджет України на 2001 р. доручалося подати до Верховної Ради України пропозиції щодо повного погашення заборгованостей бюджету та Пенсійного фонду України з визначенням джерел фінансування, а також передбачити у бюджеті кошти на погашення заборгованості за знецінені грошові заощадження громадян в установах Ощадного банку України, переважно громадянам похилого віку.

Проте у проекті бюджету на 2001 р. не були передбачені централізовані асигнування на погашення заборгованості із соціальних виплат з виділенням їх окремою статтею видатків. Це пояснюється тим, що, по-перше, планування за 4 місяці до кінця поточного року видатків на погашення заборгованості за станом на 1 січня 2001 р., по суті, є визнанням того, що така заборгованість залишиться не нижче запланованого розміру, тобто не сприятиме вжиттю необхідних заходів ще до кінця 2000 р. для її погашення або суттєвого зниження. По-друге, передбачення централізованих видатків на ці цілі реально знижуватиме відповідальність розпорядників бюджетних коштів за виконання взятих зобов'язань щодо соціальних виплат і не сприятиме проведенню ними необхідних структурних змін (упорядкування мережі установ, оптимізація чисельності працюючих) для утримання своїх установ у межах затверджених бюджетних асигнувань як у поточному році, так і в майбутньому. Крім того, одночасне врахування видатків на погашення заборгованості із соціальних виплат і підвищення оплати праці працівникам бюджетної сфери (що планувалося здійснити) неможливо було забезпечити через обмеженість бюджетних ресурсів, оскільки при завищенні їхніх обсягів необхідність погашення заборгованості із заробітної плати за минулі періоди обмежувала можливість своєчасних виплат підвищеної поточної заробітної плати. В кінцевому підсумку все це спричинило утворення нової заборгованості вже поточної зарплати і ще в більшому розмірі.

На виконання передбаченого у бюджетній резолюції переходу у 2001 р. на повне казначейське обслуговування бюджетів спрямована Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2000 р. №937 «Про формування проекту Державного бюджету України на 2001 рік, його попередні показники та заходи щодо підготовки проекту Закону України про Державний бюджет України на 2001 рік» та рішення Ради регіонів при Президентів України від 14.07.2000 р. № 41 «Про основні засади і стан підготовки проекту

Державного бюджету України на 2001 рік» щодо запровадження з 1 січня 2001 року касового виконання органами Державного казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

Положенням бюджетної резолюції у Державному бюджеті України передбачалися поточні видатки та видатки на розвиток. Надходження від приватизації мали пріоритетне спрямування для фінансування видатків на розвиток та фундаментальних наукових досліджень. Крім цього, необхідно було започаткувати заходи щодо введення системи розрахунку економічної ефективності для підприємств і проектів державного сектора, включаючи інвестиційну діяльність. У пакеті документів до проекту Державного бюджету України на 2001 р. подавалася довідка-таблиця видатків розвитку на 2001 р., врахованих у проекті бюджету. 25% надходжень від приватизації державного майна було передбачено спрямувати на інноваційне інвестування підприємств стратегічного значення відповідно до Указу Президента України від 15.07.2000 р. № 905. Відносно механізмів визначення економічної ефективності бюджетних видатків, то всі видатки, які умовно можна віднести до бюджету розвитку, формувалися на підставі затверджених програм.

Положенням бюджетної резолюції у Державному бюджеті України на 2001 р. обсяг державних централізованих капітальних вкладень передбачався на рівні не менше 1% доходів Державного бюджету України на 2001 р. з подальшим використанням їх на пріоритетних напрямках. Проектом бюджету передбачалося 500 млн. грн. державних централізованих капітальних вкладень, або 1,3% доходів Державного бюджету України на 2001 р. Крім того, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про схвалення проекту Державного бюджету України на 2001 рік» Мінекономіки доручалося подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект розподілу обсягів державних централізованих вкладень на 2001 р. до 15.10.2000 року.

Положення бюджетної резолюції щодо реформування міжбюджетних відносин у напрямку децентралізації фінансових ресурсів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування і забезпечення у 2001 р. надання з Державного бюджету України дотацій обласним та Севастопольському міському бюджетам, бюджетам районів та міст обласного значення, а також оплату комунальних послуг і енергоносіїв у повному обсязі було частково враховано при розробці проекту державного бюджету. Обсяг загального фонду видаткової частини місцевих бюджетів на 2001 р. обраховано у сумі 15208,1 млн. грн., що відповідало 35,6% загального фонду зведеного бюджету при 30,9% у бюджеті на 2000 р.

та 36% у бюджеті на 1999 рік. Здійснено чіткий розподіл доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами за ідеологією проекту Бюджетного кодексу.

Особливістю бюджетної резолюції Верховної Ради України на **2002 р.** є те, що вона розроблялась за Бюджетним кодексом, статтею 33 якого визначались вимоги та основний перелік показників, що повинні відображатись у цьому документі [22]. Зокрема, розгляд цієї постанови у Верховній Раді України тепер повинен починатися на два тижні раніше, ніж у попередні роки. Так, за чинним бюджетним законодавством не пізніше 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період викладає прем'єр-міністр України або за його дорученням міністр фінансів України.

При цьому Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Сам же проект Основних напрямів бюджетної політики повинен містити пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;

2) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;

3) граничного обсягу державного боргу та його структури;

4) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України та коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;

5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямків їхнього використання;

6) взаємовідносин між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами у наступному бюджетному періоді;

7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;

8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;

9) захищених статей видатків бюджету;

10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди.

Бюджетним кодексом визначається також, що проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозах макропоказників економічного і соціального розвитку України із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття. Серед макропоказників, що є базовими, визначаються передусім ті, що надаються Національним банком України. Так, до 1 квітня року, що передує плановому, Національний банк України має подавати до Верховної Ради України та Кабінету міністрів України:

1) проект основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період;

2) проект кошторису доходів та видатків Національного банку України на наступний бюджетний період.

Таким чином, за результатами парламентських слухань Верховна Рада України затверджує постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики з питань, визначених частиною третьою цієї статті, в тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України.

Бюджетною резолюцією на 2002 р. визначена необхідність забезпечення зростання порівняно з 2001 р. фактичної частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Передбачено також поглиблення бюджетної реформи та вдосконалення міжбюджетних відносин до рівня бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення Автономної Республіки Крим і бюджетів районів з впровадженням стратегії формування місцевих бюджетів на стабільній для кожного бюджету доходній основі. Трансфертну політику запропоновано будувати із застосуванням об'єктивних критеріїв вирівнювання та чітко виписаних механізмів, які гарантували б надходження таких трансфертів до місцевих бюджетів. У цьому проекті бюджету реалізовано стратегію формування місцевих бюджетів на стабільній доходній основі, відповідно до Бюджетного кодексу України. Стабільність доходної бази місцевих бюджетів визначається нормами

цього кодексу і безпосередньо залежить від виваженості прийнятих рішень щодо зміни ставок оподаткування та застосування пільг у справлянні податків. Показники і види трансфертів визначаються на основі вимог Бюджетного кодексу України. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 року. В основу цієї формули покладено однакові для всіх місцевих бюджетів принципи обрахунку прогнозних обсягів доходів і розрахункового обсягу видатків. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України з урахуванням субвенцій на соціальний захист населення зростає порівняно з 2001 р. на 2,4 відсоткових пункти.

Положеннями Постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік» головними засадами фінансової стабілізації та сталого економічного зростання визначено: приведення зобов'язань держави у відповідність з її ресурсами; збалансованість (бездефіцитність) бюджетів та впровадження жорсткої фінансової дисципліни в усіх ланках державних фінансів, включаючи трансферти державним підприємствам; зниження рівня інфляції та стабілізація валютного курсу; повне та своєчасне виконання внутрішніх і зовнішніх державних зобов'язань; суттєве підвищення рівня монетизації в економіці України; забезпечення випереджаючих темпів зростання реальних доходів населення порівняно з темпами зростання валового внутрішнього продукту; запровадження системи економічних та адміністративних заходів для легалізації доходів та скорочення тіньового сектора економіки; раціональна податкова політика, яка базується на зниженні податкового тиску та поєднанні фіскальної і стимулюючої функції податків; перехід до формування бюджету за програмно-цільовим методом із використанням економічної класифікації видатків; розробка та впровадження бюджету розвитку в контексті державної програми економічного і соціального розвитку України на 2002 р.; здійснення політики зменшення частки спеціального фонду у складі бюджетів і впорядкування його структури.

Ст. 48 проекту державного бюджету передбачає призупинення норм законодавчих актів, що дає можливість привести зобов'язання держави у відповідність з її ресурсами. Статтею 46 пропонується визначити норму, відповідно до якої керівники бюджетних установ (військових формувань) повинні утримувати чисельність працівників (військовослужбовців) та здійснювати фактичні видатки на заробітну плату (грошове

утримання), включаючи видатки на премії та інші види заохочень чи винагород, матеріальну допомогу, лише у межах фонду заробітної плати (грошового утримання), затверджених для бюджетних установ (військових формувань) у кошторисах.

Проект Державного бюджету України на 2002 р. сформовано з дефіцитом, який становив 1,7% ВВП. При цьому без урахування надходжень від приватизації до бюджету державний бюджет мав бути бездефіцитним, що відповідало вимогам бюджетної резолюції. Необхідний розмір профіциту загального фонду державного бюджету за методологією формування розділу «Фінансування», яка діяла у 2002 р., становив 2,57 млрд. грн., або 1% прогнозованого обсягу ВВП.

Щодо впровадження жорсткої фінансової дисципліни, то Головне контрольно-ревізійне управління України подало Кабінету Міністрів України концепцію проекту Закону України «Про фінансовий контроль в Україні». Вона становитиме основу проекту Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення». Розробка цього закону передбачена Бюджетним кодексом України.

При здійсненні розрахунків показників проекту Державного бюджету України на 2002 р. застосовувалися прогнозні показники річної інфляції на рівні 9% та обмінного курсу на рівні 5,75 грн./дол. (у 2001 р. – 6,3 грн./дол.). З метою реалізації зазначеного принципу було проведено реструктуризацію державного зовнішнього боргу перед країнами-членами Паризького клубу кредиторів. Пропонувалося перенести платежі на користь Національного банку України в рахунок погашення валютної заборгованості згідно з Законом України «Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України» і здійснювати їх з 2005 року. Загальні виплати за державним боргом, що мали бути здійснені у 2002 р. за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, оцінювалися у 11,0 млрд. грн., з яких 37% (4,1 млрд. грн.) – виплати за внутрішнім боргом та 63% (або 6,9 млрд. грн.) – виплати за зовнішнім боргом.

Одним з основних напрямків реалізації грошово-кредитної політики України є задоволення зростаючого попиту на гроші, тобто підвищення монетизації економіки. В умовах економічного зростання протягом 2001–2002 рр. та підвищення частки грошових розрахунків в економіці, Національний банк України мав проводити активну політику насичення економіки новими грошима. Особливу увагу намічалось приділяти розширенню пропозиції грошей через зростання мультиплікатора, тобто

за рахунок ефективнішої роботи банківської системи. Зростання рівня монетизації економіки саме таким шляхом дозволило б уникнути підвищення інфляційного тиску.

Проект державного бюджету на 2002 р. базувався на макропоказниках економічного і соціального розвитку, які передбачали зростання реальних доходів населення на 6,5%. Легалізації доходів сприяло ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про легалізацію фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки». Проект цього закону був направлений Президентом України до Верховної Ради України у червні 2000 року. Крім цього, завдання скорочення тіньового сектора економіки закладені у п. 4.3 ст. 4 Закону України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами». Передбачалося визначати податкові зобов'язання за непрямими методами (чинні з 1 січня 2002 р.).

У проекті бюджету на 2002 р. на реалізацію програм соціальної спрямованості – охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток (у загальному фонді) пропонувалося спрямувати 52,1% зведеного бюджету проти 51,3% у 2001 році. При формуванні проекту бюджету на 2002 р. застосовано програмно-цільовий підхід, включаючи розробку програмної класифікації, на основі якої сформовано додаток №3 до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» щодо розподілу видатків державного бюджету. Бюджет розвитку формується у складі Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2002 р. з переліку бюджетних програм, передбачених на 2002 р. у проекті державного бюджету. У бюджеті розвитку видатки державного бюджету зосереджуються на фундаментальних наукових дослідженнях і прикладних розробках в усіх сферах економіки, які спрямовуються на державні науково-технічні програми за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки, міжнародне науково-технічне співробітництво, на розробку бюджетних галузевих та міжрегіональних програм, фінансування державних капітальних вкладень та інноваційного інвестування підприємств, а також на реалізацію інвестиційних та інституційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Щодо місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів і формується за рахунок над-

ходжень від відчуження комунального майна, дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, запозичень та субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів тощо. Відповідно до ч. 3 ст. 13 Бюджетного кодексу спеціальний фонд проекту державного бюджету включає бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел. З огляду на це планування спеціального фонду проекту державного бюджету обумовлене:

- актами законодавства, які передбачають цільове спрямування певних видів доходів на здійснення відповідних видатків;
- необхідністю спрямування доходів від платних послуг бюджетними установами на витрати, пов'язані з їхнім наданням;
- умовами міжнародних угод щодо залучення Україною пільгових довгострокових позик на реалізацію конкретних проектів розвитку;
- більшою ефективністю здійснення видатків за рахунок визначених у законі про Державний бюджет України.

Частка спеціального фонду у проекті державного бюджету на 2002 р. становила 21,1% (у проекті зведеного бюджету – 19,5%). У порівняльних умовах, з урахуванням виконання бюджету за 2000 р., частка спеціального фонду у 2002 р. зменшилась на 3,2% у державному та зведеному бюджетах.

Структура спеціального фонду бюджету побудована з урахуванням вимог щодо класифікації показників загального фонду бюджету – чітко розмежовуються джерела надходжень до спеціального фонду за окремими видами, які належать до доходів бюджету та фінансування бюджету, що відповідає природі та змісту утворення цих надходжень і узгоджується з міжнародними стандартами.

Положенням бюджетної резолюції передбачалося, що частка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, який перерозподіляється через зведений бюджет, має зберегатися на рівні не вищому, ніж врахований при затвердженні Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік». Обсяг доходів зведеного бюджету прогнозувався на рівні 57,2 млрд. грн. (без надходжень від приватизації), що становить 23,7% прогнозованого валового внутрішнього продукту на 2002 р. (у 2001 р. – 23,9%).

Бюджетною резолюцією визначалося, що доходи бюджету формуються відповідно до законодавства України з урахуванням проведення податкової реформи, скорочення неефективно діючих пільг та розширення податкової бази за рахунок легалізації тіньового сектора. При цьому передбачалося оптимальне податкове навантажен-

ня та створення необхідних умов для захисту вітчизняного товаровиробника. Планування доходів бюджетів усіх рівнів базувалося на прогнозних макропоказниках соціально-економічного розвитку та засадах фінансового і податкового законодавства.

Попередні розрахунки прогнозних доходів бюджетів України на 2002 р. здійснено з урахуванням фактично отриманих у минулі роки надходжень за окремими доходними джерелами на базі чинного податкового законодавства та відповідно до основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2002 рік. На жаль, внаслідок ухвалення Верховною Радою України численних пільг у податковому законодавстві, а також рішень щодо списання та реструктуризації заборгованості платників податків з платежів до бюджету в останні роки був порушений належний зв'язок між показниками розвитку економіки і показниками зростання доходів бюджету. Остаточо питання вдосконалення системи оподаткування має вирішуватись з прийняттям Податкового кодексу України. З урахуванням зазначеного обсяг доходів загального і спеціального фондів зведеного бюджету очікувався на рівні 57,2 млрд. грн. або 23,1% прогнозного ВВП на 2002 рік.

Пропозиціями Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на **2003 р.** визначено такі пріоритетні напрями бюджетної політики:

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

Перелік цих пріоритетів свідчить про те, що при їх визначенні

допущені ті ж самі прорахунки, що і в попередні роки. Серед них: визначення великої кількості пріоритетів бюджетної політики, що створює загрозу розпорощення бюджетних коштів та їх неефективного використання; визначення нереальних пріоритетів (наприклад, забезпечення безоплатної медичної допомоги); визначення напрямків, які не можна віднести до пріоритетів державної бюджетної політики (підвищення рівня реальних доходів населення та купівельної спроможності громадян, тоді як напрямком використання бюджетних коштів може бути лише підвищення заробітної плати працівникам бюджетних установ і організацій); відсутність належного взаємозв'язку між визначеними бюджетною резолюцією пріоритетами бюджетної політики та встановленими законом про Державний бюджет України на 2003 рік напрямками використання бюджетних коштів. У той же час структура і зміст ухваленого Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» не дозволяють отримати уявлення про те, як в ньому враховані основні напрямки бюджетної політики.

З метою забезпечення ефективної державної політики у сфері бюджетних видатків прогнозується удосконалити мережу закладів і установ, які фінансуються з державного і місцевих бюджетів, для підвищення рівня та якості послуг, що надаються громадянам, для виконання у повному обсязі цільових програм соціально-економічного розвитку, а також запровадити механізм та додаткові заходи щодо гласності і контрольованості використання бюджетних коштів.

Застосування програмно-цільового методу передбачає оптимізацію мережі закладів та установ, які фінансуються з державного бюджету.

Таким чином, аналіз бюджетних резолюцій, що розроблялись і затверджувались Верховною Радою України з метою обґрунтування основних положень бюджетної політики на кожний бюджетний період, показав, що ці документи значною мірою конкретизували у своїх критеріальних показниках про формування та розподіл бюджетних коштів за окремими сферами або статтями систему заходів, спрямованих на бюджетне реформування в Україні, яке розпочалося на початку 90-х років.

В цілому бюджетні резолюції стали необхідною правовою базою, яка забезпечувала вихідні умови і правила реалізації поступово запроваджуваних перетворень у бюджетній політиці України, сприяли удосконаленню процесів формування, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему.

Узагальнені показники бюджетних резолюцій включають суму всіх доходів, сукупність нових бюджетних повноважень, суму всіх видатків, позитивне або негативне сальдо бюджету, межі заборгованості, обсяг нових зобов'язань щодо прямих позик і нових первісних зобов'язань стосовно гарантованих позик. Нові бюджетні повноваження, видатки, прямі і гарантовані позики розносяться за різними функціональними напрямками – соціальна сфера, державне управління, національна оборона, окремі галузі економіки тощо.

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

Бюджетні резолюції розставляють основні акценти стосовно джерел формування доходів у частині розширення окремих податкових надходжень у кожному конкретному періоді. В частині видатків в них обґрунтовувались пріоритети бюджетної політики, а також окремі напрямки щодо їхньої реалізації.

З року в рік у бюджетних резолюціях визначалися напрямки та окремі заходи щодо удосконалення бюджетного процесу, зокрема значна увага приділялась поступовому переходу на казначейську систему виконання бюджету.

Разом з тим бюджетні резолюції не завжди враховували необхідність кращого обґрунтування показників проекту бюджету. Наприклад, згідно з бюджетною резолюцією 1998 р. визначалось, що прогноз основних параметрів соціально-економічного розвитку України на 1999 р. слід розробити до 1 вересня 1998 р., в той час як проект державного бюджету згідно з Конституцією України має подаватися до Верховної Ради не пізніше 15 вересня року, що передує бюджетному. У цій же резолюції на 1999 р. вказувалося на необхідність розробки та впровадження системи фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних розмірів місцевих бюджетів, що визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості в розрахунку на одного мешканця. Зрозуміло, що в умовах нестабільної економіки та щорічних змін податкового законодавства, а також самого Закону України «Про Державний бюджет» стосовно розщеплення загальнодержавних податків, не можна було достатньо обґрунтовано спрогнозувати доходи місцевих бюджетів, розробити стабільну, довготривалу систему

фінансового вирівнювання регіонів. Це, мабуть, розуміли і фахівці-розробники, і представники законодавчої влади, проте такі необґрунтовані положення все ж відображалися в окремих бюджетних резолюціях.

Отже, бюджетні резолюції як законодавче підґрунтя в процесі визначення засад бюджетної політики України на кожний бюджетний період, в цілому створюють позитивні умови для розвитку бюджетного процесу і дозволяють на достатньо високому рівні здійснювати розробку проекту державного бюджету на кожний наступний рік, хоча й потребують певного удосконалення.

Слід підкреслити, що практика розробки бюджетних резолюцій в Україні продовжуватиметься, але вона має опрацьовувати нові підходи і щодо наповнення змісту бюджетної резолюції, і щодо порядку та термінів подання її до Верховної Ради України. Тому доцільно і в подальшому досліджувати врахування основних положень бюджетних резолюцій у проектах Державного бюджету України.

1.5. Статистика реалізації пріоритетів бюджетної політики в Україні

Бюджетні резолюції як інструмент визначення основних напрямів бюджетної політики протягом 1992–1995 рр. Верховною Радою України не ухвалювалися, оскільки на законодавчому рівні їхнє ухвалення не передбачалося. Відповідно і пріоритети бюджетної політики країни на наступний бюджетний рік не визначалися. Про наявність фактичних пріоритетів у цей період можна простежити лише завдяки структурі видатків зведеного бюджету України.

У **1992 р.** найбільші кошти витрачалися на фінансування народного господарства – 37,2% загальної суми видатків зведеного бюджету, або 7,5% ВВП, тоді як на соціальний захист населення 18,7% загальної суми видатків (3,4% ВВП), на освіту і охорону здоров'я разом – 22,4% загальної суми видатків (4,5% ВВП).

У **1993 р.** пріоритети бюджетної політики дещо змінюються: на перший план виходять видатки на соціальний захист населення (31,5%, або 12,2% ВВП), які становили найбільшу частку у видатках зведеного бюджету. Частка видатків на фінансування народного господарства у загальній сумі видатків зведеного бюджету зменшилася до 19,2% (7,4% ВВП), а питома вага видатків на освіту і охорону здоров'я – до 22,1% (8,5% ВВП).

У **1994 р.** пріоритети бюджетної політики знову змінюються: найбіль-

шу частку у видатках зведеного бюджету становлять видатки на освіту і охорону здоров'я – 20,1% (10,1% ВВП), видатки на фінансування народного господарства – 13,1% (6,9% ВВП), видатки на соціальний захист населення зменшилися до 11,2% загального обсягу видатків (5,8% ВВП).

У **1995 р.** найбільшою знову стає питома вага видатків на освіту і охорону здоров'я – 23,3% загальної суми видатків або 11,7% ВВП. Порівняно з 1994 р. зростає частка видатків на соціальний захист населення – до 13,7% загальної суми видатків або 6,1% ВВП, хоч вона і стала вдвічі меншою від рівня 1993 року. Продовжувала знижуватись частка видатків на фінансування народного господарства – до 9,0% загальної суми видатків або 4,0% ВВП. Це найнижчий показник з 1992 року.

Таким чином, протягом 1992–1995 рр. картина, що характеризує сукупність пріоритетів бюджетної політики, була дуже мінливою, оскільки ці пріоритети щороку змінювалися.

Бюджетні резолюції як інструмент визначення основних напрямів бюджетної політики Верховна Рада України починає ухвалювати відповідно до нової редакції Закону України «Про бюджетну систему України» (червень 1995 р.) [3]. Відповідно до цього, аналіз статистичних даних про реалізацію пріоритетів (основних напрямів) бюджетної політики, закладених у бюджетних резолюціях Верховної Ради України на бюджетний рік, проводився за такою методологією:

1) спочатку зі змісту бюджетної резолюції вибиралися пріоритети (основні напрями) бюджетної політики, а також наявні числові значення їх;

2) на другому етапі аналізувалося змістовне і числове відображення пріоритетів у Законі України «Про Державний бюджет України на ... рік»;

3) потім аналізувалися фактичні числові значення пріоритетів бюджетної політики за результатами виконання Державного бюджету України за відповідний рік.

Аналіз змісту бюджетної резолюції на **1996 р.** свідчить, що головними напрямками бюджетної політики були визначені:

- посилення соціальної орієнтації бюджету;
- створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові;
- послаблення інфляційних процесів;
- сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності;
- вишукування додаткових джерел доходів бюджету;
- забезпечення ефективного використання бюджетних коштів [16].

З метою забезпечення соціальної орієнтації бюджету бюджетною резолюцією передбачалося спрямувати на здійснення заходів соціального захисту населення та утримання соціально-культурних закладів не менш як 35% загального обсягу видатків зведеного бюджету. Фактично на зазначені цілі було спрямовано 35,4% видатків зведеного бюджету, у тому числі на соціальний захист населення – 12,0%, на освіту – 11,9, на охорону здоров'я – 10,7% видатків.

З метою створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові бюджетною резолюцією передбачалося спрямувати видатки на розвиток народного господарства і його структурну перебудову, агропромислового і паливно-енергетичного комплексів, транспорту, науки та наукомістких галузей, передбачивши видатки на це не менше 25% загального обсягу видатків зведеного бюджету. Фактично частка видатків на народне господарство і науку в загальній сумі видатків зведеного бюджету у 1996 р. становила 9,8%. Структура цих видатків у статистичному збірнику Міністерства фінансів України «Бюджет України. 1996–1997» не наводиться, тому визначити, на що саме були витрачені кошти, які проходять одним рядком як витрати на народне господарство, не можливо.

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

Головним пріоритетом бюджетної політики на **1997 р.** бюджетною резолюцією було визначено забезпечення фінансовими ресурсами соціального захисту населення і функціонування соціально-культурної сфери, виходячи з необхідності надання гарантованого державою рівня соціальних послуг та соціального захисту з урахуванням затвердженої межі малозабезпеченості та першочергового фінансування виплат пенсій і допомог найнезахищенішим верствам населення.

На реалізацію цього пріоритету при затвердженні Державного бюджету України на 1997 р. передбачалося спрямувати зі зведеного бюджету на соціальний захист населення 5668,5 млн. грн. (15,7% загального обсягу видатків). Фактично використано 5607,7 млн. грн. (16,3% загального обсягу видатків) або 98,9% запланованих коштів.

На фінансування соціально-культурних закладів та установ спрямовувалося із зведеного бюджету 8835,1 млн. грн. (24,4% загального обсягу видатків), у тому числі на освіту – 4217,8 млн. грн. (11,7%), охорону

здоров'я – 3851,0 млн. грн. (10,6%). Фактично на фінансування соціально-культурних закладів та установ спрямовано 9758,6 млн. грн. (28,4% загального обсягу видатків зведеного бюджету) або 110,5% запланованих коштів, у тому числі на освіту – 5033,7 млн. грн. (14,8% видатків) або 119,3% запланованих коштів, охорону здоров'я – 3955,9 млн. грн. (11,6%) або 102,7% запланованих коштів.

В цілому фінансові ресурси, спрямовані на соціальний захист населення та функціонування соціально-культурної сфери у 1977 р. становили 44,7% загальної суми видатків зведеного бюджету і 16,7% ВВП (тоді як сукупна величина видатків зведеного бюджету від ВВП становила 37,1%).

Законом України «Про введення в дію Закону України «Про Державний бюджет України на 1997 рік» з метою реалізації соціальних пріоритетів бюджетної політики було передбачено:

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

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

- розробити механізм погашення заборгованості на знецінені грошові заощадження громадян в установах ощадного банку згідно з законом «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» та з 1 вересня 1997 р. розпочати виплату компенсації на знецінені грошові заощадження;

- встановити, що видатки на виплату заробітної плати за розділами «Освіта», «Охорона здоров'я» та «Культура» фінансуються у повному обсязі, передбаченому у відповідних бюджетах, незалежно від стану виконання доходів цих бюджетів.

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

Одним з головних напрямів бюджетної політики на **1998 р.** бюджетною резолюцією визначалося пріоритетне спрямування бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва.

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

Фактично на розвиток народного господарства було спрямовано 3199,9 млн. грн. (19,8% фактичного обсягу видатків державного бюджету), у тому числі:

- на підтримку промисловості та енергетики – 1602,3 млн. грн. (9,9%), або 86% запланованого обсягу видатків;

- на сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство – 364,3 млн. грн. (2,3%), або 73,1% запланованого обсягу видатків;

- на будівництво – 1008,8 млн. грн. (6,2%), або 35,4% запланованого обсягу видатків.

У 1996 і 1997 роках на розвиток народного господарства було спрямовано відповідно 17,0 і 18,0% загального обсягу видатків державного бюджету.

Порівняльний аналіз даних дає підставу для таких висновків. По-перше, незначне зростання у загальній сумі видатків державного бюджету частки фактичних витрат на народне господарство у 1998 р. порівняно з 1997 і 1996 рр. не дає можливості стверджувати про зміну пріоритетів бюджетної політики. По-друге, стосовно першочергового спрямування бюджетних коштів на структурну перебудову науки, агропромислового та паливно-енергетичного комплексів наявна статистична інформація (як планова, так і звітна) не дає відповіді, як саме (і чи було взагалі) виконане поставлене завдання. Отже, постановка цього завдання у бюджетній резолюції носила суто декларативний характер.

Пріоритетному спрямуванню бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва суперечить завдання про скорочення бюджетних витрат на потреби, не пов'язані із соціальним захистом населення, соціально-культурними програмами, утриманням інститутів державної

влади, погашенням державної заборгованості з державних позик.

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

Важливим завданням бюджетної політики 1998 р. було визначення граничного розміру дефіциту бюджету, який не повинен перевищувати розмір видатків бюджету розвитку і 5% прогнозного ВВП країни. Проектом бюджету на 1998 р. граничний розмір дефіциту бюджету було визначено у сумі 5299,2 млн. грн. або 5,2% ВВП. Щодо видатків бюджету на розвиток, то вони розраховані у сумі 3864,9 млн. грн., тобто є меншими, ніж граничний розмір дефіциту бюджету. Фактичний дефіцит зведеного бюджету у 1998 р. становив 2,280 млн. грн. або 2,2% ВВП.

До соціальних пріоритетів бюджетної політики на 1998 р. було віднесено:

а) забезпечення своєчасної виплати у повному обсязі заробітної плати працівникам установ і організацій, які фінансуються з бюджету, та соціальних виплат населенню, впровадження нормативних заходів для недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати та соціальних виплат у майбутньому;

б) забезпечення гарантованого Конституцією України безоплатного медичного обслуговування населення, включаючи розвиток страхових засад його фінансування;

в) сприяння зайнятості молоді, забезпечення її першим робочим місцем;

г) створення умов для будівництва житла за рахунок залучення коштів населення і довгострокового кредитування;

д) часткове погашення заборгованості держави за знеціненими грошовими заощадженнями громадян, а також майнових облігацій колишнього СРСР.

Частина з цих завдань мала декларативний характер. Зокрема, майже 80% видатків на фінансування охорони здоров'я становили видатки на оплату праці, нарахування на заробітну плату, оплату комунальних послуг і енергоносіїв. Видатки на придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів та продуктів харчування становили всього 415,55 млн. грн., або 8,23 грн. на душу населення на рік (загальна річна сума видатків на охорону здоров'я становила 71,9 грн. на душу населення). За такого обсягу видатків на душу населення

говорити про забезпечення безоплатного медичного обслуговування не доводиться.

Щодо завдань про створення умов для будівництва житла та часткового погашення заборгованості держави за знеціненими грошовими заощадженнями громадян, то для їхньої реалізації кошти у проекті державного бюджету на 1998 р. взагалі не були передбачені.

Головним напрямом бюджетної політики на **1999 р.** знову було визначено збільшення частки соціальних витрат у загальних видатках зведеного бюджету України до розподілу, достатнього для повного фінансування всіх соціальних програм поточного бюджетного року, передбачених законами України. Однак виконання цього завдання виявилось неможливим, оскільки загальні потреби у фінансуванні соціальних видатків 1999 р. становили близько 180 млрд. грн., тобто на 45% перевищували обсяг прогнозного ВВП. Потреба тільки у видатках на фінансування охорони здоров'я та виплату пільг і компенсацій, передбачених чинним законодавством, становила майже 25 млрд. грн. або 73% запланованих доходів зведеного бюджету.

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

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

- забезпечення повного погашення заборгованості з виплати заробітної плати працівникам установ та організацій, які фінансуються з бюджету, та із соціальних виплат населенню, у тому числі з пенсій. У проекті бюджету на 1999 р. кошти для реалізації цього завдання у повному обсязі не були передбачені. Так, заборгованість з виплат заробітної плати працівникам установ та організацій, котрі фінансуються з державного бюджету, та соціальних виплат населенню станом на 1.10.1998 р. становила 3,2 млрд. грн. Видатки на погашення цієї заборгованості, передбачені у проекті бюджету, становили 1,132 млн. грн. Окрім того, ст. 36 закону про державний бюджет передбачалося, що на погашення заборгованості із соціальних виплат спрямовуються надходження від реалізації повернутих до державного матеріального резерву матеріальних цінностей, відпущених і неоплачених у минулі роки, на суму 700 млн. грн. Фактичні видатки на покриття заборгованості, яка виникла у попередні роки із заробітної плати працівників

бюджетних установ, грошового забезпечення та з інших виплат, становили у 1999 р. зі зведеного бюджету – 1769 млн. грн., з державного бюджету – 846 млн. грн. Отже, забезпечити повне погашення такої заборгованості було неможливо;

- забезпечення гарантованого державою безоплатного медичного обслуговування населення. Неможливість реалізації цього завдання обумовлена недостатністю коштів, які передбачалося спрямувати на розвиток охорони здоров'я у 1999 р.: 581 млн. грн. – з державного бюджету і 3346 млн. грн. – з місцевих бюджетів.

Фактично зі зведеного бюджету на ці цілі було спрямовано 3809 млн. грн. або 97% запланованих коштів, а з державного – 359 млн. грн. або 69% запланованих коштів. Фактичні видатки зі зведеного бюджету на охорону здоров'я у розрахунку на душу населення на рік становили всього 76 грн., тобто лише на 5 грн. перевищили рівень 1998 р.;

- впровадження та бюджетне забезпечення ефективної демографічної політики. У бюджеті на 1999 р. видатки на державну допомогу сім'ям з дітьми, враховані на рівні потреби в цих коштах відповідно до чинного законодавства. Свідченням абсолютної недостатності цих коштів для проведення ефективної демографічної політики є середній розмір того чи іншого виду допомоги у розрахунку на одного одержувача. Зокрема, одноразова допомога при народженні дитини становила 86,5 грн.; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – 17,4 грн.; грошові виплати матерям (батькам), які доглядають троє чи більше дітей віком до 16 років, – 22,9 грн.

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

Поряд із соціальними пріоритетами бюджетної політики у бюджетній резолюції на 1999 р. визначалися такі економічні пріоритети:

а) формування ефективної структури промислового, сільськогосподарського виробництва на основі раціональної бюджетної політики, державного протекціонізму, ефективних організаційних та економічних механізмів його практичної реалізації;

б) сприяння розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності.

Для реалізації першого завдання у проекті Державного бюджету України на 1999 р. було передбачено 2105,6 млн. грн., у тому числі на фінансування паливно-енергетичного комплексу – 1596 млн. грн., відтворення мінерально-сировинної бази – 383,7 млн. грн. Фактично на роз-

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

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

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

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

Видатки на освіту передбачалося забезпечити на рівні, не нижче 15,6% загального обсягу видатків зведеного бюджету. При цьому Верховною Радою України проголошувалася пріоритетність видатків на загальну середню освіту. При затвердженні державного бюджету на 2000 р. було передбачено спрямувати зі зведеного бюджету на освіту 5976,9 млн. грн. (14,3% загального обсягу видатків). Фактично на ці цілі

було спрямовано 7085,5 млн. грн. (14,7% загальної суми видатків), що становить 118,6% запланованого обсягу видатків. Частка видатків на освіту є найбільшою у структурі видатків зведеного бюджету (див. табл. 1.9). Вони становлять і найбільший (порівняно з іншими видатками) відсоток ВВП – 4,1%, хоча протягом 1994–1997 р. на освіту витрачалось понад 5% ВВП (див. табл. 1.10).

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всього видатків	20,2	38,6	52,4	44,6	41,9	37,1	30,4	27,4	27,8	26,5
У тому числі:										
народне господарство	7,5	7,4	6,9	4,0	3,5	4,4	5,5	4,7	3,6	3,5
соціальний захист населення	3,4	12,2	5,8	6,1	5,0	6,1	4,1	3,3	3,5	4,0
освіта	2,5	4,5	5,3	5,6	5,0	5,5	4,4	3,7	4,1	4,6
охорона здоров'я	2,0	4,0	4,8	4,8	3,9	4,3	3,5	3,0	2,8	3,0
наука	0,4	0,3	0,5	0,4	0,6	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4
правоохоронні органи, органи законодавчої, судової і виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування та прокуратури	0,7	1,9	2,3	2,4	2,7	2,9	2,9	2,6	3,7	3,8
У тому числі:										
законодавчої влади	...	...	...	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	–
виконавчої влади	...	...	...	0,23	0,60	0,60	0,73	0,7	1,00	–
судової влади	...	...	...	0,06	0,08	0,09	0,09	0,08	0,12	–
оборона	1,1	1,9	1,9	1,9	1,5	1,9	1,4	1,2	1,3	1,5
обслуговування державного боргу	0,016	0,021	0,5	4,6	3,0	3,3	2,3	2,4	2,6	2,0

Видатки на охорону здоров'я відповідно до бюджетної резолюції передбачалися в обсязі не нижче 16,1% загального обсягу видатків зведеного бюджету. При затвердженні державного бюджету на 2000 р. зі зведеного бюджету спрямовувалося на охорону здоров'я 4578,7 млн. грн. (11,0% загального обсягу видатків). Фактично на ці цілі використано 4888,2 млн. грн. (10,2% загального обсягу видатків), що становить 196,8% запланованого обсягу видатків. Видатки на охорону здоров'я у 2000 р. становили 2,8% ВВП, що менше, ніж в усі попередні

роки, за винятком 1992 р. (табл. 1.10).

**Таблиця 1.9. Структура видатків зведеного бюджету,
% до загальної суми видатків**

Таблиця 1.10. Структура видатків зведеного бюджету, % до ВВП

Видатки зі зведеного бюджету на охорону здоров'я у розрахунку на душу населення становили 98 грн., з місцевих бюджетів – 77,7 грн., у той час як бюджетною резолюцією встановлювався для місцевих бюджетів орієнтовний норматив видатків на фінансування охорони здоров'я виходячи із розрахунку 92,7 грн. на душу населення. Ставилося також завдання забезпечити фінансування медичного обслуговування населення у розмірі, що забезпечував би виконання вимоги Конституції України стосовно прав громадян на безоплатне медичне обслуговування. Наявний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовувався в цю галузь, був недостатнім для реалізації цього завдання. Згідно з розрахунками Міністерства охорони здоров'я України для фінансування гарантованого державного рівня медичної допомоги громадянам необхідно близько 6 млрд. грн.

На фінансування іншого бюджетного пріоритету – науки – при затвердженні державного бюджету на 2000 р. передбачалося спрямувати зі зведеного бюджету 534,1 млн. грн. (1,3% загального обсягу видатків). Фактично на її розвиток спрямовано 713,3 млн. грн. (1,5% загального обсягу видатків) або 133,6% запланованого обсягу. Кошти на фінансування науки у 2000 р. становили 0,4% ВВП. Це менше, ніж у 1994, 1996 і 1997 рр., що не дає підстав говорити про фінансування розвитку науки як бюджетного пріоритету.

Бюджетною резолюцією було передбачено забезпечити видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, проголошений ще одним бюджетним пріоритетом, на рівні не нижче 16% загальної суми видатків зведеного бюджету. При затвердженні державного бюджету на 2000 р. зі зведеного бюджету спрямовувалося на соціальний захист та соціальне забезпечення 6157,8 млн. грн. (14,8% загального обсягу видатків). Фактично кошти, спрямовані на зазначені цілі, становили 5985,2 млн. грн. (12,4% загального обсягу видатків) або 97,2% запланованого обсягу видатків. Частка ВВП, використана на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2000 р., перевищує рівень лише 1992 і 1999 рр. і значно менша, ніж протягом 1993–1997 років.

Окрім асигнувань на соціальні цілі, пріоритетним напрямом бюджетної політики на 2000 р. визнано також нарощування інвестицій у державному секторі економіки для сприяння загальному економічному зростанню та забезпечення фінансування паливно-енергетичного комплексу, експортоспроможних та висококілвідних галузей промисло-вості. З цією метою перед Кабінетом Міністрів України при розробці проекту закону «Про Державний бюджет України на 2000 рік» були поставлені завдання:

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

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

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

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

В цілому за розрахунками при затвердженні державного бюджету на 2000 р. на розвиток промисловості та енергетики передбачено із зведеного бюджету 1867 млн. грн. (4,5% загального обсягу видатків), з них:

- на розвиток паливно-енергетичного комплексу – 1603 млн. грн. (85,9% видатків на промисловість і енергетику), у тому числі на реструктуризацію вугільної промисловості – 900 млн. грн. (48% видатків на промисловість і енергетику);

- на конверсію та розвиток підприємств оборонного і машинобудівного комплексу – 45 млн. грн. (2,4% видатків на промисловість та енергетику);

- на відтворення мінерально-сировинної бази – 201 млн. грн. (10,8% видатків на промисловість та енергетику).

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

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

Пріоритетним напрямком бюджетної політики у бюджетній резолюції проголошувалося також забезпечення розвитку транспорту і зв'язку. З цією метою перед Кабінетом Міністрів України при розробці проекту закону про Державний бюджет України на 2000 р. були поставлені такі завдання:

- визначити, що видатки на транспорт і зв'язок мають забезпечувати зростаючі державні потреби, особливо у зовнішньоекономічних перевезеннях;
- фінансувати придбання та оновлення рухомого складу залізничного транспорту;
- забезпечити у повному обсязі відшкодування підприємствам транспорту і зв'язку витрат на оплату пільг, наданих населенню відповідно до законів України.

Однак Кабінет Міністрів України не погодився з віднесенням до пріоритетних напрямів бюджетної політики розвитку транспорту і зв'язку. При цьому наголошувалося, що зазначені галузі повинні бути одним з основних платників податків, а не споживачами бюджетних коштів. При затвердженні Державного бюджету України на 2000 р. на розвиток транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики передбачено зі зведеного бюджету 1409,4 млн. грн. (3,4% загального обсягу витрат), у тому числі на розвиток транспорту – 36,5% загальної суми витрат за цією статтею бюджетної класифікації; на дорожнє господарство – 61,0%; на зв'язок – 1,1% і на інформатику –

0,4% витрат. Фактично на розвиток транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики витрачено 1891,2 млн. грн. (3,9% загального обсягу витрат), або 134% запланова-

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

них коштів. У 2000 р. ці видатки виявилися на 135,1 млн. грн. меншими, ніж у 1999 р.

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

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

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

В цілому аналіз виконання пріоритетів бюджетної політики у 2000 р. дозволяє стверджувати наступне:

1) в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави не можна вважати прийнятним визначення великої кількості пріоритетів бюджетної політики. Це призводить до розпорошення коштів і унеможлиблює більш-менш ефективне вирішення жодної проблеми, проголошеної пріоритетною. Проголошення великої кількості пріоритетів на 2000 р. суперечить положенню бюджетної резолюції про забезпечення концентрації державних фінансових ресурсів та ліквідацію необґрунтованого розпорошення їх на найважливіших напрямках економічного розвитку;

2) виконання і перевиконання планових обсягів видатків на пріоритетні напрямки ще не свідчить про позитивну динаміку у їхньому фінансуванні. У 2000 р. порівняно з попередніми роками найвищого рів-

ня досягла частка ВВП, спрямована на утримання лише правоохоронних органів, судової влади та державне управління (див. табл. 1.10). Частка ВВП на розвиток науки, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення зросла лише порівняно з 1999 роком. Причому таке зростання відбулося за рахунок зниження абсолютної величини видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також на науку протягом 1998–1999 рр. (на соціальний захист: 5608,0 млн. грн. у 1997 р., 4227,0 – у 1998 р., 4147,1 млн. грн. – у 1999 р.; на науку: 1997 р. – 583,5 млн. грн., 1998 р. – 319,7, 1999 – 294,9 млн. грн.). Видатки ж на фінансування промисловості та енергетики, а також на охорону здоров'я як частка ВВП у 2000 р. порівняно з 1999 р. зменшилися.

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

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

Фактично на соціальний захист і соціальне забезпечення було спрямовано 15,1% загальної суми видатків зведеного бюджету, на освіту і охорону здоров'я відповідно 17,2% і 11,2%. Як частка від ВВП видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також на охорону здоров'я зросли лише порівняно з 1999 і 2000 роками і були меншими, ніж в усі попередні роки. При цьому видатки на охорону здоров'я з 2000 р. складають меншу частку від ВВП, ніж видатки на утримання правоохоронних органів, органів законодавчої, судової і виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування та прокуратури (відповідно у 2000 р. 2,8 і 3,7%, у 2001 р. – 3,0 і 3,8%).

Бюджетною резолюцією на **2002 р.** встановлювалося, що політика у сфері державних фінансів та Державний бюджет України як головний фінансовий план країни мають стати основою розвитку економічних реформ, створення соціально орієнтованої ринкової економіки,

закріплення досягнутих темпів економічного зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення.

Визначено пріоритетний напрям бюджетної політики на 2002 р.: подальше посилення соціальної спрямованості бюджету. Встановлено, що на реалізацію програм соціальної спрямованості має бути спрямовано не менше 50% видатків зведеного бюджету України на 2002 рік.

Першочерговими завданнями бюджетної політики у соціальній сфері визначалися наступні:

- суттєве підвищення реальної заробітної плати громадян;
- поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- розмежування пенсійних виплат з Державного бюджету України і Пенсійного фонду України;
- індексація грошових доходів працівників бюджетної сфери відповідно до чинного законодавства України;
- запровадження адресних пільг і субсидій населенню виключно у грошовій формі;
- повне фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, повне погашення заборгованості із соціальних виплат;
- погашення заборгованості із соціальних виплат громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери та стипендій студентам;
- визначення додаткових заходів погашення знецінених грошових заощаджень громадян в установах Ощадного банку і страхових внесків до колишнього Укрдержстраху;
- забезпечення належних умов для функціонування судів відповідно до Конституції України шляхом збільшення обсягів фінансування та удосконалення системи фінансування судів.

У проекті бюджету на 2002 р. на реалізацію програм соціальної спрямованості, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток (за загальним фондом), передбачалося спрямувати 52,1% зведеного бюджету проти 51,3% у 2000 році.

Посилення соціальної спрямованості бюджету порівняно з минулим роком передбачалося здійснити за рахунок:

- остаточного розмежування пенсійних виплат з бюджету та Пенсійного фонду (заплановано у 2002 р. продовжити спрямування додатко-

вих зборів на виплату пенсій на зазначені цілі); у проекті Державного бюджету на 2002 р. на цю мету передбачалося загалом 2084,0 млн. грн.;

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

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

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

- збільшення видатків на поступову компенсацію громадянам втрат від знецінених грошових заощаджень на 300 млн. грн. або в 2,5 рази. Це сприяло б розширенню категорії одержувачів компенсацій та збільшенню їхніх розмірів;

- наближення мінімальної заробітної плати до 140 грн., що більше чинного на той час рівня на 18,6%. Щодо поетапного наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму, то воно не могло бути реальним протягом 2002 р. через економічні умови.

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

Розділ II.
Методологія формування
бюджетної політики
держави

2.1. Основні функції держави, визначені Конституцією України

Аналіз змісту конституцій країн з ринковою економікою, викладений у параграфі 1.1., показує, що в цих країнах конституцією як основним законом держави закладається фундамент для нормативних документів, якими регулюється бюджетний процес з метою формування обґрунтованих показників бюджету, збалансованого на всіх ланках бюджетної системи. В цьому документі висвітлюються переважно загальні принципові положення стосовно засад формування бюджетної політики, функціонування бюджетної системи і бюджетного процесу в країні. Конституцією країни визначаються й основні функції, які держава реалізує в процесі своєї діяльності.

Порівнюючи Конституцію України з конституціями розвинутих країн і країн з перехідною економікою, варто зазначити, що вона відрізняється широким колом положень стосовно бюджетного процесу, особливостями збалансування зведеного бюджету країни, розподілу повноважень між різними гілками влади із відповідним забезпеченням їхніх прав та обов'язків. Основним принципом державотворення є той, що функції держави, які на неї покладаються конституцією країни, виконуються за рахунок державного і місцевих бюджетів. Виконання основних функцій держави здійснюється завдяки розробці і реалізації державної бюджетної політики.

Основні функції Української держави, які вона зобов'язана виконувати за рахунок державного і місцевих бюджетів, відповідно до Конституції України [1] і функціональної класифікації видатків бюджету [32] наведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1. Основні функції держави, які виконуються за рахунок бюджетних коштів

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

Серед загально визнаних ознак бюджету, по-перше, як економічної категорії щодо розподілу та перерозподілу ВВП, по-друге, як фінансового плану держави і, по-третє, як правової категорії слід віддати пріоритету матеріально-речового втілення цієї категорії, з огляду на те, що завдяки бюджету досягається підвищення ефективності в усіх сферах економічного і соціального розвитку суспільства [115].

Розглянемо детальніше основні соціально-економічні функції держави, аби краще орієнтуватися у процесі визначення державної бюджетної політики. До соціально-економічних функцій держави відносяться: економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення.

1. **Функція «економічна діяльність держави»** на сучасному етапі фактично зводиться до фінансової підтримки підприємств усіх форм власності і всіх галузей економіки. При вирішенні цього питання у кожному окремому випадку, коли така підтримка є теоретично можливою, необхідно враховувати наявність умов, необхідних для того, щоб вона була ефективною. Серед них – точна інформація про причини і масштаби неефективності ринку, а також про витрати державного втручання у порівнянні з втратами від «провалів» ринку [79].

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

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

До прихованих субсидій Світовий банк відносить:

- пільгові кредити;
- багаторазову відстрочку виплат основної суми кредиту і відсотків по ньому, списання боргів за кредити;
- списання та реструктуризацію податкової заборгованості;
- привілеї на отримання державних замовлень;
- придбання товарів і послуг у держави або інших підприємств за цінами, нижчими від ринкових;

- користування державними землями і будівлями без сплати оренди;
- вигоди від обов'язкової закупівлі державою продукції підприємств.

При виборі форм державної підтримки підприємств необхідно керуватися такими методологічними засадами.

1) Приховані субсидії вважаються менш прийнятними, ніж прямі, оскільки:

- а) не відповідають критерію відкритості і прозорості;
- б) викривляють умови конкуренції, сприяють перерозподілу коштів від ефективних до неефективних підприємств, внаслідок чого не спонукають до підвищення ефективності господарської діяльності;
- в) формують неринкову поведінку суб'єктів господарювання, негативні традиції (замість пошуку шляхів зниження витрат, підвищення якості і конкурентоспроможності продукції, вчасних і повних розрахунків з контрагентами – накопичення боргів в очікуванні їхнього списання, боротьба за привілеї, безвідповідальність).

2) Бюджетні кредити оцінюються як ефективніша форма державної підтримки підприємств порівняно з бюджетними дотаціями, а урядові гарантії для одержання кредитів – порівняно з бюджетними кредитами. До переваг бюджетних кредитів над дотаціями можна віднести їхнє надання на умовах платності і обов'язкового повернення, що спонукає до ефективного використання позичених коштів. Перевагою кредитів під гарантії уряду є надання державної підтримки без використання бюджетних коштів за рахунок залучення ресурсів банківської системи країни або іноземних інвесторів.

Ці переваги, однак, реалізуються лише за певних умов, а саме:

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

3) Бюджетні інвестиції вважаються виправданими за таких умов: відсутності інших можливостей мобілізації коштів, необхідних для фінансування пріоритетних інвестиційних проектів або внаслідок нерозвиненості ринку капіталів, або внаслідок тривалої окупності проектів; визначення науково обґрунтованих державних пріоритетів на основі аналізу порівняльних переваг країни у системі

міжнародного поділу праці і реальних можливостей їхнього використання.

4) Державні замовлення є дуже поширеною формою державної підтримки підприємств, переваги якої пов'язані з можливістю переорієнтації урядових установ з представництва інтересів виробників на захист інтересів споживачів, а також із застосуванням конкретної форми взаємовідносин держави з підприємницькими структурами, яка відкриває можливості для пошуку найприйнятніших контрагентів, економії державних коштів, підвищення якості суспільних благ.

Зазначені переваги реалізуються лише за умов: а) конкуренції між потенційними постачальниками (виконавцями); б) проведення державних тендерів для відбору найприйнятніших контрагентів (постачальників); в) адекватного відображення інтересів споживачів у контрактах між замовниками і виконавцями; г) точного виконання контрактів.

5) Податкові пільги також належать до найпоширеніших форм державної підтримки підприємств, незважаючи на їхню неоднозначну оцінку економічною і політичною наукою. Поряд з їхнім позитивним значенням наука зазначає такі негативні явища, пов'язані з їхнім наданням, зокрема, податкові пільги, які:

а) викривлюють розподіл ресурсів, що забезпечується за допомогою ринкових важелів шляхом захоплення до переливу капіталу в галузі, яким надаються податкові пільги;

б) спричиняють збільшення адміністративних витрат, пов'язаних з контролем за дотриманням умов, на яких надаються пільги, і аналізом наслідків їхнього надання;

в) породжують ланцюгову реакцію боротьби інших галузей і суб'єктів господарювання за пільги;

г) супроводжуються нерідко зловживаннями, пов'язаними передусім з отриманням податкових пільг без виконання умов надання.

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

6) Дотації збитковим підприємствам надаються переважно з політичних міркувань. Зокрема, досвід розвинутих країн свідчить, що неперспективним вугледобувним підприємствам дотації надаються з метою поступового припинення вугледобування. Щодо санації підприємств, які опинилися перед загрозою

банкрутства, то для її проведення прийнятнішими вважаються бюджетні субсидії в інших формах, наприклад, надання гарантії на банківські кредити.

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

2. Другою, найбільшою за обсягом виконання і такою, що потребує значних бюджетних коштів, є **«соціальна функція держави»**. До неї відносяться: охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Модель змішаної економіки, а саме – соціально орієнтованої ринкової економіки, до якої прагне Україна, є таким суспільним ладом, який ґрунтується на політичній демократії, ринковій економіці та зрілій системі соціального захисту. За критеріями місця соціальної політики в сукупності національних пріоритетів, розподілу соціальних функцій між державою, типу громадянського суспільства і підприємницьких структур розрізняють чотири моделі змішаної економіки [109].

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

Друга – англосаксонська модель (Велика Британія, Ірландія, США, Канада) характеризується низьким рівнем перерозподілу ВВП через бюджет, значною роллю приватних компаній і громадських організацій у наданні суспільних послуг, переважно пасивною політикою зайнятості.

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

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

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

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

Соціальне забезпечення громадян може здійснюватися у формі соціальної допомоги та державного соціального страхування. Якщо соціальна допомога надається за рахунок перерозподілу доходів від одних осіб до інших, то джерелом виплат на користь застрахованого у разі настання страхового випадку є кошти фонду, нагромадженого з його участю. При цьому раціональна стратегія зводиться до такого [117]:

- особи, не здатні брати участь у формуванні страхових фондів, повинні отримувати соціальну допомогу в межах державних соціальних гарантій;
- решта членів суспільства повинна бути охоплена системою обов'язкового страхування також у межах державних гарантій, які не перевищують рівень, обумовлений вимогами справедливості та ефективності;
- держава покликана проводити політику, спрямовану на добровільну реалізацію запитів, що стосуються поєднання страхових ризиків. Тим самим вона сприяє доповненню обов'язкового державного страхування добровільним приватним страхуванням, у тому числі в тих сферах, на які державне страхування не поширюється.

Детально у Конституції України визначається така одна з першочергових функцій, як соціальна функція, що трансформується у відповідних статтях стосовно особливостей бюджетного фінансування

освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту громадян. Проте в Конституції України недостатньо, на наш погляд, приділяється уваги особливостям формування і функціонування податкової системи, не зважаючи на те, що законодавча база після ухвалення у 1991 р. Закону України «Про систему оподаткування» багато в чому змінилася. В цьому аспекті важливо внести відповідні корективи в Основний закон держави через ухвалення Податкового кодексу України.

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

Охорона здоров'я. Щодо участі держави у наданні медичних послуг існує три точки зору. *Перша* полягає в тому, що медичні послуги не можуть надаватися на ринкових засадах, оскільки жодна людина, незалежно від рівня її доходу, не може виключатися із системи медичної допомоги, зважаючи на негативні соціальні і біологічні наслідки такого вилучення.

Друга точка зору зводиться до того, що медичні послуги є звичайним товаром і мають надаватися на ринкових засадах. Участь держави у цьому процесі спричиняє до того, що, з одного боку, у індивідів, впевнених у безкоштовній медичній допомозі на випадок захворювань, зменшуються стимули до їхньої профілактики, з іншого боку, зростають державні витрати на охорону здоров'я як внаслідок збільшення попиту на безкоштовні медичні послуги, так і внаслідок зростання їхньої вартості.

Третя точка зору полягає в тому, що держава повинна забезпечити надання мінімального рівня медичних послуг. Додаткові послуги, що перевищують цей рівень, мають оплачуватись індивідом, у тому числі через систему добровільного медичного страхування.

Зазначені теоретичні підходи практично відображені у двох моделях державного фінансування охорони здоров'я. *Перша* модель передбачає безкоштовне медичне обслуговування всього населення, що фінансується з бюджету держави. *Друга* модель – модель змішаної бюджетно-страхової системи фінансування охорони здоров'я – за рахунок бюджету, підприємств та організацій і громадян.

Перевагами першої моделі є однакові умови доступу всіх громадян до медичних послуг. Водночас ця модель має свої вади, зумовлені відсутністю конкуренції в діяльності установ, що надають медичні послуги, наслідком чого є зниження їхньої якості. Недоліком першої

моделі є також складність фінансування з бюджету медичних послуг, які задовольняли б сучасним вимогам за асортиментом, якістю та кількістю.

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

Освіта. Щодо особливостей освітніх послуг як товару і участі в наданні їх державою теж існують дві точки зору: одна стверджує, що це типовий товар індивідуального споживання, інша, що це товар суспільного споживання, однак не «чисте», а «змішане» суспільне благо. Основою обґрунтування державної підтримки освіти є переконання, що діти повинні мати однакові стартові можливості, отже, якість отримуваної ними освіти не повинна залежати від достатку їхніх батьків. Іншим аргументом на користь такої підтримки є позитивні зовнішні ефекти від підвищення загального рівня освіченості нації. Хоч цей аргумент не всіма вченими оцінюється як переконливий, однак саме він брався до уваги при поясненні того, чому саме у Радянському Союзі, а не в США було запущено перший супутник Землі у 1957 р.

Об'єктом державного фінансування в усіх країнах є передусім початкова і середня освіта. Більшість учнів відвідують державні школи. Водночас поряд з державними існують приватні школи. Питання щодо доцільності державної фінансової допомоги цим школам та форми такої допомоги є дискусійним. В США, наприклад, об'єктом обговорення були дві основні форми такої допомоги – податковий кредит на навчання та шкільні ваучери. Кредит на певний відсоток витрат на освіту, що вираховується з суми оподаткованого доходу при визначенні зобов'язань щодо податку на доходи фізичних осіб, повинен надаватися батькам, які оплачують навчання дітей у приватних школах. На відміну від цієї форми допомоги, шкільний ваучер надається кожній дитині і може бути використаний для оплати навчання у будь-якій школі. На кожен з цих ваучерів школа має отримати від держави чек на певну суму. Окрім того, школа могла б призначати або не призначати додаткову оплату до ваучера. Реалізація цієї пропозиції змусила б державні школи конкурувати з приватними, що сприяло б підвищенню рівня освіти.

Водночас, на думку противників ваучерів, їхнє запровадження призвело б до посилення розшарування в суспільстві. В цілому ж питання щодо доцільності чи недоцільності державної фінансової підтримки приватних шкіл вирішується не лише з урахуванням плюсів та мінусів конкретних форм такої підтримки, а й з урахуванням фінансових можливостей держави та ставлення того чи іншого суспільства до проблеми нерівності, оскільки державна підтримка приватних шкіл фактично стає підтримкою батьків, які можуть оплачувати приватну освіту.

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

Соціальне забезпечення. Видатки на соціальне забезпечення, як правило, фінансуються з державного бюджету або цільових державних фондів: в Україні – це Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Видатки на соціальне забезпечення мають особливий характер: поряд з функцією перерозподілу доходів їм притаманні деякі ознаки страхування. Основним елементом страхування, у тому числі й соціального, є якомога ширше територіальне покриття ризиків.

Наведена сукупність функцій держави, які вона має здійснювати згідно з Конституцією України, реалізується через функціонування бюджетної системи, котра у свою чергу має функціонувати відповідно до прийнятої бюджетної політики держави. Важливою складовою

бюджетної системи країни є певна сукупність функцій, яку вона реалізує через здійснення бюджетної політики у процесі свого функціонування.

Розподільча функція бюджетної політики здійснюється через розподіл та перерозподіл вартості ВВП при формуванні та використанні державних фінансових ресурсів. Через цю функцію держава зосереджує в своїх руках усі джерела бюджетних надходжень для того, щоб потім використати їх з найбільшою ефективністю. Жодна з інших складових фінансів не здійснює такого багатопрофільного перерозподілу як по вертикалі, так і по горизонталі економіки та суспільства.

Контрольна функція реалізується завдяки системі обліку та складання звітності про виконання бюджетів усіх рівнів, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства з боку Верховної Ради України, Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної контрольно-ревізійної служби України, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад народних депутатів. Реалізація контрольної функції сприяє ефективному збиранню і використанню бюджетних коштів.

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

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

Функція економічного розвитку (економічна), результатом реалізації якої є забезпечення темпів зростання на основі побудови і використання інноваційної моделі економіки, реалізується на основі видатків, здійснюваних з метою переведення економіки на інноваційний шлях розвитку.

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

Функція державного управління (управлінська) також реалізується через видатки бюджету на утримання органів виконавчої, судової та законодавчої влади залежно від визначених Конституцією України повноважень, підпорядкування та місця їхнього розташування.

Оборонна функція – це також водночас і функція держави, і функція бюджетної політики. Завдяки їй забезпечується фінансування видатків на національну безпеку та оборону.

До функцій бюджетної політики слід віднести і *функцію забезпечення виконання боргових зобов'язань державою перед своїми кредиторами (боргова)* – як нерезидентами, так і резидентами, якщо бюджетна політика держави будується і враховує можливість залучення та довгострокового використання фінансових ресурсів.

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

Сукупність функцій бюджетної системи, яку вона реалізує через бюджетну політику наведено на рис. 2.1. Сутність і зміст шести останніх функцій бюджетної системи впливають із сутності і змісту функцій держави, які вона виконує відповідно до Конституції України.

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

- *економічні* – стан економіки в цілому, в тому числі обсяги зростання ВВП і національного доходу, монетарних показників, продуктивність суспільної праці, економічна та фінансова політика, стан реалізації пріоритетів бюджетної політики, рівень податкового навантаження на економіку, рівень науково-технічного прогресу тощо;

- *соціальні* – необхідність відтворення робочої сили і населення країни, а саме: розвиток освіти, охорони здоров'я, соціально-культурна політика та інфраструктура, соціальний захист населення, обсяг та рівень заробітної плати, обсяг споживчого кошика, рівень доходів та витрат населення тощо;

- *правові* – чинне законодавство, зміни до нього;

- *політичні* – необхідність забезпечення обороноздатності держави, підтримки внутрішнього правопорядку, якості організації управління державою, зміцнення законодавчої, виконавчої та судової влади.

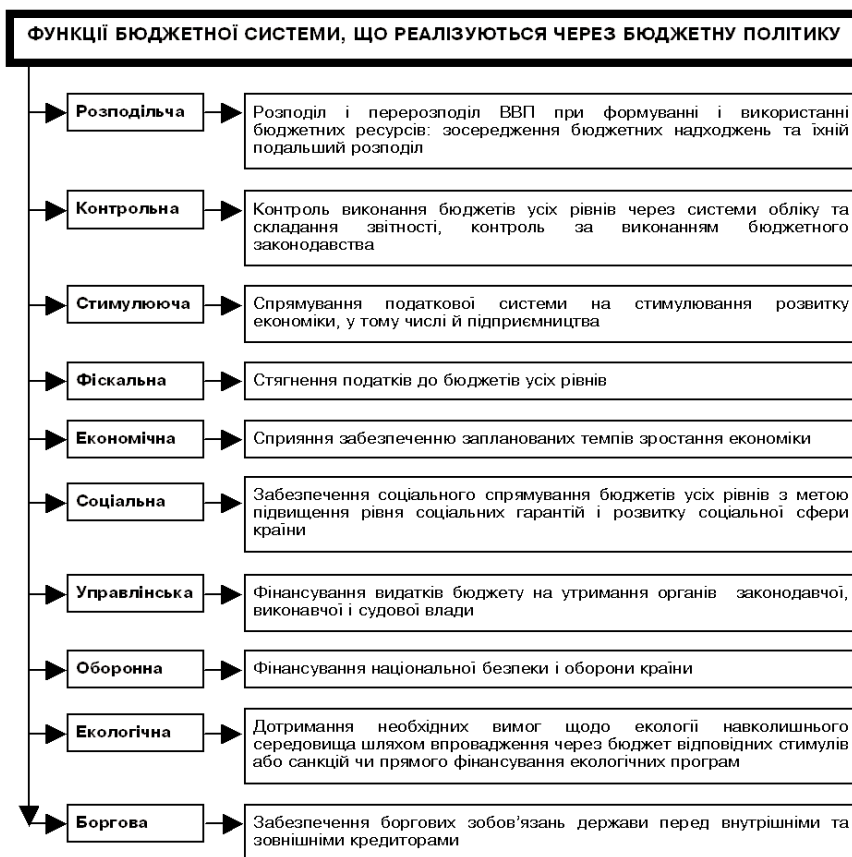


Рис. 2.1. Сукупність функцій бюджетної системи, які реалізуються через бюджетну політику

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

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

В цілому всі функції бюджетної системи, які реалізуються у вигляді бюджетної політики, переплітаються між собою і здійснюються в комплексі. Для правильного розуміння впливу наведених чинників на формування бюджетної політики доцільно не тільки кількісно вимірювати їхні відносні вагомості, а й якісно оцінювати умови прояву їхніх чинників, які можуть спричинити позитивний або негативний ефект. Як свідчить практика функціонування країн з ринковою економікою, за умови стабільної економіки об'єктивним чинником є високий рівень передбачуваності макроекономічних показників на короткостроковий період, що є достатнім для формування бюджетної політики на рік. У разі нестабільної економіки суттєво знижується вірогідність прогнозування та планування макроекономічних показників і формування бюджетної політики.

Ефективність бюджетної політики має оцінюватися на основі двох критеріїв, по-перше, фіскальної ефективності бюджетної політики, по-друге, її соціально-економічної ефективності [42].

До показників фіскальної ефективності бюджетної політики можна віднести такі:

- рівень виконання завдань з надходжень (податкових та інших) до бюджету;
- рівень виконання намічених бюджетних зобов'язань;
- обсяг простроченої заборгованості в організаціях, що фінансуються з бюджету, включаючи заробітну плату;
- величина бюджетного дефіциту і структура його фінансування за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел;
- обсяг державного боргу (внутрішнього і зовнішнього);
- обсяг бюджетних коштів, котрі спрямовуються на фінансування обслуговування державного боргу;
- сальдо платіжного балансу країни (поточний рахунок);
- рівень бюджетної дисципліни, а також виконання законодавчих і нормативних функцій щодо бюджету.

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

- динаміка ВВП, обсягів виробництва та торгівлі;
- рівень інфляції, у тому числі динаміка споживчих цін та цін виробників промислової продукції;
- динаміка валютного курсу;
- обсяг інвестицій в економіку;
- рівень зайнятості та безробіття;
- мінімальна і середня заробітна плата працівників;
- розмір мінімальної та середньої пенсії;
- баланс доходів і витрат населення.

Розглянуті функції бюджетної системи свідчать про те, що саме бюджетна політика, яка втілює у собі принципи і функції бюджетної системи, є невід'ємним атрибутом держави і водночас вона є фундаментальним її носієм. Адже саме через систему функцій бюджетної системи держава не тільки декларує поліпшення соціальних гарантій, а й завдяки бюджету забезпечує добробут людей і розвиток економіки.

2.2. Методологічні засади функціонування бюджетної системи країни

В Україні формування бюджету як основного фінансового плану держави визначається Бюджетним кодексом, ухваленим Верховною Радою України у червні 2001 року. Це – комплексний документ, який, по суті, є бюджетною конституцією держави [2]. Проте бюджетне законодавство як методологічна база формування головного грошового фонду держави має базуватися на Основному законі країни та законах, що регулюють систему фінансових і економічних відносин регіонів. Саме з цих позицій і розроблявся Бюджетний кодекс України, де основи взаємовідносин між окремими ланками бюджетної системи визначені з урахуванням положень Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», іншого чинного законодавства.

Таким чином, новий Бюджетний кодекс можна вважати всебічним і послідовним законодавчим документом, здатним забезпечити суттєвий поступ України по шляху до бюджетної децентралізації. Кодекс віддзеркалює основні положення Конституції України та законів про місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації, які стосуються децентралізації, та містить механізм бюджетного вирівнювання регіонів.

Конституцією України обумовлено, зокрема, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неуперед-

женого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. При цьому визначається насамперед така функція держави, як правове забезпечення основ формування бюджету. Згідно із ст. 92 виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи.

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

Оскільки бюджетна політика реалізується через функціонування бюджетної системи, то зміст бюджетної політики вирішальною мірою визначається масштабами виконання державою своїх функцій, закріплених за нею Конституцією України, від чого залежить обсяг і структура державних видатків. При цьому важливою є відповідь на три питання: про причини і рівень державного втручання в економіку, його напрямки і форми.

З позицій сучасної фінансової науки державне втручання в економіку обумовлюється необхідністю створення умов для нормального функціонування ринкових механізмів (створення необхідного правового поля, захист конкуренції тощо); коригування розподілу обмежених ресурсів у разі їхнього неефективного ринкового розподілу, або, як вважають деякі економісти, у випадках «порушення функціонування ринку» чи «провалу ринку»; перерозподілу доходів і майна відповідно до принципу соціальної справедливості; досягнення певних стабілізаційних цілей (забезпечення макроекономічної рівноваги, високого рівня зайнятості, цінової стабільності).

Причинами неефективності ринку, тобто ситуації, коли він не може забезпечити ефективний розподіл ресурсів, є:

а) недосконала конкуренція. Для її розвитку держава може запровадити заходи правового регулювання конкуренції (спрощення процедури реєстрації нових підприємств, забезпечення вільного доступу конкурентів на ринки тощо);

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

в) зовнішні ефекти (екстерналії). Вибір конкретної форми втручання держави для подолання проблем, пов'язаних із зовнішніми ефектами, залежить від характеру цих ефектів (позитивні, негативні) і особливостей конкретної ситуації. Держава може взяти на себе виробництво і пропозицію благ, яким властиві позитивні зовнішні ефекти, чи лише субсидувати їхнє виробництво. У випадку негативних ефектів держава може впливати на діяльність підприємств, що їх породжують, за допомогою адміністративних заходів (заборони чи обмежень на викид забруднюючих речовин) та санкцій до їхніх порушників, екологічних податків, зборів, податкових пільг;

г) неповна інформація або інформаційна асиметрія. Засобом подолання цього недоліку ринку є участь держави у створенні його інформаційної інфраструктури;

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

Відповідаючи на питання щодо доцільності участі держави у задоволенні потреб у суспільних благах, важливо розмежовувати «чисті» та «змішані» суспільні блага. «Чистими» називають суспільні блага, на які не поширюється принцип виключення із споживання (або внаслідок технічної неможливості обмеження доступу до них, або через високі трансакційні витрати) і суперництва у споживанні (споживання блага одним індивідом не впливає на рівень споживання цього ж блага іншими: його корисність не зменшується, а додаткові витрати, з якими пов'язане споживання блага додатковим індивідом, є неістотними або дорівнюють нулю). Суспільні блага, які не мають однієї з цих властивостей або вони недостатньо виражені, називають «змішаними».

Щодо «чистих» суспільних благ, то участь держави у задоволенні потреб в цих благах, не викликає сумнівів. Серед таких благ – оборона, підтримання законності і правопорядку, природоохоронна діяльність, підтримання грошової системи тощо.

«Змішані» суспільні блага можуть вироблятися на основі розподілу функцій між державним і приватним секторами. При цьому питання про ступінь участі держави у виробництві таких благ має вирішуватися таким чином: «змішані» блага, на які може поширитися принцип виключення, але відсутні подільність і суперництво у споживанні (кабельне телебачення, бібліотеки, музеї, театри, залізниці, водні канали, трубопроводи, пошта, телеграф, зв'язок тощо), можуть надаватися на ринкових засадах, а вироблятися як державним сектором, так і приватними підприємствами; відповідальність держави за поставку змішаних благ, на які не поширюється принцип виключення, але при використанні яких існує суперництво, варто зосередити на локальному рівні і в міру можливості підключати механізми добровільних колективних дій.

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

Проведення державної стабілізаційної політики забезпечується за допомогою: перегляду податкових ставок; зміни обсягу і структури державних видатків; зміни балансу між доходами і видатками бюджету, джерел фінансування його дефіциту; встановлення граничних обсягів державного боргу, зміни його структури і джерел фінансування; державної підтримки підприємств (за допомогою податкових пільг, субсидій, кредитів, у тому числі під державні гарантії).

Важливою проблемою бюджетної політики є проблема визначення обсягу державних витрат і відповідно загального рівня податкового навантаження, що вимірюються часткою ВВП, яка перерозподіляється через консолідований бюджет. Науково обґрунтувати їхню оптимальну величину практично неможливо. Наука визначає лише критерії оптимального оподаткування та чинники, які впливають на рівень державних витрат. Зокрема, оптимальною вважається податкова система, яка мінімізує надлишковий податковий тягар (втрата чистого доходу, що є наслідком спаду нижче оптимального рівня виробництва і споживання товару, який оподатковується) і, отже, відповідає критерію ефективності, а також водночас задовольняє вимоги забезпечення рівності у тому розуміння, яке відбиває ставлення певного суспільства до

проблеми рівності та ефективності. Це означає, що країни, громадяни яких віддають перевагу вирішенню проблеми зменшення нерівності у розподілі суспільного багатства і готові поступитися заради цього ефективністю, запроваджують прогресивні податки з достатньо високими ставками і ступенем прогресії. І навпаки, країни, які віддають перевагу вирішенню проблеми ефективності, мають достатньо ліберальне по відношенню до економіки податкове законодавство.

При визначенні напрямків оптимізації рівня оподаткування і державних витрат деякі вчені керуються тезою про зворотну залежність темпів економічного зростання від рівня державної активності [61]. Однак, цю гіпотезу не можна вважати незаперечною, оскільки темпи росту ВВП є інтегральним показником, який залежить від багатьох чинників, а не лише від рівня оподаткування у країні.

Більшість вчених визнають залежність між рівнем податкового навантаження і виробництвом ВВП на душу населення у тій чи іншій країні. Але ця залежність не має закономірного характеру, оскільки країни з найвищим рівнем ВВП на душу населення характеризуються як високою, так і низькою часткою податків у ВВП. Зокрема, у Люксембурзі в 1997 р. виробництво ВВП на душу населення у паритетах купівельної спроможності становило 37,5 тис. дол. США, частка податків у ВВП – 46,5%, тоді як у США при виробництві ВВП на душу населення обсягом 32,2 тис. дол. частка податків у ВВП сягала 29,7%. І навпаки, Швеція, де вироблялося 21,8 тис. дол. США ВВП на душу населення, мала найвищий рівень оподаткування – 51,9% ВВП. Проявляється ж зазначена залежність в тому, що країни з високим рівнем ВВП на душу населення мають більші можливості для встановлення відносно високого рівня оподаткування. Це не означає, однак, що кожна країна цю можливість реалізує. З іншого боку, для країн з низьким рівнем ВВП на душу населення прийнятним (таким, що не підриває податкоспроможності платників) є і нижчий рівень податкового навантаження на економіку.

Щодо чинників, які впливають на рівень державних витрат, то вони поділяються на економічні і політичні. Вплив економічних чинників сучасна фінансова наука описує за допомогою моделі виборця-центриста, в якій зростання державних витрат розглядається як функція підвищення попиту на суспільні блага, котра спричинена такими чинниками, як рівень доходів громадян, податкова ціна державних послуг порівняно з ціною приватних товарів (яка обумовлена нижчим рівнем продуктивності праці у державному секторі економіки), а також кількістю населення в країні.

Зростання впливу політичних чинників фінансова наука інституційного напрямку пов'язує з переходом від прямої до представницької демократії, якій властиві такі явища, як обмін голосами, лобіювання, активність груп із певними інтересами, фіскальні ілюзії. Саме вони сприяють ухваленню політичних рішень про підвищення державних витрат. Внаслідок цього в умовах представницької демократії виникає необхідність законодавчих обмежень зростання рівня державних витрат. На думку вчених, вирішити це питання можна шляхом запровадження кількісних та якісних фіскальних обмежень, а також процедурних обмежень [35].

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

Якісні фіскальні обмеження – це правила діяльності уряду у сфері оподаткування. До них можна віднести основні принципи оподаткування, дієвість котрих як інструментів обмеження фіскальної експансії держави підвищується у разі їхнього закріплення в Основному законі держави. Важливим обмеженням є закріплення в конституції країни податкової структури та деяких інших параметрів оподаткування.

Процедурні фіскальні обмеження пов'язані з регламентацією порядку розробки та ухвалення рішень у податково-бюджетній сфері. До них відносяться: ухвалення рішень про доходи у взаємозв'язку з рішеннями про видатки, і навпаки; правові обмеження лобістської діяльності; ухвалення рішень з питань оподаткування, видатків і державного боргу кваліфікованою більшістю голосів в парламенті та деякі інші.

Чинники, що впливають на рівень державних витрат, необхідно враховувати при розробці бюджетної стратегії – довготривалого курсу держави при формуванні і використанні бюджетних коштів. Якщо існуючий рівень державних витрат оцінюється спеціалістами як такий, що перешкоджає досягненню поставлених цілей підвищення економічної ефективності, він повинен переглядатися з метою його скорочення. Таке скорочення можливе на основі:

- аналізу виявлених Рахунковою палатою фактів нецільового витрачання бюджетних коштів, їхнього марнотратства, розкрадання;

- визначення доцільності державної участі у виробництві приватних, а також змішаних суспільних благ, аналізу альтернативних варіантів фінансування їхнього виробництва (і-пропозиції), можливостей комбінованого фінансування суспільних благ, заміни одних форм державної підтримки іншими.

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

Наступним важливим моментом бюджетної політики є визначення раціональної структури державних видатків. При цьому найважливішими з позицій перехідної економіки і водночас найдискусійнішими є відповіді на запитання, якими мають бути видатки на підтримку підприємств і соціальні видатки.

Теоретичним обґрунтуванням державної підтримки підприємств в умовах ринкової економіки є:

- забезпечення оптимального розподілу економічних ресурсів у випадках неспроможності (неефективності) ринкових механізмів їхнього розподілу;

- необхідність тимчасового захисту молодих галузей від конкуренції з боку розвинутих країн з метою включення країни у міжнародний поділ праці відповідно до її порівняльних переваг;

- необхідність виробництва і споживання благ, що мають значні позитивні екстерналії, внаслідок чого держава виявляється зацікавленою у їхньому споживанні кожним членом суспільства;

- досягнення певних соціально-економічних та політичних цілей (запобігання зростанню безробіття, підтримка депресивних регіонів, проведення глибокої структурної перебудови економіки тощо).

При вирішенні питання про практичну доцільність державної підтримки підприємств у кожному окремому випадку, коли така підтримка є теоретично можливою, необхідно враховувати наявність умов, необхідних для того, щоб вона була ефективною. Серед них – точна інформація про причини і масштаби неефективності ринку, а також про витрати державного втручання порівняно з втратами від «провалів» ринку [79].

Розглянемо проблеми державного фінансування освіти в Україні. Згідно із ст. 53 Конституції України кожен має право на освіту. Держава

забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту у державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Як і у випадку з охороною здоров'я, ця стаття Конституції України реалізується не повністю. Навіть у державних середніх освітніх закладах не всі витрати держава може в повному обсязі профінансувати за свій рахунок (витрати на поточний ремонт, охорону тощо). Щодо вищих навчальних закладів, то у їхньому фінансуванні позабюджетні кошти становлять понад 50%. Зростає рівень оплатності й позашкільної освіти.

Система організації вищої освіти нині є такою, що практично унеможливує доступ до неї дітей із малозабезпечених сімей. Найприйнятнішим шляхом вирішення цієї проблеми є, на наш погляд, створення законодавчої бази для широкого використання з цією метою кредитів під гарантію уряду (з пільговою ставкою для дітей із малозабезпечених сімей). Слід створити також прозору систему фінансування закладів дошкільної та позашкільної освіти, яка передбачала б надання їм дотацій з місцевих бюджетів.

У контексті методологічних засад функціонування бюджетної системи країни слід окремо розглянути методичні основи організації міжбюджетних відносин. Міжбюджетні відносини в унітарних державах, до яких належить і Україна, будуються відповідно до моделі бюджетного унітаризму, яка передбачає:

- розподіл функцій і відповідності за надання суспільних послуг між центральним органом державної влади та органами місцевого самоврядування;
- наявність затвердженої системи державних стандартів щодо надання суспільних послуг та обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування стосовно їхнього забезпечення;
- відокремлене, самостійне функціонування бюджету центрального органу державної влади і бюджетів місцевого самоврядування;
- власна доходна база у кожного рівня бюджетної системи;
- самостійні бюджетні процеси, пов'язані з функціонуванням бюджету центрального органу державної влади і бюджетів органів місцевого самоврядування;

- система фінансового вирівнювання та міжбюджетних трансфертів;
- процедури погодження рішень центральної влади з фінансових питань з органами місцевого самоврядування;
- забезпечення державного фінансового контролю фінансової діяльності органів місцевого самоврядування [73].

Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних державах спостерігається тенденція до посилення бюджетної децентралізації. Остання може відбуватися у двох формах делегування повноважень і передачі багатьох видаткових і, меншою мірою, дохідних повноважень на субнаціональні рівні державного управління [79]. Делегування повноважень передбачає ієрархічну залежність органів місцевого самоврядування від вищестоящого органу, їхню юридичну відповідальність за те, як делеговані повноваження виконуються, а також можливість відкликання вищестоящим органом делегованих повноважень. У випадку передачі повноважень ієрархічна залежність одних органів від інших відсутня.

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

- відповідальність за виробництво та пропозицію того чи іншого суспільного блага повинна зосереджуватись на тому рівні державної влади, який представляє спільноту людей, що отримують вигоду від цього суспільного блага. Відповідно до цього принципу локальні суспільні блага, які мають обмежені зовнішні ефекти, споживаються жителями певної території і ефективно виробництво яких можливе в невеликих розмірах, мають надаватися на місцевому рівні. Національні товари та послуги, вигоди від яких отримує все населення країни і ефективно виробництво яких можливе лише у великих масштабах, мають надаватися централізовано;

- ступінь однорідності преференцій населення: преференції щодо локальних суспільних благ є одноріднішими у межах певних регіонів і відрізняються за регіонами;

- відповідальність за надання тих чи інших суспільних благ має зосереджуватись на тому рівні, де ці блага надаються з мінімальними витратами. Згідно з теоремою децентралізації, якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізоване ухвалення рішення стосовно пропозиції локального суспільного блага є або ефективнішим від централізованого, або, принаймні, не поступається йому за ефективністю;

- локалізація вигоди має поєднуватися з локалізацією витрат. Іншими словами, кожна адміністративно-територіальна одиниця несе витрати на виробництво суспільних благ, вигоди від яких локалізуються переважно на її території, завдяки чому досягається інституційна конгруентність (відповідність, узгодженість);

- вища спільнота має брати на себе лише ті функції, які не спроможні виконати нижчі суспільні утворення.

Розглянемо підходи щодо розподілу між рівнями бюджетної системи витратків на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення.

Так, витатки на початкову і середню освіту зазвичай здійснюються з бюджетів місцевих (муніципальних) органів влади, у той час як фінансування вищої освіти є переважно централізованим. Децентралізація початкової і середньої освіти, забезпечуючи певні переваги, водночас може спричинити міжрегіональну диференціацію витатків і якості освітніх послуг, які у свою чергу можуть посилити доходну диференціацію регіонів. Тому в багатьох країнах, поряд з децентралізованими витатковими повноваженнями щодо фінансування освітніх послуг, запроваджені мінімальні освітні стандарти, які повинні забезпечуватись місцевими освітніми закладами. Незабезпечені витаткові зобов'язання, що виникають у цьому зв'язку, зазвичай фінансуються з центрального бюджету через систему цільових трансфертів.

Щодо витатків на охорону здоров'я, то різні їхні види здійснюються з бюджетів різних рівнів влади. Зокрема, санітарно-епідеміологічні та профілактичні медичні установи фінансуються місцевими органами влади. Фінансування з метою попередження інфекційних захворювань здійснюється з державного бюджету. Функціонування лікувальних установ стаціонарного типу пов'язане з ефектом економії на масштабах, що обумовлює їхнє фінансування з бюджету верхнього рівня влади.

Витатки на соціальне забезпечення зазвичай фінансуються з державного бюджету через їхній особливий характер: поряд з функцією перерозподілу доходів вони мають деякі ознаки страхування. Між тим основним елементом страхування, у тому числі соціального, є якомога ширше територіальне покриття ризиків.

Окрім розподілу витаткових повноважень, важливим питанням бюджетної політики є розподіл податкових доходів між рівнями державної влади. Цей розподіл здійснюється за такими принципами:

- законодавчого закріплення за кожним рівнем влади власної стабільної доходної бази як основи забезпечення самостійності бюджетів різних рівнів;

- відповідності між функціями і доходами бюджетів кожного рівня влади;

- забезпечення ширших прав податкової ініціативи місцевих органів влади у федеративних державах і обмежених прав податкової ініціативи (аж до можливості вибирати податки у межах їхнього законодавчо затвердженого переліку і встановлювати податкові ставки у межах законодавчо визначеного граничного рівня) в унітарних державах.

Існує кілька варіантів розподілу доходів між бюджетами різних рівнів.

1. За місцевими органами влади закріплюються всі податкові доходи, що надходять з території, що перебуває під їхньою юрисдикцією. Видаткові зобов'язання центрального уряду задовольняються за рахунок надбавок до місцевих податків. Такий варіант є найменш сприятливим для мобілізації державних фінансових ресурсів. Водночас він може спонукати до завищення видаткових зобов'язань місцевих органів влади, а також спричинити зниження ефективності міжтериторіального перерозподілу доходів.

2. Усі податки закріплюються за центральним урядом. Видаткові повноваження органів місцевого самоврядування фінансуються за рахунок надбавок до державних податків або нормативу відрахувань від них на користь бюджетів нижчого рівня. Основним недоліком такого варіанту є висока ймовірність необґрунтованого заниження обсягів фінансових ресурсів, які передаються на нижчі рівні бюджетної системи, що звужує можливості забезпечення самостійності місцевих бюджетів, створення стабільної системи фінансування виробництва локальних благ.

3. Джерела доходів, а отже, й податки, розподіляються між рівнями бюджетної системи. Такий роздільний варіант використання податків забезпечує високий ступінь самостійності органів державної влади різних рівнів.

4. Одні й ті самі податки використовуються різними рівнями влади з визначенням щодо кожного з них величини податкових ставок. До переваг цього варіанту слід віднести можливість розподілу ризику зміни податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, оскільки внаслідок використання єдиних податків ці зміни одночасно позначаються на всіх бюджетах.

5. Надходження від певних податків на пайових засадах розподіляються між різними рівнями бюджетної системи.

6. Нестача доходів місцевих бюджетів за різних варіантів розподілу податків компенсується трансфертами.

Кожна реально існуюча фінансова система ґрунтується на використанні кількох варіантів розподілу доходів. При цьому за інших однакових умов бажано, щоб частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів була невисокою, оскільки залежність від них обмежує можливості розробки і проведення місцевими органами влади самостійної бюджетної політики. За умови переважання у доходах місцевих бюджетів власних доходних джерел відкриваються широкі можливості для проведення гнучкої і самостійної бюджетної політики. Висока частка загальнонаціональних податків у територіальних бюджетах стимулює місцеві органи влади до повнішого збирання таких податків.

Перевага певних видів податків у розпорядженні органів місцевого самоврядування передбачає визначення вимог, яким ці податки мають відповідати. До них слід віднести такі:

- база податків, повноваження щодо регулювання яких передаються на нижчі рівні влади, повинна бути максимально немобільною. У протилежному випадку платники матимуть можливість переміщуватись з території з вищими податковими ставками на території з нижчими ставками;
- надходження від місцевих податків мають бути стабільними, незалежними від коливань кон'юнктури;
- платниками місцевих податків повинні бути переважно всі жителі територіальної громади з метою забезпечення відповідності між участю у споживанні місцевих послуг і участю в їхньому фінансуванні;
- надходження від місцевих податків у розрахунку на одного мешканця повинні зростати з розміром територіальної громади, в міру зростання її фінансових потреб в розрахунку на душу населення;
- надходження від місцевих і регіональних податків повинні бути достатньо великими, щоб запобігти вертикальним фіскальним дисбалансам бюджетної системи.

Щодо конкретної структури доходів місцевих бюджетів, то вона значно відрізняється у різних країнах. Зокрема, у багатьох з них в доходах субнаціональних бюджетів велику роль відіграють майнові податки. Так, у США частка майнового податку становить 40–45% доходів органів місцевого самоврядування. У Франції основним джерелом податкових надходжень місцевих органів влади є податок на житло (квартиру), землю і промисловий податок. В Японії частка майнових податків у доходах місцевих бюджетів становить понад 40%.

У доходах субнаціональних бюджетів розвинутих країн вагомішою, порівняно з постсоціалістичними країнами, є частка прибуткових податків. Так, у Данії місцевий прибутковий податок забезпечує

близько 2/3, а в Норвегії – 93% усіх доходів місцевих бюджетів. Водночас у деяких країнах (особливо федеративних державах) значну частину доходів субнаціональних бюджетів становлять податки на споживання.

Як свідчить зарубіжний досвід організація системи міжбюджетних трансфертів повинна здійснюватись на таких засадах:

1) уникнення трансфертів, спрямованих на просте покриття розриву між доходами і видатками субнаціональних бюджетів щоб запобігти зниженню відповідальності місцевої влади за свою податкову і бюджетну політику;

2) методика розподілу вирівнюючих трансфертів повинна затверджуватися у контексті фіскальної політики держави. Міжбюджетне вирівнювання слід узгоджувати із середньостроковою фіскальною програмою уряду, в тому числі прогнозом доходів і видатків бюджетів різного рівня;

3) до розробки методики розподілу трансфертів необхідно залучати представників субнаціональних органів влади для досягнення політичного консенсусу, за відсутності якого неможливо створити ефективну систему трансфертів;

4) система трансфертів повинна бути досить простою і економною, а її застосування не супроводжуватися значними витратами на збір та обробку інформації;

5) система цільових трансфертів може запроваджуватись за відсутності ефективної системи контролю за їхнім використанням, що може спричинити значні втрати коштів, зростання корумпованості місцевих органів влади;

6) при розподілі міжбюджетних трансфертів необхідно враховувати альтернативні варіанти фінансування надання суспільних благ, зокрема не через бюджети нижчестоящого рівня, а за допомогою прямих субсидій постачальникам цих благ.

Розробку методики розподілу вирівнюючих трансфертів необхідно розпочинати з визначення обсягу суспільних благ, спроможність фінансування яких на певному рівні має вирівнюватися. Оцінка цих благ має здійснюватися у двох ракурсах: з позицій оцінки доходних можливостей їхнього фінансування, а також видаткових потреб місцевих бюджетів.

Оцінювання доходних можливостей місцевих бюджетів можливе на основі таких методів оцінки:

- сукупної податкової бази з використанням об'єктивних показників, а саме, фактичної податкової бази (суми оподатковуваних доходів), а

також індикаторів економічної активності – валового регіонального продукту (валової доданої вартості) або сукупних витрат на споживання;

- середнього податкового потенціалу на душу населення (такі оцінки прийнятні за відсутності значної міжрегіональної диференціації податкового потенціалу у розрахунку на душу населення);
- податкового потенціалу на душу населення, виходячи з фактичних даних про податкові доходи.

Видаткові потреби місцевих бюджетів можна оцінювати таким чином:

- непрямою оцінкою видаткових потреб регіонів на основі факторного аналізу. Цей метод може застосовуватись за наявності достатньої інформації про чинники, які впливають на попит і/чи вартість надання суспільних послуг у субнаціональних утвореннях (кількість споживачів, витрати на опалення і освітлення, транспорт і заробітну плату та ін.);
- оцінкою видаткових потреб регіонів на основі існуючих цільових трансфертів. Вона може застосовуватись у разі недостатньої статистичної інформації для аналізу впливу різних чинників на величину видатків і зводиться до розрахунку трансферту за співвідношенням коштів, отриманих регіоном з бюджету центрального уряду у розрахунку на душу населення та середнього по країні розміру цільового трансферту. Це співвідношення використовується як один з коефіцієнтів у формулі розподілу трансфертів;
- застосуванням єдиного нормативу бюджетних видатків для всіх субнаціональних утворень. Це потребує уникнення значної диференціації щодо вартості надання суспільних послуг між територіальними громадами;
- оцінкою видаткових потреб регіонів на основі фактичних видатків місцевих бюджетів.

2.3. Місце податків і видатків у формуванні бюджетної політики держави

Від розробки і реалізації ефективної податкової політики суттєво залежить формування бюджетної політики, оскільки без податкових надходжень про якусь бюджетну політику не можна говорити.

Світовий досвід переконує, що оподаткування (нарівні з грошово-кредитним регулюванням) є найефективнішою формою управління соціально-орієнтованою ринковою економікою. У сучасному цивілізованому суспільстві податки є не тільки джерелом прибутку держави,

який стягується з господарюючого суб'єкта у певному встановленому законом порядку, а й могутнім важелем, котрий багато в чому визначає поведінку юридичних та фізичних осіб.

Сучасні податкові системи як продукт тривалого розвитку цивілізації є досить складними соціально-економічними об'єднаннями, тісно пов'язаними з розвитком економіки і держави.

Історія підтвердила, що основним і єдиним джерелом оподаткування може бути прибуток платника (новостворена вартість). Однак, незважаючи на загальну теоретичну з'ясованість і достатню теоретичну обґрунтованість принципів оподаткування, багато питань, які стосуються цієї проблеми, залишаються актуальними і невирішеними. Йдеться насамперед про вибір об'єкта оподаткування, класифікацію податків (прямі і непрямі), визначення ставок оподаткування та оцінку економічної ефективності оподаткування.

Основною умовою правильного функціонування податкової системи є визначення джерел податкових платежів. Джерело податкових платежів не тотожне у більшості випадків об'єкту оподаткування. Останній, звичайно, є кількісно оціненим економічним феноменом, який є базою для нарахування податків. Об'єктом оподаткування може бути прибуток (прибуток, заробітна плата, відсоток, рента тощо) або капітал (рухоме і нерухоме майно). Однак, яким би не був об'єкт оподаткування, джерелом податкових платежів повинен бути тільки чистий прибуток, бо якщо податок зачіпатиме навіть незначну частину фонду відшкодування (собівартість або витрати на виробництво і реалізацію товару або послуг), то не зможе здійснюватись навіть процес простого відтворення.

Різні види податків традиційно розділяють на дві великі групи: прямі і непрямі. Первинне значення такого розподілу полягає в тому, що прямі податки платники податків сплачують безпосередньо із своїх доходів, а непрямі податки включаються в ціну виробів і послуг, перекладаючи таким чином податки на споживачів (покупців). Однак, за ретельнішого вивчення природи податків таке твердження є не зовсім точним, оскільки і прямі податки також можуть перекладатися на споживача через підвищення цін на товари або послуги. На наш погляд, точнішим критерієм розподілу податків на прямі і непрямі є об'єкт оподаткування. Об'єктом прямих податків у цьому значенні є прибуток або капітал, включаючи землю. Об'єктом непрямих податків є господарський оборот або окремі товари (послуги).

Вивчення податкової політики цивілізованих країн, які мають великий досвід у сфері теорії і практики оподаткування, дає змогу виявити певні

закономірності у розвитку прямого і непрямого оподаткування, співвідношення між ними. До речі, багато дослідників підкреслюють відому залежність між рівнем розвитку економіки країни, демократизації суспільства і правосвідомістю громадян, з одного боку, та ефективністю податкової політики – з іншого.

Пряме оподаткування еволюціонує у бік повнішого обліку прибутків фізичних і юридичних осіб, які трактуються набагато ширше, включаючи дивіденди, відсотки від внесків тощо. Це вигідно відрізняє такі податкові системи від примітивних форм прямого оподаткування, які використовуються у нашій країні (відрахування від заробітної плати працюючих, що їх виплачують підприємства та організації в бюджет не є, по суті, прибутковими). При цьому другорядну роль починає відігравати майнове (рухоме і нерухоме) оподаткування як фізичних, так і юридичних осіб. Цікаво, що у зарубіжних країнах, на відміну від України, прибуткова звітність є публічною, що дозволяє громадянському суспільству, а не тільки спеціальним органам, контролювати своїх членів, поглиблюючи і розширюючи подальший розвиток правосвідомості в умовах демократичного суспільства.

Непряме оподаткування еволюціонує в напрямі від примітивної форми акцизу (фіксоване нарахування, що входить в ціну того або іншого товару) до довершеніших форм оподаткування – відрахування від суми господарського обороту (доданої вартості), котре рівномірніше розподіляється на всі форми операцій, пов'язаних з купівлею-продажем.

Хотілося б зазначити ще одну важливу обставину, пов'язану із збільшенням кількості податків у сучасних економічно розвинених країнах, на відміну від нашої країни, яка в цьому питанні еволюціонує у зворотному напрямку, прагнучи спростити способи нарахування податків та уніфікувати податкові ставки. Сучасна податкова політика рухається по шляху розширення кількості податків, до точнішого відображення особливостей господарюючого суб'єкта, до врахування кон'юнктури ринку, на якому він функціонує, стадії ділового циклу і підвищення ефективності діяльності платника податків. Інакше кажучи, завдання податкової політики у цій сфері є не просто вилучення податку, а скоріше забезпечення за допомогою різних форм оподаткування подальшого розвитку продуктивних сил суспільства.

Націленість податкової політики на підвищення економічної ефективності господарюючих суб'єктів пояснюється також і тим, що у світовій практиці оподаткуванню не підлягають кошти, які спрямовуються на

подальший розвиток виробництва, випуск високоефективної та конкурентоздатної (насамперед на зовнішньому ринку) продукції, охорону навколишнього середовища. Такий порядок, безумовно, стимулює накопичення елементів продуктивних сил платників податків.

Сплату податків, безумовно, не можна віднести до занять, що приносять задоволення його платникам. Тому зрозуміле і прагнення фізичних та юридичних осіб тим чи іншим способом полегшити для себе податковий тягар. В історії України відомі випадки значного (до 40% у 1996 р.) недобору податків. Причини несплати податків зазвичай зводяться до низької правової та економічної свідомості населення, невпорядкованості системи оподаткування, завищених ставок оподаткування, нерационального використання коштів державного бюджету та неефективного функціонування організацій, що існують за рахунок податків. Тому подальше дослідження сутності економічних відносин в сфері податкової політики України спрямоване на підвищення її ефективності.

Проблема податків і податкової системи – одна з найскладніших у практиці економічного реформування в Україні. Цей аспект реформи є предметом дискусій і суперечливих підходів. Вибір системи оподаткування істотно впливає на сукупність економічних, політичних та соціальних інтересів суспільства незалежно від форм організації і державного устрою. Тому без наукової концепції податкової політики вони можуть перетворитися на гальмо економічного розвитку держави.

Для того, щоб прийняти раціональне рішення в галузі оподаткування, необхідно проаналізувати значну кількість змінних, які стосуються не тільки різних сторін діяльності господарюючих суб'єктів і економіки в цілому, а й зовнішніх (міжнародних) чинників. Узагальнення та аналіз подібної інформації – важкий і трудомісткий процес, тому за відсутності науково розроблених підходів до оподаткування важко зробити правильний вибір з можливих альтернативних варіантів. Практика показує, що прийняття рішень в оподаткуванні, які спираються лише на міжнародний досвід чи на інтуїцію зазвичай призводить до помилкових рішень, а часом і до фатальних економічних наслідків.

Розробити ефективну податкову систему можна лише на серйозній теоретичній основі, яка враховує специфіку економічних відносин у суспільстві, створений науковий і економічний потенціал.

Незважаючи на те, що податки мають багатомісячну історію, теоретичні основи оподаткування закладені лише у XVII столітті. Природно, що думки окремих вчених із принципових питань оподаткування

суттєво відрізнялися. І сьогодні з багатьох теоретичних аспектів оподаткування не втихають дискусії. Зокрема, це стосується сутності податків, їхніх функцій, принципів побудови податкової системи, величини податкового навантаження, впливу податків на діяльність підприємств тощо.

Вихідною основою для розуміння сутності податків, їхнього місця і ролі в суспільстві є система виробничих відносин. Податки – специфічна форма виробничих відносин, окремими елементами яких є відносини у кожній із сфер суспільного відтворення (виробництва, обміну, розподілу та споживання). Тому методологічно некоректно розглядати податки як категорію сфери розподілу лише тому, що з їхньою допомогою перерозподіляється значна частина національного доходу.

Принцип примату виробництва стосовно податків відображається в тому, що податки повинні виконувати регулюючу (стимулюючу) функцію. Водночас цей принцип безпосередньо відноситься лише до дослідження прямих податків. Стосовно непрямих податків їхнє застосування має опосередкований характер.

Традиційно податки розглядаються лише у системі бюджетних відносин і не виділяються в окрему складову фінансової системи. Це свідчить лише про фіскальний зміст системи оподаткування. Бюджет має опосередковане (через податки) відношення до відтворення, який переносить податкові надходження у загальнонаціональне користування. Всі економічні проблеми в бюджеті обумовлені проблемами дохідних джерел, тобто станом податкових відносин.

Податки в сучасних умовах є не тільки засобом утворення централізованого доходу фінансових ресурсів держави, а й формою регулювання економічних відносин. Завдяки раціональній податковій політиці можна впливати на регіональну, галузеву і відтворювальну структуру народного господарства, на прискорення науково-технічного прогресу, зовнішньоекономічні зв'язки, спрямованість діяльності господарюючих суб'єктів. Податками можна стимулювати, або, навпаки, обмежувати ділову активність, а отже, розвиток тих чи інших галузей підприємницької діяльності; створювати передумови для зниження витрат виробництва і обігу приватних підприємств, для підвищення конкурентоспроможності національних підприємств на світовому ринку. За допомогою податків можна проводити протекціоністську економічну політику або забезпечувати свободу товарному ринку. Світовий досвід переконливо свідчить, що в умовах ринкової економіки регулююча функція податків постійно зростатиме.

Основними тенденціями у розвитку регулюючої функції податків, на нашу думку, можна вважати:

- 1) точніший облік результатів діяльності суб'єктів оподаткування;
- 2) сувору фіксацію об'єктів оподаткування;
- 3) зниження (збільшення) податкових ставок за рахунок розширення (зменшення) податкової бази;
- 4) розширення економічних стимулів, спрямованих на саморозвиток суб'єктів оподаткування;
- 5) лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності;
- 6) диференціацію галузевих і регіональних податкових ставок;
- 7) гнучкіший облік особливостей функціонування суб'єкта оподаткування;
- 8) застосування сфери податкових пільг.

Для вираження сутності податків важливе значення має виділення, крім фіскальної й регулюючої, ще й соціальної функції. Остання визначається впливом методів стягнення податку на доходи фізичних осіб, що класифікуються як пропорційна (однакова ставка податку для різних рівнів доходів), прогресивна (чим вищий доход, тим більша ставка податку) і регресивна (зменшення ставки при зростанні доходу) системи оподаткування. У реальному житті всі функції податків проявляються тією чи іншою мірою, хоча очевидно, що, виходячи з принципу соціальної справедливості, той, хто отримує більший дохід, повинен більшою мірою брати участь в управлінні і громадському житті.

Функції податків тісно пов'язані. Тому при ухваленні конкретних рішень щодо введення або відміни податків слід ретельно аналізувати і прогнозувати наслідки. Для того щоб податки максимально забезпечували фінансовими ресурсами бюджети різних рівнів, не підривали процесів відтворення, не спричиняли до соціальної напруги, потрібно виробляти відповідну податкову політику з урахуванням особливостей розвитку країни на певному етапі.

Оскільки податки є дієвим економічним стимулом, необхідно так будувати податкову систему, щоб її структура найповніше відповідала відтворювальним пропорціям і задовольняла суспільні інтереси.

Як свідчить світовий досвід, на формування податкових систем істотно впливають історичні особливості і рівень розвитку країни, структура і стан економіки, невідкладні та перспективні завдання державної економічної і бюджетної політики, співвідношення сил основних соціальних груп і політичне становище класів, прихильність уряду країни до тієї чи іншої економічної доктрини.

Теоретико-економічна суть податку полягає у визначенні об'єкта оподаткування і того впливу, який здійснюватиме податок у кінцевому підсумку на економіку як єдине ціле. Тому цю суть потрібно шукати у сфері виробництва і розподілу.

Об'єктом оподаткування є нова вартість (національний доход). Податки мобілізують значну частину добавленого продукту і частину вартості необхідного продукту, призначеного для відтворення трудових ресурсів. Державна частка національного доходу перетворюється на фонд грошових коштів держави, який використовується не лише задля досягнення загальнонаціональної цілі, а й для підтримки приватного сектора. Ця мобілізація національного доходу податками здійснюється у сфері розподілу (перерозподілу) й обміну. Присвоєння державою нової вартості відбувається не на основі об'єктивно діючих економічних законів, тобто держава стає власником національного доходу не як учасник процесу виробництва, а як орган політичної влади.

Податки впливають на капітал на всіх стадіях його обігу. Якщо при виконанні фіскальної функції вони справляють вплив лише за зміни форми капіталу (з товарної на грошову і навпаки), то система податкового регулювання, крім всього іншого, впливає і на стадії виробництва, і на стадії споживання. Прикладом того є непрямі податки (податки на споживання) і розгалужена система податкових пільг при оподаткуванні прибутку (доходу) юридичних та фізичних осіб. Це дає змогу державі контролювати суспільний попит і пропозицію не тільки товарів, а й капіталів, оскільки доход – кінцевий підсумок функціонування капіталу у фазі виробництва і основа попиту населення. Рух податків органічно вписується у процес обороту капіталу і таким способом впливає на весь процес виробництва й обігу.

Важлива роль у формуванні ефективної податкової політики належить обґрунтуванню принципів оподаткування. Податкова система ніякою мірою не повинна руйнувати економіку, а навпаки, – сприяти розвитку підприємств і підприємництва, забезпечувати високий соціальний захист, попереджаючи падіння рівня життя малозабезпечених верств населення. Загальновизнаними основними принципами оподаткування в Україні є загальність податків, їхня пропорційність доходу, визначеність, простота і зручність, мінімальні витрати у стягненні, необтяжливність для платників податків [10]. До цих принципів у сучасних умовах, можна додати такі, як достатність, однократність оподаткування, стабільність, гнучкість, обов'язковість і соціальна спрямованість. Кожна держава на окремих етапах розвитку з

урахуванням економічного і фінансового стану віддає пріоритет найактуальнішим принципам.

Чинна в Україні податкова система ще не відповідає усім переліченим принципам. Сьогодні серед принципів, покладених в основу оподаткування в країні, на першому місці стоїть принцип «стимулювання підприємницької виробничої діяльності й інвестиційної активності», який передбачає введення пільг щодо оподаткування прибутку, спрямованого на розвиток виробництва. Застосування цього принципу, на наш погляд, є недостатньо обґрунтованим за таких причин:

по-перше, важко пояснити, чому перевагу одержала саме підприємницька виробнича діяльність порівняно з іншими видами діяльності;

по-друге, його застосування в умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів призводить лише до незначного поліпшення виробничої діяльності, оскільки реалізація великих проектів потребує тривалого акумулювання власних інвестиційних коштів підприємств (прибутку та амортизації). Шлях окремих, неузгоджених між собою поліпшень у виробництві не забезпечить у повному обсязі ефекту якісних структурних змін і бажаних темпів розвитку всієї економіки.

Явно невдалим можна вважати застосування в Україні принципу економічної обґрунтованості, що припускає встановлення податків і зборів на підставі показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами. Реалізація цього принципу породжує свавілля держави в оподатковуванні і виключає можливість створення стабільної системи оподаткування.

Недостатньо виваженим є також застосування у нас такого принципу, як «рівномірність сплати», який передбачає встановлення термінів сплати, виходячи з необхідності своєчасного надходження коштів у державний бюджет, і суперечить класичному принципу – простоті і зручності податків. Справедливість останнього доведена як досвідом багатьох країн світу, так і багаторічною практикою його застосування.

Принцип соціальної справедливості цілком дублює принцип рівнозначності та пропорційності, за винятком забезпечення соціальної підтримки, що взагалі не має відношення до податків, а належить до функції державного бюджету.

Незвично трактується в українському законодавстві принцип стабільності, як незмінність податків (зборів), ставок і податкових пільг

протягом бюджетного року, у той час як у розвинутих країнах цей принцип визначається встановленням податкового періоду на багато років.

На жаль, з поля зору законодавця випали і такі важливі принципи оподаткування, як принципи однократності, що означає неприпустимість повторного оподаткування, обов'язковості реєстрації суб'єктів оподаткування, способів контролю за сплатою податків і технологією їхніх зборів.

При обґрунтуванні податкової політики та її узгодженні з бюджетною політикою необхідно визначити загальний рівень податкового навантаження на економіку (податковий тягар) і межу оподаткування. Такі показники, як податковий тягар (відношення податкових надходжень до валового внутрішнього продукту або національного доходу), частка державного сектора в економіці і рівень розвитку загальноекономічного програмування є індикаторами ступеня державного втручання в економіку.

Високий рівень податкового навантаження (тягаря) негативно впливає на економічний розвиток країни. Зокрема, звужуються виробничі можливості господарюючих суб'єктів у зв'язку з обмеженням джерел капіталовкладень, а також порушуються пропорції споживання; послаблюється економічна ініціатива населення, оскільки знижуються стимули до праці в результаті обкладання податками зростання доходів; розвивається тіньова економіка, оскільки розширяються масштаби ухилення від сплати податків; посилюється ймовірність зростання інфляції, тому що виробники включають непрямі податки і внески на соціальне страхування, а також деякі прямі податки у ціни товарів і послуг.

Всі ці негативні наслідки високого оподаткування виявляються не відразу, нагромаджуються поступово і можуть за певних умов призвести до скорочення темпів виробництва, депресії та кризи.

Податкова система, що склалася нині в Україні, характеризується надмірним податковим навантаженням, частою зміною і неоднозначними трактуваннями законодавчих та нормативних актів, перевантаженістю пільгами, що спричиняє нерівність платників податків і наносить значну шкоду економіці, численними можливостями ухилення від сплати податків. Високий рівень оподаткування у країні пов'язаний з розширенням економічних функцій держави. Сьогодні держава бере на себе вирішення таких важливих проблем, як структурна перебудова економіки, екологія, урбанізація, бідність. Крім того, зростають соціально-культурні витрати, пов'язані з перетворенням людини на

головний чинник виробництва.

У зв'язку з цим важливим є пошук критичної точки оподаткування, який ускладнюється дією великої кількості чинників, що визначають величину податкового навантаження.

На початку 80-их років минулого століття у західних країнах одержала визнання бюджетна концепція французького економіста А. Лаффера. Вона базується на тому, що податкові надходження – продукт двох основних чинників: податкової ставки і податкової бази. Збільшення ставок оподаткування призводить до збільшення податкових надходжень тільки до певної межі, перевищення якої, навпаки, спричиняє скорочення цих надходжень у зв'язку зі звуженням бази оподаткування через зменшення прибутковості виробництва і, як наслідок, його скороченням. Відтак пожвавлення ділової активності досягається зменшенням податкового навантаження. Зниження ставки оподаткування сприяє зростанню виробництва, що у подальшому компенсує тимчасове зменшення надходжень. Підвищення зростання виробництва без інфляції досягається головним чином умілим маніпулюванням податковими ставками, податковими пільгами і прогресивністю оподаткування.

На наш погляд, основоположним принципом при визначенні межі оподаткування повинен бути принцип здатності фізичних і юридичних осіб здійснювати податковий платіж. Розмір податкових ставок повинен бути таким, щоб не створювались труднощі і перешкоди для економічного розвитку товаровиробників та сфери обігу. Інакше буде значно звужена база оподаткування, і замість запланованих доходів бюджет стане дефіцитним.

Викладені міркування щодо сутності податків, їхніх функцій, принципів і межі оподаткування можуть стати теоретичним підґрунтям при розробці податкової політики, яка б відповідала засадам бюджетної політики держави, а також дати поштовх до подальших поглиблених досліджень теорії податків.

Перехід до ринкових відносин об'єктивно потребує використання нових економічних методів управління суспільним виробництвом. Одним із вузлових елементів формування ринкових відносин є система обліку зведеного бюджету України, яка виключає будь-яке директивне вилучення коштів або інших засобів у суб'єктів господарювання. Систему обліку бюджету слід вважати одним з інструментів реалізації бюджетної політики і формування її на перспективу.

Щоб повніше дослідити вплив системи обліку зведеного бюджету України на ефективність господарювання, слід насамперед вивчити

тенденції її розвитку та зміни, які відбулись за роки незалежності України. Аналіз показує, що за останні роки проведено недостатньо економічних досліджень з цього питання, що ускладнює вивчення процесу розвитку та впливу системи обліку на ефективність процесу господарювання.

Становлення системи обліку в незалежній Україні розпочалося у 1991 р. з ухвалення Закону України «Про систему оподаткування», на жаль, без належного теоретичного обґрунтування. Орієнтиром були моделі західних країн, при цьому специфічні особливості соціально-економічного розвитку України, пов'язані з глибокою деформованістю структури економіки, а також наявністю суттєвих правових розбіжностей та рівня розвитку сучасних форм обліку в Україні і в західних країнах, не враховувались.

Все це обумовило нестабільний характер цієї системи і негативний вплив на макро- та мікропроцеси. При цьому політика розвитку системи обліку виявилась відірваною від структурної політики, створила значні податкові навантаження на товаровиробників і обумовила вилучення обігових коштів підприємств, спричинила до зростання цін на продукцію, відкрила легальні і нелегальні лазівки для видатків коштів на нецільові потреби. Тому фактично система обліку в Україні використовується як пасивний інструмент для забезпечення реалізації бюджетної політики.

Система обліку зведеного бюджету України характеризується певними особливостями, пов'язаними з об'єктивними обставинами, які виникли у зв'язку з трансформацією економічної системи і становленням державності, а також з суб'єктивними чинниками – недостатньо розвинутою законодавчо-нормативною базою, недосконалістю управлінських рішень тощо. До того ж, у системі обліку бракує цілеспрямованості. До цієї системи ставляться по-різному, іноді висловлюють суперечливі вимоги, такі як забезпечення фінансової стабілізації, стимулювання розвитку виробництва, вирівнювання умов господарювання різних суб'єктів тощо. Все це створює труднощі у використанні фінансів. Отже, ця система ще не відлагоджена і всі її функції обліку не реалізуються. Відповідно до завдань, що стояли перед країною, пріоритет надавався регулюючим функціям. В результаті система обліку нині діє як саморушійна сила і недостатньо забезпечує реалізацію економічної політики держави, а структура її неадекватна ринковій економіці. Все це зумовлено тим, що принципова модель системи обліку формувалась на базі структури податків з господарських об'єктів, яка склалася у рамках економіки командно-

адміністративного типу.

За роки незалежності України система обліку державного бюджету зазнала суттєвих змін. Насамперед змінилася кількість статей обліку і отже, змінився їхній зміст. За ознакою кількості статей обліку можна виділити два етапи: перший етап охоплює період з 1991 по 1997 рр., а другий – з 1998 р. і до цього часу.

Система обліку зведеного бюджету складається з 2 частин: доходної та видаткової. На першому етапі система обліку доходів складалася із 10 статей, на другому – з 29; система видатків, відповідно, – із 28 і 20 статей.

Збільшення кількості статей обліку на другому етапі пояснюється введенням різних нових форм податків, неподаткових надходжень, доходів від власності, адміністративних зборів і платежів, надходжень від штрафів і фінансових санкцій, інших неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та цільових фондів.

Доходна частина обліку зведеного бюджету України на першому етапі складалася з таких статей: загальної, податку на прибуток, податку на додану вартість, акцизного збору, державного збору, відрахувань на геологорозвідувальні роботи, надходжень у фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення, внесків у пенсійний фонд, прибуткового податку з громадян, плати за землю. При цьому в 1997 р. внески в пенсійний фонд були вилучені з доходної частини бюджету (їхнє утворення і використання проводилося в особливому порядку). Ця обставина обумовила зниження загальної суми доходів бюджету, хоча й меншою мірою, ніж відрахування у пенсійний фонд.

На другому етапі всі статті доходу, за винятком статей плати за землю та податку на додану вартість, були змінені і нині система обліку доходів складається із окремих розділів та статей.

Розділ податку на збільшення ринкової вартості складається із таких статей:

- податок на прибуток підприємств;

- податок із громадян;

- податок на прибуток підприємств, отриманий за рахунок понижувального коефіцієнта при використанні норм амортизації.

Розділ платежів за використання природних ресурсів складається з таких статей: плата за землю та збір на геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету.

Розділ внутрішніх податків на товари і послуги складається з податку на додану вартість, акцизного збору з вітчизняних товарів та акцизного

збору з імпорتنих товарів.

Розділ інших податків вміщує місцеві податки та збори.

Розділ доходів від власності і підприємницької діяльності містить надходження від приватизації державного майна.

Розділ адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного і побічного продажу містить статтю державного збору.

Розділ інших неподаткових надходжень має статтю надходжень частини виторгу від реалізації газу, які утримуються як плата за транзит природного газу через територію України.

Розділ цільовий фонд вміщує статтю обліку Чорнобильського фонду.

Поряд з цим у систему обліку доходів входять окремі статті обліку, а саме:

- податкові надходження;
- податки на доходи і податки на прибуток;
- податки на власність;
- податки на міжнародну торгівлю і зовнішні операції;
- неподаткові надходження;
- надходження від штрафів і фінансових санкцій;
- доходи від операцій з капіталом;
- офіційні трансферти.

У доходній частині бюджету України на першому та другому етапах спостерігалась тенденція до неухильного збільшення коштів за всіма статтями обліку. Так, загальна сума доходів у середньому за рік у 1998–2000 рр. становила 36970,0 млн. грн., що на 40,3% перевищувало такий показник у 1995–1997 роках. Основними джерелами доходів бюджету на першому етапі були: податок на додану вартість, питома вага якого за один рік періоду 1995–1997 рр. у середньому становила 23,7%; на другому місці податок на прибуток підприємств і організацій – 20,3%; на третьому місці прибутковий податок з громадян – 9,1%. Коливання питомої ваги останніх статей у доходах становило від 5,3% надходжень у Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення; до 0,6% відрахувань на геологорозвідувальні роботи.

На другому етапі основними джерелами доходів бюджету стали податкові надходження, питома вага яких у середньому за рік у 1998–2000 рр. становила 71,1%; на другому – податки на доходи і податки на прибуток – 31,2%; на третьому місці – внутрішні податки на товари і послуги – 29,8%. Коливання питомої ваги доходів за останніми статтями становить від 23,5% податку на додану вартість до 0,5% збору на

геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету.

Наведені дані свідчать про значну навантаженість податками для вітчизняних виробників. Тому у майбутньому податкова політика повинна спрямовуватись на зниження податків з підприємств за рахунок скорочення кількості податків і зборів, поетапного зниження ставок основних податків (на прибуток підприємств, прибутковий податок з населення, ПДВ, нарахувань на фонд заробітної плати), упорядкування і скорочення неефективних пільг, удосконалення адміністративних податків. Саме такий напрямок реформування податкової системи і податкової політики держави передбачено проектом Податкового кодексу, розробленого Кабінетом Міністрів України. Після його ухвалення необхідно сформувати жорсткішу систему контролю за дотриманням його норм, завдяки чому вдасться досягти рівномірнішого розподілу податкового навантаження між суб'єктами господарювання і створити передумови для загального зниження податкових ставок.

У другому періоді порівняно з першим скоротилася кількість статей видатків: коштів на науку і освіту у зв'язку з організацією комерційних закладів та закриттям дошкільних закладів, дитячих будинків, шкіл-інтернатів для дітей з вадами розумового і фізичного розвитку, загальноосвітніх шкіл усіх видів, вищих навчальних закладів, закладів професійно-технічної освіти, поточних витрат на науку. Поряд з цим закриті будинки культури, лікувально-профілактичні установи, санітарно-профілактичні установи. Внаслідок такого скорочення обмежилися можливості навчання дітей у сім'ях з низьким рівнем доходів, оздоровлення дітей і дорослих громадян.

Поширена система обліку видатків зведеного бюджету у першому періоді відносно другого періоду пояснюється її існуванням до встановлення незалежності України. Вона найповніше відображала господарську діяльність держави і відповідала вимогам тогочасної практики.

Система обліку видатків складалася із таких статей обліку: загальної, у тому числі народне господарство, соціально-культурні заходи і наука, управління та оборона, видатки, пов'язані з поверненням депортованих народів, з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, видатки Пенсійного фонду, перевищення видатків над доходами (дефіцит), фінансування дефіциту бюджету.

Розділ соціально-культурні заходи і наука складається з таких статей: освіта і наука, з них поточні витрати на загальну освіту, виховання дітей і підлітків, у тому числі: дошкільні заклади, дитячі

будинки, школи й інтернати для дітей з вадами розумового і фізичного розвитку, загальноосвітні школи всіх видів, інші навчальні заклади, середні спеціальні навчальні заклади, професійно-технічна освіта, поточні витрати на науку, культуру, засоби масової інформації, охорону здоров'я і фізичну культуру, з них поточні витрати на лікувально-профілактичні установи, санітарно-профілактичні установи і заходи, а також на фізичну культуру, соціальний захист населення.

Структура обліку видатків на другому етапі за кількістю статей та їхнім змістом значно відрізняється від структури першого етапу. При цьому система обліку видатків складалась з таких статей: загальної, державного управління, правоохоронної діяльності і забезпечення безпеки держави, соціально-культурних заходів, з них – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і забезпечення, культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт, промисловість, енергетика і будівництво, сільське господарство, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика, житлово-комунальне господарство, заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи.

Характерною особливістю системи видатків обох етапів розвитку народного господарства є значне збільшення видатків за всіма названими статтями. У 1997 р. загальна сума видатків дорівнювала 34312,7 млн. грн., що на 41,2% більше порівняно з 1995 р. Коливання обсягів видатків за статтями становило відповідно від 54,1% на санітарно-профілактичні установи і заходи до 144,8% на поточні витрати на науку. Загальна сума видатків у 2000 р. становила 48148,6 млн. грн., що на 54,3% більше порівняно з 1998 р. Коливання видатків за статтями становило від 2,6% на промисловість, енергетику і будівництво до 158,1% на державне управління.

За моделлю системи видатків першого етапу розвитку народного господарства передбачалося направляти основну масу коштів на соціально-культурні заходи і науку. У 1997 р. на ці цілі було виділено 46,5% всіх видатків, а 16,4% їх направлялась на соціальний захист населення. На другому етапі питома вага коштів на соціально-культурні заходи була зменшена порівняно з першим етапом і у 2000 р. і вона становила 39,6% або на 6,9% менше порівняно з 1997 роком. Питома вага видатків на освіту знизилась відповідно на 1,7%, соціальний захист населення – на 4,0, охорону здоров'я – на 1,8%.

Наведені дані свідчать про те, що у політиці видатків на реалізацію бюджетної політики на другому етапі відбулися суттєві зміни, а саме –

значно зменшилися видатки на соціально-культурні заходи, науку, освіту, охорону здоров'я при одночасному збільшенні видатків на утримання органів державного управління, правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави, розвиток пріоритетних галузей народного господарства, промисловості, енергетики та будівництва, сільського господарства, транспорту.

Зміни, які відбулися в системі оподаткування за 1991–2002 рр., обумовлені тим, що в цей період в Україні здійснювався бурхливий процес роздержавлення та приватизації суспільної власності без урахування особливостей стану її економіки. Цей процес супроводжувався різким підвищенням інфляції, яка обумовила перетворення грошової та фінансово-кредитної політики в гіперінфляційну модель перехідного періоду. Поряд з цим втілювався так званий ринковий шок, що призвело до різкого спаду вітчизняного товаровиробництва промислової та сільськогосподарської продукції, різних послуг, а відтак, до скорочення валового внутрішнього продукту та валового національного доходу. За даними Європейського центру мікроекономічного аналізу обсяг ВВП у крб. у 90-х роках становив: у 1992 р. – 137,4 млрд. крб., у 1993 – 100,5, у 1994 – 60,3, у 1995 р. – 55,9, у 1996 р. – 52,5, у 1997 р. – 48,5 млрд. крб.

Найбільший спад виробництва продуктів харчування, товарів широкого вжитку та послуг відбувся у 1995–1997 роках. Виробництво товарів народного споживання скорочувалося у 2 рази швидше, ніж виробництво продукції промислового виробництва. Активна ринкова трансформація призвела до посилення деформації економіки, економічного хаосу та ослаблення регулюючого впливу держави на раціональне формування та функціонування макро- та мікроекономічних структур.

Вітчизняні товаровиробники були потіснені на внутрішніх та міжнародних ринках, економіка набула криміногенного характеру у значних масштабах. Злочинні системи, проникнувши у ключові структури управління, тероризували суспільство, корупція та спекуляція, шахрайство та грабіжництво заповнили всі сфери життя людей, економічний спад обумовив розшарування суспільства, зубожіння основної маси населення, збагачення соціальної верхівки за рахунок спекулятивного продажу державних товарів, імпортних операцій з валютними цінностями, «прихватизацією» державного майна. В умовах занепаду економіки зарубіжні конкуренти витіснили вітчизняних товаровиробників товарами не дешевшими і не кращими за якістю, в результаті чого постраждали мільйони споживачів,

змушених купувати дорожчі імпортні товари. При цьому відбулося зниження ще недостатнього рівня інвестицій та інновацій у виробничу сферу та інфраструктуру. Комерційні банки, нагромадивши капітали за рахунок емісійних карбованців та швидко втіливши їх в обіг, різко підняли процентні ставки на кредити до розмірів, небачених у світовій практиці, що відштовхнуло товаровиробників від спроб одержувати довготермінові кредити і ще більше почало стримувати розвиток виробництва.

Для забезпечення виходу України з економічної кризи необхідно, щоб система оподаткування була відносно стабільною і передбачуваною, завдяки чому можна буде планувати господарську діяльність, правильно оцінювати ефективність поточних і перспективних рішень.

Отже, податкову систему бюджету України необхідно перетворити на надійний інструмент структурної перебудови економіки. Для цього необхідно насамперед підвищити рівень наукового обґрунтування системи податків, модернізувати виробництво, значно підвищити життєвий рівень населення, що потребує капіталовкладень. Останні можна одержати тільки за рахунок прискореного розвитку пріоритетних галузей народного господарства – металургії, машинобудування, хімічної, вугільної та інших видобувних галузей шляхом модернізації їхнього виробництва. Для цього потрібні також значні обсяги інвестицій.

Слід зауважити, що вирішення проблем підвищення ефективності виробництва в Україні повинно здійснюватись в основному за рахунок подальшої індустріалізації промисловості і сільського господарства за деякого скорочення сільського населення. Тому названі напрями розвитку народного господарства повинні бути відображені у новій розгалуженій системі оподаткування, яка впливатиме на всіх суб'єктів суспільно-економічного господарювання. У системі видатків повинен бути широкий набір статей, які забезпечуватимуть необхідні умови для проведення видаткової політики.

В цілому удосконалення системи податків і видатків сприятиме покращанню процесу формування і реалізації бюджетної політики України.

2.4. Механізм формування державної бюджетної політики

В науковій літературі під бюджетним механізмом розуміють в основному сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для

економічного і соціального розвитку .

У роботі [42] наведено характеристику бюджетного механізму (табл. 2.2).

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

Таблиця 2.2. Характеристика бюджетного механізму

Погоджуючись в основному з наведеними у табл. 2.2 складовими бюджетного механізму, варто зробити деякі зауваження. Бюджетне планування і регулювання відносяться до методів, тоді як фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви – це інструменти механізму формування бюджетної політики. Тому до наведених складових бюджетного механізму слід додати пріоритети, принципи і функції, методи, технологію (алгоритм) та інструменти державної бюджетної політики. До останніх належить також комплекс важелів державного регулювання бюджетних відносин у системі бюджетного механізму, зокрема, податки, податкові пільги, санкції, бюджетні стимули у вигляді дотацій та субвенцій.

Бюджетна політика є складовою єдиної фінансової державної політики, а через неї – й економічної. Бюджетна політика, яка тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, обліковою, інвестиційною та валютною політикою, відіграє важливу роль у забезпеченні соціальної та економічної стабільності у країні. Завдяки їй підтримується і розвивається підприємницька діяльність.

У бюджетній політиці стикаються інтереси різних суспільних груп і

прошарків населення, політичних партій та їхніх об'єднань. Сутність формування бюджетної політики держави полягає в її науковому обґрунтуванні, наскільки вона базується на концептуальних засадах економічної та фінансової політики держави. При формуванні бюджетної політики держава повинна враховувати необхідність забезпечення економічної, фінансової та соціальної стабільності в країні, а також усю сукупність національних, історичних, політичних і соціально-економічних особливостей країни та систему її національних фінансових інтересів.

Бюджетна політика держави відображається через реалізацію основної її мети. Головною метою бюджетної політики є забезпечення гідного життєвого рівня населення відповідно до вимог, закладених у соціальних стандартах. Реалізації цієї мети підпорядковані основні завдання та пріоритети бюджетної політики, що розробляються урядом на конкретний період з урахуванням концептуальних засад економічного та соціального розвитку.

У провідних країнах світу методологічно визначені такі *три основні концепції побудови бюджетної політики*:

- 1) щорічно збалансований бюджет;
- 2) циклічна основа збалансованого бюджету;
- 3) фундаментальне фінансування.

Суть першої концепції полягає в тому, що держава, незважаючи на соціально-економічне становище, забезпечує збалансований за доходами і видатками бюджет. З огляду на засади та принципи побудови бюджету – це ідеальний метод. Проте він не завжди виправданий.

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

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

- у фазі економічного зростання, навпаки, податки дещо підвищуються, видатки зменшуються, дефіцит відповідно скорочується. Таким чином, допущений на попередньому етапі циклу дефіцит компенсується, забезпечуючи збалансований бюджет.

Концепція фундаментального фінансування дещо схожа з попередньою. Суть її полягає в тому, що держава правильно визначає пріоритети бюджетної політики і зосереджує ресурси на цих стратегічно важливих напрямках, що дає змогу вийти з кризи і вступити до фази

розвитку, забезпечивши при цьому циклічно збалансований бюджет. Ця концепція передбачає провідну роль держави у визначенні пріоритетів бюджетної політики.

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

Поняття «бюджетна політика» не має однозначного визначення у науковій та правовій літературі, до того ж і у Бюджетному кодексі України сутність цього терміну зовсім не визначена. Інколи бюджетна політика тлумачиться досить звужено, лише як політика у сфері державних видатків. Інколи, навпаки – занадто широко – як «сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів задля забезпечення економічного і соціального розвитку» [50]. Останнє свідчить про її ототожнення з фінансовою політикою держави в цілому.

Є підхід, який некомплексно визначає сутність бюджетної політики: «бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні» [42]. У такому трактуванні випадає вплив бюджетної політики на соціальний розвиток, що є основним для неї. Крім того, управління бюджетним дефіцитом входить до складу бюджетної системи.

Зарубіжна література бюджетну політику часто ототожнює з фіскальною. Зокрема, у Словнику сучасної економіки Макміллана дається таке визначення: «Бюджетна політика (або фіскальна політика) зазвичай означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [103]. Таке визначення хоч і має деякі переваги порівняно з попередніми, все ж ускладнює розмежування поняття бюджетної і податкової політики. Останнє спричинило до вживання терміну «бюджетно-податкова політика» [116]. Майже у всіх наведених визначеннях терміну «бюджетна політика» випадає бюджетний процес як регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їхнім виконанням і контролем за їхнім виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України [2]. Без ефективної організації бюджетного

процесу розробка і реалізація бюджетної політики неможлива. До того ж бюджетна політика не може не включати пріоритети або національні інтереси у бюджетній сфері.

Виходячи з наведеного прийнятним видається таке визначення: **бюджетна політика держави – це системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних та соціальних завдань країни.**

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

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

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

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

Бюджетна політика держави як сукупність заходів щодо організації та використання державних фінансів для забезпечення економічного зростання та соціального розвитку відображається в реалізації основної її мети. Головною ж метою бюджетної політики є забезпечення гідного життєвого рівня населення відповідно до вимог, що ставляться до

соціальних стандартів. Реалізації цієї мети підпорядковані основні завдання та пріоритети бюджетної політики, які розробляються урядом на конкретний період з урахуванням концептуальних засад економічного та соціального розвитку.

Серед засад бюджетної політики, що вже певною мірою визначені в системі обґрунтування бюджетної концепції України, є, зокрема, функції бюджету, основні методи його розробки та інструменти, за допомогою яких здійснюється бюджетне регулювання відносин при складанні зведеного бюджету на всіх ланках бюджетної системи. Першочергова роль у цій системі засад належить принципам, за якими повинна будуватися бюджетна політика держави з ринковою економікою та демократичними засадами суспільного розвитку. За цих умов бюджетна політика, виходячи з основної своєї мети – зростання добробуту населення – базується передусім на такому принципі, як створення сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення.

Другий принцип – це підтримання та стимулювання діяльності підприємницьких структур господарювання різних форм власності з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць.

Третій принцип бюджетної політики – це пошук і постійне вдосконалення форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави задля забезпечення відповідно до європейського рівня соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі – мінімальної заробітної плати, різних видів соціальних допомог та соціального забезпечення.

До принципів бюджетної політики слід віднести необхідність забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів, заборону технологій, що несуть в собі загрозу для здоров'я людини.

Означені принципи є, на наш погляд, основоположними у системі всіх принципів бюджетної політики. Вважається, що запорукою реалізації таких принципів є наявність таких ознак бюджету:

- значні масштаби перерозподілу валового внутрішнього продукту через доходи зведеного бюджету;
- соціальна спрямованість видатків бюджетів ;
- фінансування інтелектуальних інвестицій, соціально-культурної сфери;
- збільшення доходів бюджетів шляхом поступового зменшення ста-

вок оподаткування;

- формування бюджетних доходів переважно за рахунок прямого оподаткування у частині збільшення доходів фізичних осіб;
- бюджетні дотації окремих галузей економіки;
- постійне збільшення обсягів зовнішньої торгівлі [2].

Інші принципи бюджетної політики тісно пов'язані з принципами побудови бюджетної системи і визначаються Бюджетним кодексом України. Звідси наступним у переліку принципів можна вважати принцип *єдності*, що забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Далі – принцип *збалансованості*, який передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період. Цей принцип визначено як головний принцип бюджетної політики 2003 року. Урядом пропонувалося відмовитись від планування захищених статей бюджету як ознаки невпевненості у реальності бюджету.

Завдяки такому принципу, як принцип *обґрунтованості*, визначається, що бюджет планується на реальних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період. Це показники обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття тощо. Зауважимо, що такі показники розробляються Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України у рамках Державної програми економічного і соціального розвитку України на кожний рік, окремі з них наводяться у проекті Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Це, зокрема, граничний розмір дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту; граничний обсяг державного боргу та його структура; питома вага обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; питома вага капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетні напрямки їхнього використання. Стосовно формування доходів бюджету надається лише інформація про частку прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через доходи зведеного бюджету. Серед

макропоказників, які визначають формування прогнозних обсягів податкових надходжень, важливе місце також займають показники, що відображають засади грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період і надаються Національним банком України.

Таким чином, при формуванні проекту бюджету застосовуються показники, які розробляються Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України – основні параметри економічного і соціального розвитку України на відповідний бюджетний період, Національним банком України та Міністерством фінансів України. Останнє у свою чергу на їхній основі розраховує показники податкових статей. Очевидно, що більшу увагу доцільно зосередити на критеріальних характеристиках перерозподілу як надходжень, так і видатків відповідно до засад податкової політики в умовах реформування системи оподаткування.

Наступним принципом бюджетної політики є принцип *самостійності*, який передбачає, що державний бюджет та місцеві бюджети є самостійними за своїм формуванням. Так, держава не несе відповідальності коштами державного бюджету за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного та за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети.

Згідно з принципом *повноти* до складу бюджетів залучаються всі надходження та витрати бюджетів, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Принцип *ефективності* передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу повинні прагнути до досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Нововведенням у системі принципів бюджетної політики України є принцип

субсидіарності, за яким розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача.

Загальновідомий принцип *цільового використання бюджетних коштів* встановлює, що вони мають використовуватися тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями, а принцип *справедливості і неупередженості* визначає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

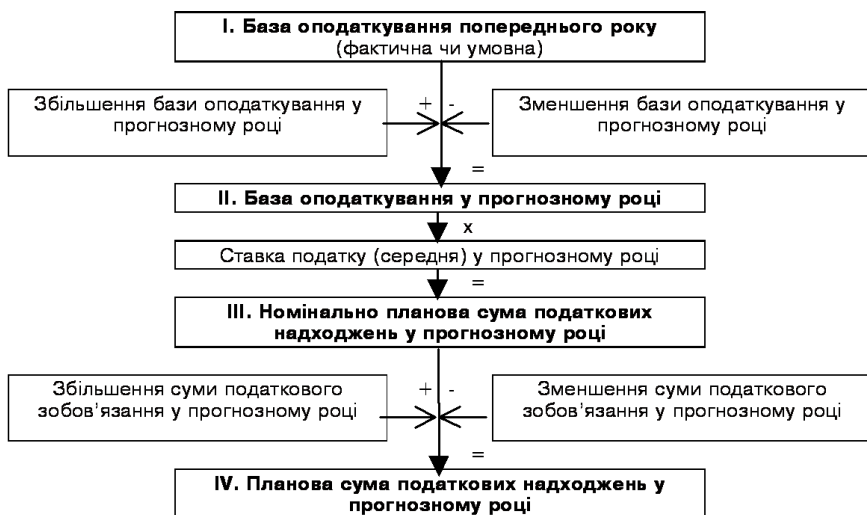
Згідно ж з принципом *публічності та прозорості* затверджуються Державний бюджет України та місцеві бюджети, а рішення щодо звіту про їхнє виконання ухвалюються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та радами народних депутатів.

Останнім у системі принципів побудови бюджетної системи, а разом з цим і бюджетної політики, є принцип *відповідальності* усіх учасників бюджетного процесу за свої дії, визначені чинним законодавством. Це надто важливий принцип, оскільки він забезпечує організацію виконання бюджету. Як відомо, згідно з чинним бюджетним законодавством повну відповідальність за складання проекту державного бюджету несе Міністр фінансів України, який визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розробки пропозицій. На підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету у поточному бюджетному періоді визначається загальний рівень доходів та видатків бюджету і дається оцінка обсягу фінансування бюджету при складанні проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Проте в сучасних умовах держава порушує ринковий принцип відповідальності за виконання своїх зобов'язань через видатки бюджету і особливо стосовно повернення коштів з бюджету платникам ПДВ. Тому важливо доповнити цю систему принципом *обов'язковості* для всіх учасників бюджетного процесу підготовки розрахунків бюджетів у терміни, визначені законодавством та встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням їх бюджетних повноважень.

Перелічені принципи бюджетної політики становлять певну систему,

проте вона, мабуть, не буде достатньо виваженою, якщо не включатиме такий основоположний принцип, як принцип *реалістичності*. Загально-відомо, що при формуванні проекту бюджету, особливо на стадії його розгляду в комітетах Верховної Ради України, депутатами оцінюється його реалістичність. Поки що конкретного показника, за яким можна було б виміряти, наскільки реальним є проект бюджету у чинному законодавстві не зазначено, однак, можна спробувати оцінювати реалістичність бюджету на основі принципу збалансованості, зорієнтованого на врівноваженості його доходів. В цьому аспекті реалістичність бюджету визначатиметься інформаційним забезпеченням розрахунків у частині податкових надходжень, що становлять основу доходів бюджету.

Необхідною умовою досягнення достовірних та реалістичних результатів розрахунків є широке інформаційне забезпечення фактичних даних, насамперед баз оподаткування за попередні звітні періоди з урахуванням прогнозних змін відповідно до умов кожного бюджетного року. Тільки на основі достатньо достовірних вихідних даних можна досягти обґрунтованих розрахунків статей податкових надходжень бюджету за узагальненим алгоритмом, прийнятним для



будь-якої податкової статті (рис. 2.2).

Рис. 2.2. Алгоритм розрахунку статей податкових надходжень до бюджету

Першим етапом такого алгоритму є визначення реального обсягу

бази оподаткування попереднього періоду. Якщо вводяться нові податки чи збори, вихідні дані про які у звітності раніше не склалися, планування надходжень починається з другого етапу, тобто з визначення фактичної бази оподаткування відповідного податку чи збору.

На практиці такі випадки майже не зустрічаються, хоча для вітчизняної системи податків таким податком може стати податок на майно (нерухомість). Проте відсутність даних про базу оподаткування у попередньому періоді досить умовна, адже при запровадженні будь-якого нового податку необхідною вимогою є детальне обґрунтування доцільності його введення, розрахунок його бази оподаткування та оптимально допустимого рівня ставок податків тощо.

Далі необхідно оцінити обсяги впливу чинників, які збільшуватимуть чи зменшуватимуть базу оподаткування у плановому періоді. До чинників, що збільшуватимуть базу оподаткування, відносяться: фактичне зростання обсягів виробництва чи послуг; збільшення об'єктів оподаткування; інфляція, що збільшуватиме вартісну оцінку об'єктів оподаткування; законодавче розширення бази оподаткування тощо.

До чинників, що зменшуватимуть базу оподаткування, можна віднести: пільги, що надаються згідно із законодавством; зменшення об'єктів оподаткування та платників податків; законодавче зменшення бази оподаткування у частині її складових та ін.

Інформація, яка використовується при розрахунках, поділяється на зовнішню (екзогенну), яка характеризує умови розрахунку величин статей бюджету та внутрішню (ендогенну), що є результатом розрахунків. Залучення до розрахунків екзогенної інформації проводиться в основному на першому етапі наведеного алгоритму, при включенні ставок податків згідно із законодавством і частково при коригуванні планових сум податкових надходжень.

Перелік основних екзогенних вартісних і кількісних показників подано у табл. 2.3.

Наведені показники за своїм змістом в основному відповідають переліку інформації, що передається для розрахунків бюджету з Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, а також Національного банку України до Міністерства фінансів України. Проте недостатньою є інформація стосовно споживчих та оптових цін, які використовуються при прогнозуванні окремих вартісних характеристик, також детально не розписані пільги, особливо щодо сплати ПДВ та ін.

Екзогенна інформація може носити і нормативний характер на етапі

включення у розрахунки податкових ставок. Ставка на практиці, як відомо, буває єдиною, середньою чи диференційованою – залежно від податку, обсяги якого прогнозуються.

Таблиця 2.3. Вхідні (екзогенні) показники

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

проекту державного бюджету

Наприклад, для податку на прибуток та ПДВ це може бути єдина ставка, для податку на доходи фізичних осіб чи плати за землю – середня, для акцизних зборів, платежів за використання природних ресурсів – диференційована ставка. Відповідно, ставки можуть збільшуватися, зменшуватися чи залишатися незмінними порівняно з попереднім періодом законодавчо або розрахунково.

Згідно з наведеним алгоритмом ендогенна інформація як результат проведених розрахунків формується на другому, третьому та четвертому етапах алгоритму і дає можливість визначитися з обсягами

податкових надходжень на плановий бюджетний період з урахуванням напрямку впливу на них екзогенної інформації. Деталізація вхідної інформації підвищує точність та обґрунтованість прогнозних розрахунків статей податкових надходжень. Для цього необхідно мати достовірне і своєчасне інформаційне забезпечення екзогенної інформації за тривалий період часу з метою комплексної оцінки тенденцій та особливостей її взаємовпливу при формуванні прогнозних величин податкових надходжень. Такий системний підхід має стати ефективним засобом формування реального проекту бюджету та усунення недоліків існуючої системи розрахунків.

Для застосування ж комплексного методу розрахунку окремої податкової статті з урахуванням етапів узагальненого алгоритму необхідно, на нашу думку, досконало визначитись стосовно детального переліку та взаємоузгодження показників, які забезпечують формування і прогнозування усіх статей податкових надходжень. В цьому аспекті слід системно проаналізувати і методично обґрунтувати чинну систему формування таких показників в усіх структурних підрозділах Міністерства фінансів України, Державній податковій адміністрації України, а головне – Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Для поліпшення організації отримання та передачі вхідних даних щодо макропоказників у Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції України останнє має розробити механізм процесу руху документів з макропоказниками, кінцевою метою якого стала б розробка усіх показників обґрунтувань, необхідних для формування статей податкових надходжень при складанні проекту бюджету у Міністерстві фінансів України на кожний наступний рік та на перспективу.

Запропоновані заходи сприятимуть реалізації принципу збалансованості і поступовому досягненню реалістичності у всіх його показниках.

У системі засад бюджетної політики важливе значення відводиться обґрунтуванню методів, що забезпечують її реалізацію. Для розрахунків щодо основних засад бюджетної політики, а також системи показників бюджету використовується кілька методів і моделей. Переважно це екстраполяційні методи з урахуванням чинників інфляції, індексів зростання ВВП та заробітної плати. Використовуються також різні моделі фіскальної політики, побудовані на застосуванні регресії і кореляції. Це в основному моделі оптимізації у сфері оподаткування, соціального захисту та побудови системи пільг і пріоритетів [92]. За

допомогою таких методів здійснюється прогнозування загальних показників бюджету та окремих статей. Проте деякі автори пропонують використовувати зокрема такі методи, як метод адаптивного згладжування, метод звичайної та робастої регресії, за допомогою яких прогнозуються не абсолютні величини статей бюджету, а їхня питома вага у ВВП. При цьому прогнозування вказаного показника питомої ваги базується на основі даних динамічного ряду у річному розрізі [74].

В цілому ж можна зробити висновки, що зараз склалася тенденція переходу від використання трендових моделей, пов'язаних тільки з екстраполяцією динамічних рядів, до багатofакторних регресійних моделей у поєднанні з нормативними методами та засобами урахування змін у чинному законодавстві. До таких моделей відноситься економіко-математична модель формування податкових надходжень з урахуванням їхньої формалізації, взаємозалежності складових баз оподаткування, варіантів ставок податків, рівня пільг та інших макроекономічних показників та нормативів.

Запропонований метод прогнозування показників, що є базами оподаткування основними податками ґрунтується на використанні регресійних рівнянь із застосуванням відповідних коефіцієнтів еластичності. Метод дає змогу проводити багатоваріантні розрахунки показників баз оподаткування, враховує їхній взаємозв'язок як між собою, так із широким колом макроекономічних показників, він апробований на прикладі прогнозування прибутку підприємств, що виступає базою формування статті податкових надходжень «Податок на прибуток підприємств» [36].

Прогнозування макропоказників, що слугують їхніми базами оподаткування, з використанням програмного забезпечення можна проводити поетапно:

- здійснення інформаційного забезпечення;
- визначення найвпливовіших чинників щодо конкретного досліджуваного показника бази оподаткування за ознаками їхнього економічного змісту та тісноти функціонального взаємозв'язку фактичних даних;
- обчислення параметрів зміни досліджуваних показників баз оподаткування з урахуванням дії кожного з обраних макроекономічних чинників впливу;
- проведення прогнозних розрахунків.

Наступним етапом є визначення обсягів статей податкових надходжень шляхом коригування прогнозованих баз оподаткування на відповідні податкові ставки і нормативи, які будуть чинними у середньостро-

ковому періоді. Для цього застосовано модель формування податкових надходжень, яка побудована з урахуванням взаємозалежностей показників баз оподаткування, ставок податків, коефіцієнтів рівня пільг щодо їхньої сплати та інших параметрів.

До методів бюджетної політики, що набули широкого застосування у бюджеті 2002 р. відноситься програмно-цільовий метод, запроваджений згідно із останньою класифікацією видатків бюджету, затвердженою наказом Міністерства України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» [32]. Ідеологія програмно-цільового методу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання бюджетною установою конкретних результатів від використання бюджетних коштів. Для того, щоб виміряти і оцінити результати за такого метода будь-які видатки мають бути затверджені у вигляді бюджетної програми, яка має мету і критерії оцінки її виконання. Застосування програмно-цільового методу передбачає здійснення й інших організаційних заходів. Зокрема, кожне міністерство має розробляти стратегію своєї діяльності не лише на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. Значно зростає при цьому роль і відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів.

Отже, застосування зазначених методів сприятиме обґрунтуванню доходної частини бюджету, прозорішому і раціональнішому використанню бюджетних коштів, а в цілому – розробці ефективної бюджетної політики.

Виходячи з цього, доцільно розробити концепцію формування бюджету за програмно-цільовим методом та порядок виконання бюджету за програмною класифікацією, включаючи положення про відповідність бюджетних програм цільовим програмам, затвердженим Верховною Радою України, закріплення бюджетних програм за відповідними кодами бюджетної класифікації та переходу від бюджетного утримання установ до системи державного замовлення суспільних послуг на конкурентних засадах.

Основні засади бюджетної політики, як уже зазначалося, регламентуються чинним законодавством, а саме, ст. 33 Бюджетного кодексу. Зокрема зазначається, що уряд має подавати Верховній Раді України до 1 червня поточного року документ, який визначає напрями бюджетної політики на наступний рік [2]. Проект Основних напрямів бюджетної політики, представляє у Верховній Раді України Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України. Далі проект розглядається профільними комітетами і затверджується

відповідною постановою Верховної Ради, яка відображає пріоритети та особливості бюджетної політики на відповідний рік. Так, Постановою Верховної Ради «Про схвалення Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік» визначено, що бюджетна політика на 2003 рік розроблялась відповідно до Конституції України, ст. 33 Бюджетного кодексу України та положень Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного розвитку на 2000–2004 роки». Визначені напрями бюджетної політики є невід'ємною частиною економічної і соціальної політики, яку проводитиме Кабінет Міністрів України у 2003 та наступних роках. Цей документ як проект бюджетної резолюції висвітлює основні засади бюджетної політики за трьома розділами, де відповідно відображаються умови формування цієї політики, напрями та основні її параметри. Зокрема акцентується увага на тому, що формування бюджетної політики при накопиченні значних недоліків у податково-бюджетній сфері потребує негайного вирішення таких питань:

- проведення податкової реформи з реальним зменшенням податкового навантаження та скасування чисельних податкових пільг, що призводять до втрати економічної мотивації;
- підвищення рівня доходів населення з одночасною відмовою від системи пільг у наданні послуг;
- своєчасність та повнота платежів до бюджету, відшкодування з бюджету сум, належних суб'єктам господарювання;
- загострення боргової ситуації у зв'язку з піковим навантаженням виплат за державним боргом у 2003 р.;
- відставання структурних реформ у галузях бюджетної сфери, що призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів [23].

Означені проблеми в умовах, які склалися, повинні враховуватись урядом при розробленні та ухваленні Державного бюджету України на відповідний рік з метою запобігання появи нових проблем у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Виходячи з цього, доцільно більш детально зупинитися на формуванні бюджетної політики на 2003 рік. Розроблені на цей рік напрями бюджетної політики, представлені у другому розділі зазначеного документу. Ці напрями торкаються таких основних складових бюджету, як доходи, видатки, фінансування бюджету та боргові зобов'язання. Стосовно збільшення обсягів доходів шляхом обмеження можливостей ухилення від оподаткування, передбачалось поетапне прийняття у 2002 р. пакету законів до Податкового кодексу України з таких питань, як реформування прибуткового податку

з громадян, вдосконалення механізму адміністрування ПДВ, податку на прибуток підприємств та акцизного збору, скасування податкових пільг, що надаються за галузевою та професійною ознаками. Разом з тим збільшити доходи передбачається і за рахунок вдосконалення механізмів банкрутства, істотного зниження темпів зростання заборгованості та за рахунок посилення роботи органів з недобросовісними платниками податків.

У сфері видатків бюджету на 2003 р. вважається за необхідне поглибити використання програмно-цільового методу щодо складання і виконання бюджету, продовжити реалізацію стратегії переходу від системи соціального захисту, яка ґрунтується на застосуванні пільг, до політики зростання доходів та надання адресної грошової допомоги соціально вразливим верствам населення, відмовитись від планування захищених статей.

Згідно з проектом основних напрямів бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин передбачається продовжити політику стабільності та прозорості на засадах, визначених Бюджетним кодексом України зі збереженням досягнутого рівня питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Що ж стосується політики фінансування бюджету, то бюджетною резолюцією на 2003 р. визначено, що джерелами фінансування державного бюджету є надходження від приватизації майна, зовнішні та внутрішні запозичення. Характерно, що пріоритетом боргової політики держави на 2003 р. визнано стримування зростання загального обсягу державного боргу та поліпшення його структури.

Третій, заключний, розділ вказаного документу, присвяченого основним параметрам бюджетної політики на 2003 р., містить основні орієнтири та критеріальні показники, зокрема, граничний розмір дефіциту (профіциту) бюджету, частку прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, яка перерозподіляється через зведений бюджет та решту всіх основних показників та положень, що визначаються ст. 33 Бюджетного кодексу.

Основні засади бюджетної політики, які розробляються урядом, трансформуються у відповідній Постанові Верховної Ради України, зокрема щодо бюджетної політики на 2003 рік [23].

У свою чергу реалізація основних засад бюджетної політики забезпечується за допомогою системи інструментів, якими можна вважати цільові критеріальні показники та засоби бюджетного регулювання. Так, регулююча функція бюджету забезпечувалася донедавна такими засобами бюджетного регулювання, як власні, закріплені та

регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, дотації, субсидії, субвенції, бюджетні позички. Згідно із Законом України «Про бюджетну систему України» (в редакції 1995 р.), що діяв до ухвалення Бюджетного кодексу, регульованими визнавались такі основні загальнодержавні податки, як ПДВ, податок на прибуток, прибутковий податок з громадян, акцизний збір з вітчизняних та імпортованих товарів.

Пропорції розподілу регульованих доходів між різними ланками бюджетної системи встановлювалися за допомогою нормативів відрахувань, які розраховувалися Міністерством фінансів України і за поданням Президента України щорічно затверджувалися Верховною Радою України у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Проте на практиці окремі види доходів стали водночас регульованими і закріпленими. Це стосується передусім надходжень від таких податків як ПДВ, прибутковий податок з громадян та акцизний збір з імпортованих товарів (табл. 2.4).

Відповідно до закону про державний бюджет доходи місцевих бюджетів середнього та базового рівнів формувалися за рахунок дотацій, субвенцій, субсидій, які надавалися з бюджетів вищого рівня і переважно з Державного бюджету. Таким чином, чинна до 2001 р. система інструментів бюджетної політики була зорієнтована на визначення обсягів місцевих бюджетів за принципом «згори до низу», коли лівова частка їхніх доходів формувалась за рахунок регульованих доходів та трансфертів у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій, які визначались щорічно при розробці проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Відповідно ж до Бюджетного кодексу метою регулювання міжбюджетних відносин при складанні проектів бюджетів повинно бути забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами та бюджетними ресурсами, що мають забезпечувати виконання цих повноважень.

На сьогодні при складанні проекту бюджету акцент переноситься лише на власні та закріплені доходи, а серед трансфертів тепер визначаються такі, як дотація вирівнювання; кілька видів субвенцій, зокрема на здійснення програм соціального захисту і на компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування щодо виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; на виконання інвестиційних проектів, а також кошти, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних

трансфертів [2].

Таким чином, новими інструментами бюджетної політики можна вважати дотацію вирівнювання, котра визначається як різниця між розрахунковим обсягом видатків адміністративно-територіальної одиниці та обсягом доходів, які акумулюються на певній території, а

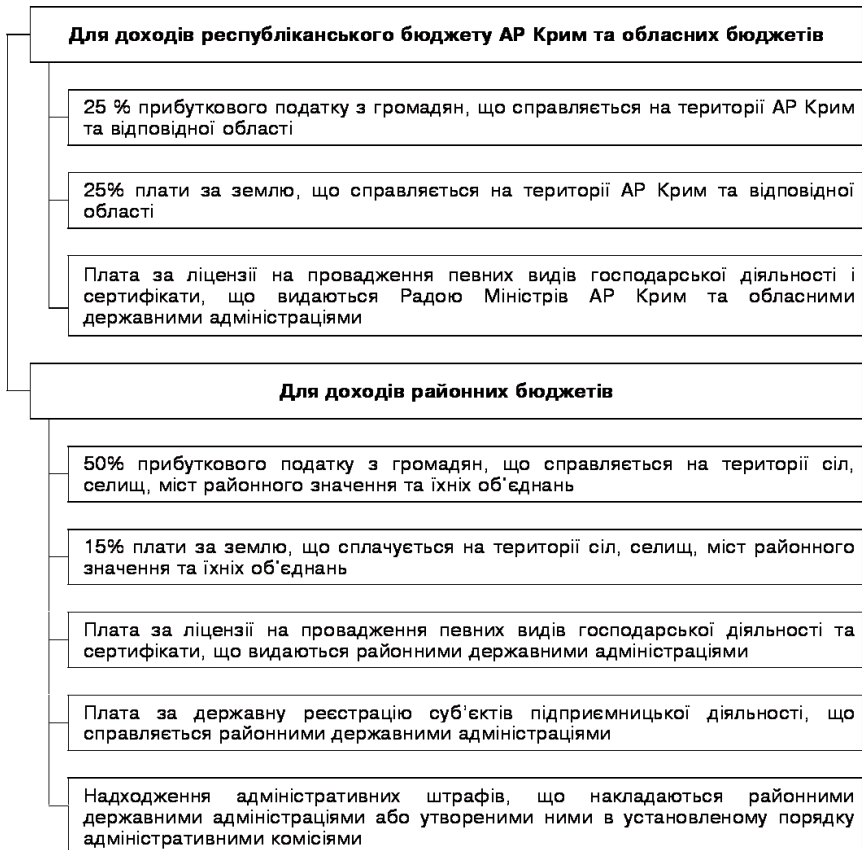
1. Прибутковий податок з громадян, %	100	у бюджети м. Київ та м. Севастополь
	75	у бюджети міст республіканського (АР Крим) та обласного значення
	25	у бюджети міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань
2. Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам		
3. Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад		
4. Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад		
5. Плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад		
6. Надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями		
7. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам		

також допоміжні інструменти: індекс відносної податкоспроможності, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти, регламентовані ст. 64, 65 та 95 Бюджетного кодексу (рис. 2.3).

Рис. 2.3. Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Нововведенням є також поняття «кошика доходів» місцевого бюджету, що представляє собою законодавчо визначений згідно із ст. 66–67 Бюджетного кодексу перелік закріплених доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (рис. 2.4).

На відміну від попередніх років змінилася й ідеологія власних доходів, оскільки відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу власними



тепер вважаються ті доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (рис. 2.5).

Рис. 2.4. Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Певну, хоч і незначну, частку у системі власних доходів становлять доходи від місцевих податків і зборів, децю збільшилися надходження від сплати за землю, а серед інших доходів – кошти від відчуження майна, які зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. Перспективи формування та використання власних доходів визначатимуться узгодженням системи повноважень органів місцевого самоврядування та обсягів

1. Місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування		
2. Плата за землю, %	100	для бюджетів м. Києва та м. Севастополя
	75	для бюджетів міст республіканського значення (АР Крим) та міст обласного значення
	60	для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань
3. Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету		
4. Надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами		
5. Податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування		
6. Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності територіальної громади		
7. Плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету		
8. Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності		
9. Фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування		
10. Плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності		
11. Надходження від місцевих грошово-речових лотерей		
12. Плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених ст. 17 Бюджетного кодексу		
13. Гранти та дарунки у вартісному обчисленні		
14. Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету		
15. Податок на прибуток підприємств комунальної власності		
16. Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення		
17. Інші надходження, передбачені законом		

витрат щодо забезпечення їхнього фінансування. В цьому аспекті важливо, щоб всі функції, які делегуються органам місцевого самоврядування, були підкріплені відповідними асигнуваннями з державного бюджету.

Рис. 2.5. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

Конституцією України також визначаються певні інструменти, за допомогою яких мають формуватися міжбюджетні відносини щодо реалізації завдань та напрямків бюджетної політики. Так, згідно із ст. 143 передбачено застосування такого інструменту, як кошти місцевого бюджету, котрі залучаються до обласних і районних бюджетів з метою розподілу між окремими територіальними громадами.

Всі ці інструменти є елементами формування нових засад у системі бюджетної політики, передусім у забезпеченні бюджетними ресурсами місцевих бюджетів. Проте вони потребують подальшого вивчення практики їхнього застосування з метою удосконалення та наближення до вимог стосовно підвищення стимулюючої і регулюючої функції бюджетної політики.

У тісному зв'язку з інструментами суто бюджетної політики мають розглядатися і такі інструменти податкової політики, як податки і збори. Нинішня податкова система України, побудована на застосуванні 39 видів податків і зборів, з яких 23 – загальнодержавні і 16 – місцеві податки та збори, потребує свого удосконалення в частині зменшення загальної кількості податків і зборів, а головне – у забезпеченні одночасного виконання нею таких важливих функцій, як фіскальна і стимулююча.

Особливої уваги потребує відпрацювання механізмів сплати непрямих податків, тобто такого універсального акцизу, як ПДВ та специфічних акцизів, що встановлюються на предмети розкоші, лікеро-горілчані, тютюнові вироби тощо. Це важливо у зв'язку з тим, що платниками непрямих податків у кінцевому рахунку є споживачі, оскільки ці податки відповідно до чинного законодавства включаються підприємцями в ціну реалізації продукції, робіт, послуг. Всі порушення і недосконалість механізму розрахунку та сплати зазначених податків відбиваються на ціні реалізації продукції, що у свою чергу спричинює зростання такого макропоказника як інфляція. Через законодавчу невідпрацьованість відповідних розрахунків з ПДВ та акцизів здійснюється багато тінювих операцій, особливо у частині експорту з України різних видів продукції та реалізації підакцизної продукції, що підлягають подальшій переробці.

Багато не вирішених проблем є в оподаткуванні місцевими податками і зборами, оскільки з 16 видів місцевих податків і зборів лише 2 – податки, а решта – місцеві збори, порядок розрахунку яких визначається згідно з Законом України «Про систему оподаткування» [10] та

Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [11]. Предметом дискусії фахівців з приводу удосконалення місцевого оподаткування є насамперед скорочення кількості місцевих зборів та усунення комунального податку як такого, що має природу подвійного оподаткування фонду заробітної плати.

Інструментами податкової системи, а разом з цим і бюджету, є прямі податки і збори, до яких відносяться податки на доходи юридичних осіб, податок на прибуток, податок на землю, збори за використання природних ресурсів тощо та доходи фізичних осіб: прибутковий податок з громадян, податок з власників транспортних засобів, податки від підприємницької діяльності тощо.

У системі прямого оподаткування склалося багато проблем, особливо в частині механізму справляння прибуткового податку з громадян, який сьогодні розраховується за прогресивною ставкою з максимальним рівнем 40%. Необхідність змін у розрахунках цього податку виникла вже давно, виходячи з необхідності забезпечення збалансованості інтересів і платників податків, і доходів місцевих бюджетів, оскільки надходження від цього податку формують кошти місцевого бюджету. Запровадження єдиної ставки оподаткування могло б сприяти створенню умов для збільшення реальних доходів населення та виходу заробітної плати з тіньової сфери економіки.

Стосовно ж податку на прибуток підприємств, то його можна вважати найголовнішим інструментом податкового та бюджетного регулювання, оскільки кінцевою метою діяльності будь-якої підприємницької структури є отримання прибутку як фінансового результату у таких розмірах, що забезпечуватимуть розширене відтворення своєї діяльності. В Україні, як відомо, починаючи з другого півріччя 1997 р. згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» запроваджено так званий валовий метод розрахунку прибутку, що оподатковується. Тобто база оподаткування визначається вилученням із суми скоригованого валового доходу валових витрат платника податку, а також нарахованих амортизаційних відрахувань [8]. Таким чином, протягом майже п'яти років застосовуються названі інструменти бюджетної та податкової політики, які дозволяють визначати обсяг надходжень від податку на прибуток, причому перелік складових, які формують валові доходи і витрати та основні методичні засади розрахунку амортизаційних відрахувань трансформуються шляхом деталізації через нормативні документи стосовно складання декларацій про прибуток підприємств [36].

На практиці існує немало проблем щодо виконання розрахунків обсягів прибутку, який оподатковується, за складовими чинного алгоритму. Особливо, на наш погляд, це торкається проблем обчислення сум амортизації за так званим податковим методом, коли не задаються два таких основоположних показники, як термін амортизації та сума ліквідаційної вартості. В результаті податковий метод амортизації не враховує фізичного і морального строку служби основного засобу і не дає змоги проконтролювати можливість цільового використання амортизаційних сум, що створюються на підприємстві [37].

Не можна визнати ефективним і порядок сплати податку на прибуток, коли складання податкової декларації з урахуванням авансових внесків відбуваються щоквартально. Останнім часом з введенням Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» дозволяється проводити сплату податку на прибуток не пізніше ніж за 50 днів після закінчення кварталу, проте податкова служба, за свідченням практиків, зацікавлена в отриманні від платників податків розрахунків згідно з законом про оподаткування прибутку [9].

Доцільно було б також разом із скасуванням системи авансових платежів скоротити і кількість звітних періодів хоча б до двох на рік. Крім цього, потребує удосконалення механізм розрахунку суми податку на прибуток шляхом застосування стимулюючих механізмів щодо здійснення інвестиційної та інноваційної діяльності на підприємстві. В цьому аспекті можна було б скористатися надбанням того механізму сплати податку на прибуток, який діяв протягом 1995–1997 рр. і передбачав можливість зменшення нарахованого податку на прибуток в сумі до 20% витрат. Це робилося з метою фінансування за рахунок чистого прибутку реконструкції і модернізації основних засобів виробництва.

Зменшення нарахованого податку можливо шляхом запровадження чинного порядку надання підприємствам інвестиційного податкового кредиту в разі, якщо такі підприємства офіційно реалізують інноваційний тип виробничої та комерційної діяльності, створюють нові якісні технології та продукти і підвищують конкурентоспроможність вітчизняних товарів. Підставою для надання податкового кредиту, що розраховується відповідно до запровадженої системи розрахунків або ж з урахуванням пропозицій щодо їхнього удосконалення, є, крім здійснення інноваційної діяльності, наявність та розробка детального виробничого та фінансового планів щодо інноваційного проекту, під який дозволяється

податкове кредитування [55].

Отже, в бюджетній політиці застосовується сукупність методів та інструментів, які є складовими системи засад як бюджетної, так і податкової політики. Застосування таких засобів здійснюється відповідно до етапів формування бюджетної політики, тобто згідно з її технологією. Технологія ж бюджетної політики повинна мати свої витoki у Концепції економічного і соціального розвитку держави. Поки що такого комплексного документа, у якому б визначалась економічна стратегія України з урахуванням основних перспективних напрямків розвитку фінансових відносин в системі зведеного бюджету як основної ланки державних фінансів, не розроблено. Існуючі в Україні програми, зокрема «Програма – 2010» та окремі соціально-економічні програми лише фрагментарно висвітлюють окремі аспекти бюджетної політики, які вже потребують коригування з урахуванням тих змін, що відбулися. Тому основним документом, що розробляється стосовно бюджетної політики, залишається бюджетна резолюція, тобто Постанова Верховної Ради України про Основні напрямки бюджетної політики на кожний наступний рік і розроблений на її основі Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Як уже зазначалось, ця постанова розробляється, а потім ухвалюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу, тобто вона формується за основними вимогами щодо її структури і змісту. У ній відображається також весь перелік показників, визначених як базові або ж критеріальні щодо бюджетної політики. Ці показники регламентуються ст. 33 Бюджетного кодексу і мають, безумовно, велике практичне значення стосовно технології розробки бюджетної політики, оскільки вони за своєю природою є макроекономічними показниками.

Проте, на наш погляд, коло таких показників можна було б розширити. Так, виходячи із світових вимог і критеріїв побудови бюджетної і податкової політики необхідно запровадити також основні критеріальні коефіцієнти до розробки проекту бюджетної резолюції та проекту державного бюджету України. До показників-критеріїв при формуванні проекту державного бюджету крім тих, що вже визначені у Бюджетному кодексі, пропонується відносити і такі узагальнюючі показники, як коефіцієнт стабільності, коефіцієнт відповідності, коефіцієнт прозорості та коефіцієнт інноваційного забезпечення. За їхньою допомогою, на нашу думку, можна забезпечити поглибленішу оцінку проекту державного бюджету за основними його параметрами. Так, на основі коефіцієнта стабільності, що характеризує ступінь

сталості податкового законодавства, розраховуються основні статті доходів бюджету на наступний бюджетний рік. Коефіцієнт стабільності пропонується розглядати як співвідношення кількості законів, якими визначаються зміни та доповнення до чинних податкових законів до кількості самих законів. Необхідність розрахунків такого коефіцієнта визначається тим, що податкова система України, яка потребує досить виваженого доопрацювання, регулює формування доходної частини бюджету як значною кількістю законів, так і змінами до них. Зокрема, станом на сьогодні загальна кількість законів України щодо оподаткування становить 164, а кількість тих законів, якими визначались зміни до них – 123. Тільки до нової редакції Закону України «Про податок на додану вартість», введеного в 1997 р., зміни та доповнення вносилися більш як 60 законами. Таким чином, коефіцієнт стабільності за запропонованим підходом щодо його розрахунку дорівнює 0,75 (123/164), хоча за стабільних умов оподаткування такий показник має наближатися до 0.

Якщо окремо розглядати закони, котрі впливають на формування саме доходів бюджету, то варто дотримуватися чинного Закону України «Про систему оподаткування», у ст. 1 якого зазначається, що зміни і доповнення до законів України про оподаткування стосовно надання пільг, зміни податків, зборів (обов'язкових платежів), механізму їхньої сплати вносяться не пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року [10]. Проте з 123 законів, які запроваджувалися як доповнення до діючих, 75 були ухвалені після 1 липня відповідного року. Тому доцільно виконувати розрахунки і такого критерію, як коефіцієнт відповідності, що характеризує частку тих законодавчих доповнень і змін у загальній їхній кількості, які були прийняті без порушень термінів запровадження. Виходячи з наведених даних, коефіцієнт відповідності вимірюється величиною 0,4 (48/123), тоді як за умов дотримання законодавчого поля він повинен дорівнювати 1.

До критеріальних показників, якими оцінюється бюджетна політика та збалансованість бюджету, можна також віднести і коефіцієнт прозорості бюджету, який характеризує рівень адресності доходів, що спрямовуються на фінансування видатків бюджету. Він визначається як співвідношення кількості статей доходів з адресною характеристикою до загальної кількості статей видатків, а його величина повинна наближатись до одиниці. Зараз адресність доходів можна визначати стосовно окремих фондів цільового призначення, зокрема йдеться про збір до Фонду України соціального захисту інвалідів та збір за

забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища. Проте, є й інші статті бюджету, які мають часткову чи повну адресність стосовно видатків. Наприклад, надходження від консульських зборів, які справляються на території України в іноземній валюті, спрямовуються на розвиток дипломатичних представництв України за кордоном у межах сум, передбачених у Державному бюджеті України на ці видатки. Збір за геологорозвідувальні роботи спрямовується на роботи, пов'язані з приростом запасів корисних копалин для забезпечення вітчизняних підприємств мінерально-сировинними ресурсами.

Для детальнішого аналізу інноваційних процесів необхідно також при розробці проекту державного бюджету виважено обґрунтовувати видатки, призначені для фінансування наукових досліджень і визначати так званий коефіцієнт інноваційного забезпечення. Насамперед слід підкреслити, що за останнє десятиріччя показник загальної наукоємності ВВП, тобто відношення національних видатків на науково-дослідні та дослідно-конструкторські розробки (НДДКР) до ВВП у більшості розвинутих країн дещо стабілізувався. Так, для США, Японії та ФРН цей показник сягає 2,5–2,9%, у Франції і Великій Британії – 2,2–2,4, Італії і Канаді – 1,3–1,7%. При цьому структура сфери НДДКР розвинутих країн і зокрема співвідношення державного та приватного фінансування відповідає потребам економічного зростання [77].

В Україні ж частка витрат на науку за всіма джерелами фінансування у ВВП в останні роки становить в середньому 1,2%. Тому, згідно із ст. 34 Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності», ухваленого у грудні 1998 р., держава повинна забезпечувати бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7% ВВП України [92, 93].

У державному ж бюджеті на 2002 р. видатки на науку передбачені в сумі 807,8 млн. грн., тобто лише 0,3% відносно запланованого ВВП, в той час, як у попередні роки їхня частка була дещо вищою. Таким чином, зберігається тенденція щодо зменшення частки державних витрат на фінансування науки у ВВП, навіть не зважаючи на проголошення пріоритетності переходу економіки України на інноваційну модель розвитку. Тому критеріальний коефіцієнт інноваційного забезпечення, який визначається як питома вага видатків на фінансування науки з Державного бюджету у ВВП, є і залишатиметься актуальним при формуванні проектів бюджетів на кожний наступний рік, а також на

середньострокову перспективу.

Зазначена система критеріальних показників як інструментів бюджетної політики сприятиме підвищенню ролі бюджету, а разом з ним і держави у перерозподілі фінансових ресурсів. Адже, як перекоонує світовий досвід, роль держави у розподільчих процесах має зростати, і бюджет в цьому аспекті є найдосконалішим засобом бюджетної політики. Виходячи із аналізу економічного розвитку останніх років, можна передбачити, що у найближчому періоді через доходи бюджету перерозподілятиметься не менше ніж 30% ВВП.

Отже, на сьогодні у системі засад бюджетної політики є значний арсенал інструментів, за допомогою яких можна здійснювати відповідні прогностні розрахунки щодо її напрямків та завдань. Однак система зазначених вище методів та показників потребує певного узгодження з метою встановлення взаємозв'язку та особливостей взаємодії при визначенні відповідних змін та пріоритетів економічного розвитку держави. Тому важливо, щоб система засад бюджетної політики стала об'єктом ґрунтовнішого дослідження, тим більше, що відпрацювання алгоритму застосування цих засад в системі макроекономічного планування та прогнозування має велике значення.

Сьогодні можна було б запропонувати таку послідовність, тобто технологію, розробки бюджетної політики України.

1. Розробка Концепції економічного і соціального розвитку України на довгостроковий і середньостроковий період.

2. Розробка Програми економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період та кожний наступний рік.

3. Розробка зведеного балансу фінансових ресурсів держави на середньострокову перспективу та на наступний період з висвітленням прогнозів щодо власних та залучених фінансових ресурсів, у тому числі і ресурсів бюджетів, а також напрямів їхнього використання на інвестиційну діяльність та поточні потреби.

4. Розробка та уточнення макроекономічних показників-орієнтирів та основних критеріальних коефіцієнтів до проекту Постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики» на наступний бюджетний період.

5. Розробка основних показників бюджету на середньострокову перспективу, виходячи з політики ресурсного забезпечення та застосування необхідного інструментарію щодо бюджетної політики.

6. Розробка проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний період, виходячи з політики дефіцитності чи

профіцитності бюджету, а також показників-орієнтирів, критеріальних коефіцієнтів та з урахуванням особливостей механізму руху документів щодо формування макроекономічних показників, які є базами оподаткування, структурними підрозділами Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Національного банку України, та інших міністерств і відомств України, із застосуванням методів прогнозування статей доходів та видатків бюджету і основних інструментів бюджетного регулювання.

Враховуючи важливість бюджетної політики для соціально-економічного розвитку країни, слід розробляти її не тільки на наступний бюджетний період, а й на середньо- та довгострокову перспективу. При розгляді Верховною Радою України Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, які подає Кабінет Міністрів України, їхній проект має містити пропозиції щодо:

- 1) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту України, який перерозподіляється через зведений бюджет України;
- 2) співвідношення податкових і неподаткових доходів Державного бюджету України;
- 3) перегляду системи податкових і бюджетних преференцій;
- 4) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України;
- 5) пріоритетів бюджетної політики та їхнього кількісного визначення;
- 6) питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету та напрямів їхнього використання;
- 7) граничного обсягу надання державних гарантій третім особам на залучення запозичень;
- 8) граничного рівня державних зовнішніх запозичень;
- 9) граничного обсягу державного боргу та його структури;
- 10) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету та коефіцієнту вирівнювання для місцевих бюджетів;
- 11) частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного бюджету України;
- 12) переліку головних розпорядників коштів державного бюджету;
- 13) змін до законодавства, ухвалення яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави.

Що стосується формування бюджетної політики, то до Бюджетного кодексу України доцільно включити нову ст. 34 про визначення основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу. У ній передбачити таке:

1. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу розробляються на основі середньо- та довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України.

2. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу визначаються з метою:

- комплексного прогнозування результатів реалізації реформ, програм та законів, що розробляються чи вже ухвалені, для бюджетної системи України;

- відстежування довгострокових негативних тенденцій і своєчасного вжиття випереджувальних заходів;

- забезпечення спадкоємності та послідовності у проведенні бюджетної політики;

- фінансового забезпечення реалізації довгострокових цілей соціально-економічного розвитку країни.

3. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу містять:

- прогноз передбачуваних змін у можливостях мобілізації доходів до Державного бюджету України;

- пріоритети бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу та їхнє кількісне визначення;

- напрями державної політики на ринках внутрішніх і зовнішніх запозичень;

- напрями розвитку міжбюджетних відносин.

4. Основні напрямки бюджетної політики на середньострокову перспективу визначаються на 3 роки, на довгострокову перспективу – на 7 років.

5. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України ухвалює постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

Відповідно до цього проект Державного бюджету України має розроблятися на основі:

- прогнозу соціально-економічного розвитку України на наступний бюджетний період;

- основних напрямів бюджетної і податкової політики;

- прогнозу балансу фінансових ресурсів і витрат держави;

- плану розвитку державного сектора економіки;

- довгострокових цільових державних програм.

Головною задачею бюджетної політики слід вважати створення державою необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо

формування оптимального розподілу державних фінансів між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення.

Можна запропонувати такі основні методи, завдяки яким формується бюджетна політика держави і ефективність застосування яких доведена практикою:

- метод структурних характеристик, котрий базується на застосуванні критеріальних показників обґрунтувань до проекту бюджету;
- податковий метод, який передбачає взаємозв'язок таких параметрів, як база оподаткування та податкові ставки;
- нормативний метод як засіб визначення витрат у розрахунку на одиницю виміру;
- програмно-цільовий метод, що будується на розробці програм, через які відповідно до поставленої мети головними розпорядниками бюджетних коштів здійснюється бюджетне фінансування у межах асигнувань бюджетних призначень;
- економіко-математичного моделювання із застосуванням макроекономічних залежностей впливу показників-чинників;
- метод екстраполяції як засіб перенесення ситуації попереднього періоду на майбутній з урахуванням умов та особливостей перспективного розвитку;
- метод експертних оцінок як визначення ситуації на базі бюджетних передбачень та комплексу знань фахівців і аналітиків;
- метод розробки сценаріїв розвитку подій у бюджетній сфері, який дозволяє чітко визначати можливі альтернативи розвитку бюджетної сфери і розробляти конкретні заходи щодо реалізації намічених пріоритетів бюджетної політики.

Зрозуміло, що найвища ефективність для формування бюджетної політики буде за умови їхнього комплексного використання. З метою підвищення ефективності і якості формування бюджетної політики держави доцільно дотримуватися певних вимог.

Проведений аналіз формування бюджетної політики в Україні дозволив визначити такі вимоги, а саме, бюджетна політика:

1) повинна забезпечувати формування бездефіцитного бюджету, збалансування якого має здійснюватись через показники дефіциту та профіциту бюджету. При збалансуванні бюджету перевага має надаватись доходам бюджету;

2) має базуватися на моніторингу процесів, що здійснюється на всіх рівнях бюджетної системи з орієнтацією на зміцнення фінансових

ресурсів її базового рівня, стратегічне планування, впровадження принципу субсидіарності та запровадження сприятливого для місцевого розвитку законодавства;

3) має бути підґрунтям оптимального перерозподілу ВВП через доходну частину бюджету з метою забезпечення виконання державою таких її основних функцій, як управлінська, соціальна, оборонна, економічна, охорони навколишнього середовища тощо;

4) повинна бути зорієнтованою на першочергове забезпечення еко-номічного зростання і соціального розвитку суспільства. З огляду на це ефективною слід вважати лише таку бюджетну політику, яка забезпечує щорічне зростання ВВП на рівні, не меншому 7–10%, при міні-мальній заробітній платі, яка адекватна прожитковому мінімуму; частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті має становити не менше 40%;

5) має передбачати подальше реформування бюджетної системи у контексті реалізації Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою та Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування» з внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу та Конституції України;

6) повинна спрямовуватись на забезпечення економічного розвитку окремих регіонів і виведення їх із депресивного стану та зменшення кількості регіонів-реципієнтів і відповідно збільшення кількості регіонів-донорів. У структурі бюджетної системи перевага повинна надаватись місцевим бюджетам;

7) повинна бути спрямована на вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні з метою забезпечення їхньої стабільності, об'єктивності та приведення до європейських стандартів. Методичною основою міжбюджетних відносин має бути формула розрахунків міжбюджетних трансфертів для міст обласного значення, обласних, районних бюджетів, яка потребує подальшого уточнення з метою врахування особливостей розрахунків для міжбюджетних трансфертів сіл, селищ, територіальних об'єднань тощо;

8) система визначення обсягу видатків місцевих бюджетів, які враховуються при розрахунку трансфертів, має базуватися на встановленні такого розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який би відповідав розміру мінімального державного стандарту надання державних послуг;

9) має забезпечувати поглиблення нормативно-правового законодавства щодо розмежування видаткових повноважень між централь-

ними, обласними, районними органами державної влади і місцевим самоврядуванням з метою створення механізму реалізації спільних бюджетних програм і проектів на обласному та районному рівнях.

10) система формування доходів місцевих бюджетів повинна стимулювати та заохочувати місцеві органи влади до збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, а також забезпечення за рахунок загальнодержавних податків формування закріплених за окремими місцевими бюджетами кошика доходів, котрі враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

11) моніторинг реалізації напрямків та показників єдиної державної бюджетної політики має здійснюватися Міністерством фінансів України як головним методологічним центром з питань державної бюджетної політики України.

Розділ III.
Засади формування
державної бюджетної
політики в Україні

3.1. Методи визначення пріоритетів державної бюджетної політики України в перехідний період

З визначення сутності бюджетної політики випливає, що її складовою є сукупність пріоритетів або національних інтересів у цій сфері діяльності держави.

Для того, щоб проаналізувати теперішній стан із визначенням пріоритетів бюджетної політики, слід спочатку визначитися з критерієм віднесення тих чи інших цілей бюджетної політики до пріоритетних, використовуючи такий підхід: пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий кількісний орієнтир. Виходячи з цього не слід ототожнювати категорії «пріоритет бюджетної політики» і «пріоритет соціально-економічного розвитку країни» [31]. Якщо перший має здійснюватися за рахунок лише бюджетних коштів, то другий – за рахунок усієї сукупності коштів, які є в країні, включаючи іноземні кредити.

У Бюджетному кодексі України не дається поняття «пріоритет бюджетної політики», в ньому використовується категорія «основний напрям бюджетної політики» [2]. Тому співвідношення між категоріями «основний напрям бюджетної політики» і «пріоритет бюджетної політики» потребує чіткого розмежування. На наш погляд, напрямів бюджетної політики може бути багато, про що саме і свідчить наведений вище аналіз Бюджетних резолюцій Верховної Ради України [16–23] та Основних напрямів бюджетної політики, які відповідно до Бюджетного кодексу України розробляє з 2003 р. Кабінет Міністрів України. Пріоритетів може бути лише кілька. В Основних напрямках бюджетної політики на 2003 р., представлених урядом Верховній Раді України, таких напрямів визначено: у розділі «Доходи бюджету» – 8, «Фінансування бюджету» – 3, «Видатки бюджету та міжбюджетні відносини» – 4, а всього 15 напрямів. До того ж ці напрями викладе-но нечітко: в одному місці – це напрями, в іншому – цілі, хоча це не одне й те саме. Приблизно такий же підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики простежується у Постанові Верховної Ради України від 4 липня 2002 р. Пріоритетними напрямками бюджетної політики визнано такі:

- забезпечення безумовної збалансованості бюджету;
- соціальне спрямування бюджету;
- послаблення боргового навантаження на державні фінанси;
- підвищення рівня реальних доходів населення та купівельної спро-

можності громадян;

- забезпечення соціальних гарантій, соціального захисту населення та безплатної медичної допомоги, а також соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці;

- погашення заборгованості із заробітної плати у бюджетній сфері та соціальних виплат і недопущення виникнення такої заборгованості у наступні періоди;

- забезпечення пропорційного фінансування державних програм, затверджених Верховною Радою України;

- стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактора економічного зростання;

- розробка та впровадження податкової реформи [22].

У цьому документі 9 напрямів бюджетної політики, але вже пріоритетних. Як видно із їхнього змісту за сутністю вони лише якісно визначені, без кількісного наповнення. Крім того, навіть без розрахунків зрозуміло, що всіх коштів зведеного бюджету країни не вистачило б для їхнього фінансування. Тому їх не можна вважати пріоритетними напрямами бюджетної політики.

Основні напрями бюджетної політики включають також реформування бюджетної і податкової систем, конкретні заходи щодо поліпшення існуючих відносин в економічній сфері країни, а також основні параметри бюджетної політики, тобто вони значно ширші за сукупність пріоритетів бюджетної політики, мають ширший об'єкт «докладання зусиль». Тому серед Основних напрямів бюджетної політики слід визначити пріоритетні, тобто напрями з вужчим об'єктом «докладання зусиль», а саме: спрямованих на вирішення складних проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів і до того ж кількісно визначених. Потребує також визначення і співвідношення між захищеними статтями видатків Державного бюджету України та пріоритетами бюджетної політики. Категорію «захищені статті видатків Державного бюджету» започатковано вперше у Державному бюджеті України на 1998 р. У ньому встановлювалось, що фінансування захищених статей Державного бюджету України належить до першочергових. Такими статтями були визначені:

- оплата праці працівників бюджетних установ;

- нарахування на заробітну плату;

- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;

- забезпечення продуктами харчування;

- виплата відсотків за державним боргом;

- трансферти органам державного управління інших рівнів;
- трансферти населенню (пенсії, допомоги, стипендії, повернення заощаджень громадян). Зміст захищених статей у складі державних бюджетів на 1999–2003 рр. зберігався майже без змін. Статус статей як «захищених» на законодавчому рівні не визначено, якщо не вважати за певну конкретизацію «першочерговий порядок фінансування захищених статей» та «пропорційність їхнього фінансування за розпорядниками коштів». У той же час така оговореність не означає їх 100%-ного забезпечення цих статей. Та й сама практика їхнього фінансування свідчить про інше.

Зважаючи на це, а також на те, що категорія «захищені статті» фактично втратила необхідність, доцільно відмовитися від неї. Тим більше, що в Основних напрямках бюджетної політики на 2003 р. Кабінет Міністрів України запропонував не затверджувати перелік захищених статей, хоча й з іншим обґрунтуванням, а саме «виходячи з того, що збалансований бюджет має бути виконаний за усіма видами видатків у повному обсязі». Введення ж категорії «пріоритет бюджетної політики» повністю замінює категорію «захищені статті» і зорієнтовано на виконання значно ширших функцій, ніж остання.

Виходячи з обраного нами критерію пріоритетності, такі цілі бюджетної політики, які визначені у Бюджетних резолюціях Верховної Ради України до 2001 р., і Кабінетом Міністрів України з 2002 р., подані на ухвалення парламенту, не відповідають цьому критерію, оскільки для їхньої реалізації потрібні всі фінанси країни, а також іноземні позики.

Крім того, аналіз змісту Бюджетних резолюцій [16–23] і Основних напрямів бюджетної політики за період 1992–2003 рр. свідчить про наявність суттєвих недоліків у механізмі визначення пріоритетів бюджетної політики:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі при українських обмежених бюджетних ресурсах практично неможливо;
- визначення пріоритетів бюджетної політики лише на бюджетний період, тобто на рік. Такий підхід не дає можливості планувати їх на середньо- і довгостроковий період, не забезпечує послідовності бюджетної політики, спрямованої на здійснення широкомасштабних економічних і соціальних завдань на перспективу;
- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів;
- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються

недосяжними за певних умов функціонування економіки країни;

- значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відноси-ти до пріоритетів і котрі були профінансовані у 2002 р. на рівні приблиз-но 70%;

- необрахованість потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики;

- невідповідність напрямків використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам;

- неузгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями програми соціально-економічного розвитку України.

Подолати наведені недоліки у процесі визначення пріоритетів бюджетної політики можна лише шляхом зміни наукового і методологічного підходу щодо їхнього визначення.

До основних засад визначення пріоритетів бюджетної політики доцільно віднести такі:

- інформаційно-аналітичне забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку країни і реалізації бюджетної політики;

- визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери, за якими здійснюватиметься аналіз стану бюджетної сфери і рівень реалізації наміченої бюджетної політики;

- аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, включаючи реалізацію бюджетної політики за попередній період (з використанням системного і ситуаційного аналізу, SWOT-аналізу);

- за результатами аналізу – виявлення загроз стану бюджетної сфери і здійсненню бюджетної політики;

- стратегічне планування бюджетної політики з урахуванням результатів аналізу соціально-економічного розвитку країни, стану бюджетної сфери, переліку загроз, власне визначення пріоритетів бюджетної політики, прогнозування дії чинників і заходів, які забезпечуватимуть реалізацію бюджетної політики, і перспектив здійснення самої бюджетної політики шляхом розробки і реалізації бюджетних цільових програм з кожного пріоритету.

Розглянемо кожну з засад визначення пріоритетів бюджетної політики.

1. Інформаційно-аналітичне забезпечення. Процес визначення пріоритетів бюджетної політики, а тим більше їхнього прогнозування на довготривалий період, неможливі без відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення. Таке забезпечення має відбуватися за двома напрямками аналізу: соціально-економічного розвитку країни і бюджет-

ної сфери.

Його сутність і основні завдання впливають з нижченаведеного пропонуемого алгоритму:

- визначення інформаційних потреб, достатніх для моніторингу на постійній основі стану соціально-економічного розвитку країни і бюджетної сфери в комплексі;

- організація системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку країни і бюджетної сфери;

- встановлення першоджерел інформації щодо соціально-економічного розвитку країни (макропоказники економічного і соціального розвитку) і стану бюджетної сфери (дані бюджетної статистики) і установ, які мають її надавати;

- добір необхідної інформації (статистичних даних) щодо визначеної сукупності показників, які характеризують соціально-економічний розвиток країни (макропоказники економічного і соціального розвитку) і функціонування бюджетної сфери (дані бюджетної статистики) і чинники (процеси), які впливають на її стан;

- оцінка достовірності, повноти і своєчасності надання інформації з соціально-економічного розвитку країни і бюджетної статистики;

- попередня обробка отриманої інформації по всіх показниках, які характеризують соціально-економічний розвиток країни і функціонування бюджетної сфери і процеси (внутрішні і зовнішні), які впливають на їх стан;

- аналітична обробка інформації по статистичних показниках та індикаторах бюджетної статистики;

- збирання цільової інформації для поглибленого аналізу конкретних загроз соціально-економічному розвитку країни і бюджетній сфері з виявленням чинників і умов появи загроз.

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

- визначення національних інтересів (пріоритетів) у бюджетній сфері, які мають включатися до складу бюджетної політики держави;

- оцінка згідно з визначеними національними інтересами держави у бюджетній сфері цілей її розвитку;

- оцінка загальної ситуації і шляхів розвитку бюджетної сфери;

- визначення можливого розвитку внутрішніх і зовнішніх загроз бюд-

жетній сфері та їх негативних наслідків;

- оцінка можливого впливу позитивних або негативних чинників на розвиток бюджетної сфери та показників, які її характеризують, а також процесів, що впливають на її стан;

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

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

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

Так, згідно з Бюджетним кодексом України до індикаторів, які характеризують Основні напрями бюджетної політики, що розробляються Кабінетом Міністрів України і подаються на розгляд Верховної Ради України, відносяться такі: обсяг доходів і обсяг витрат (у грошовому вираженні в % до прогнозного річного обсягу ВВП); граничний розмір дефіциту (профіциту) Державного бюджету України (% до прогнозного річного обсягу ВВП); частка прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України; граничний обсяг державного боргу та його структура; питома вага міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнт вирівнювання для місцевих бюджетів; питома вага капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України [1].

Але у перехідний період і враховуючи на затягну економічну та фінансову кризу в нашій країні, а також з метою прогнозування хоча б на декілька років розвитку подій у бюджетній сфері в її взаємопов'язаності із оточуючим середовищем, цього замало для раціонального управління бюджетним процесом і бюджетною системою, здійснення ефективної бюджетної політики. Поряд з суто бюджетними показниками, наведеними вище, потрібна певна сукупність макроекономічних показників, без яких неможливо скласти проект бюджету і прогнозувати його ви-

конання по дохідній і витратній частинах, тому що саме процеси, які вони характеризують, впливають на формування бюджетних показників. До такої сукупності, яка має використовуватися в ході бюджетного планування і прогнозування, слід віднести такі макроекономічні показники розвитку країни на плановий рік: прибуток у народному господарстві, приріст грошової маси, баланс доходів і витрат населення, обсяг амортизаційних відрахувань, зведений баланс фінансових ресурсів, індекси оптових і споживчих цін, сальдо платіжного балансу, валютний курс.

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

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

3. Аналіз соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери. Основними методами аналізу, найпридатнішими для цього, є системний аналіз і розробка сценаріїв розвитку подій.

Визначимо засади застосування системного аналізу. У процесі визначення пріоритетів бюджетної сфери і виявлення та оцінки загроз цій сфері системний аналіз може ґрунтуватися на таких передумовах:

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

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

3) багатоаспектність проблем функціонування бюджетної сфери – жодна з них не може бути вирішена без врахування інших її аспектів;

4) обмеженість бюджетних ресурсів та їхня недостатність для розвитку економіки країни і соціального забезпечення населення обумовлює необхідність пошуку варіантів вирішення проблем функціонування бюджетної сфери і вибору з цих варіантів оптимального;

5) варіантність використання і заміни бюджетних ресурсів на різних

рівнях управління пом'якшує попередню вимогу і це слід враховувати при проведенні системного аналізу соціально-економічного розвитку країни та стану бюджетної сфери.

Системний аналіз з метою визначення стану соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, а також – загроз бюджетній сфері та чинників, що спричиняють до них, може здійснюватись поетапно.

I етап – визначення конкретної мети аналізу соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, яка у нашому випадку полягає в установленні числового значення індикаторів, що характеризують об'єкти аналізу та у виявленні загроз бюджетній сфері і чинників, котрі сприяють їхньому виникненню. На цьому етапі попередньо вивчаються проблеми соціально-економічного розвитку країни і стану бюджетної сфери, складається загальне уявлення про характер їхнього функціонування. Бюджетна сфера структурується за складовими, встановлюються якісні критерії та кількісні параметри оптимального стану її функціонування.

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

III етап – функціональний аналіз. Він спрямовується на виявлення функціональних та кореляційних зв'язків між індикаторами та складовими бюджетної сфери, між нею і навколишнім середовищем, між внутрішніми і зовнішніми чинниками, що забезпечують відповідний стан бюджетної сфери. Виявляються загрози бюджетній сфері економічного та правового характеру, чинники їхнього виникнення. Моделюється безпечний стан бюджетної сфери, розробляються варіанти переходу до такого стану.

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

досягнення безпечного стану, терміни виходу на параметри такого стану.

4. Виявлення загроз бюджетній сфері як негативних чинників, котрі впливають на темпи і повноту реалізації пріоритетів бюджетної сфери і бюджетної політики в цілому. Загроза бюджетній сфері виникає, коли перевищено порогове значення того чи іншого характерного для цієї сфери індикатора (табл. 3.1).

Показник	Значення індикаторів		Співвідношення П/Ф, разів
	порогові (П) ¹	фактичні (Ф) ² за 2002 р.	
Видатки державного бюджету в цілому, % ВВП	20	19,6	0,98
Дефіцит державного бюджету, % ВВП	3	- 0,5 (профіцит)	-
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	40	54,4	1,36
Державний борг (внутрішній і зовнішній), % ВВП	60	46,0*	0,767
Темп зростання державного боргу відносно темпів зростання ВВП, од.	1	0,96*	0,96
Внутрішній борг, % ВВП	30	15,3*	0,51
Зовнішній державний борг, % обсягу експорту	70	79,3**	1,133
Зовнішній державний борг, % ВВП	25	30,7*	1,228
Витрати на обслуговування і погашення зовнішнього державного боргу, % обсягу експорту	18	12,5***	0,684

¹ – дані з [Ермошенко М. М. Фінансова безпека держави: Наук. монографія. – К.: КНТЕУ, 2001].

² – дані НБУ.

* – станом на 01.09.2002 р.

** – станом на 01.07.2002 р.

*** – станом на 01.10.2002 р.

Таблиця 3.1. Значення індикаторів бюджетної сфери України

Виходячи з наведених у таблиці даних, а також проведеного аналізу стану бюджетної сфери, бюджетній сфері сьогодні загрожують:

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

підтримання збиткових галузей народного господарства.

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

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

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

Програма соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років, крім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. З врахуванням цих напрямів повинні формуватися Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх – визначатися пріоритетні. Ця програма має щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а уточнення – враховуватися при розробці Основних напрямів бюджетної політики і визначенні пріоритетів бюджетної політики. На наш погляд, Програма соціально-економічного розвитку України має розроблятися в сучасні часи на основі Послання Президента України до Верховної Ради України «Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 роки «Європейський вибір», котре є нічим іншим як Концепцією економічного і соціального розвитку України на довготривалий період.

Реалізація кожного пріоритету бюджетної політики має бути обрахованою: слід знати у що обійдеться його здійснення, скільки для цього потрібно фінансових коштів. Без цього він не може вважатися пріори-

тетом. По кожному пріоритету бюджетної політики слід розробляти кошторис, який має закладатися до цільової бюджетної програми з цього пріоритету. На реалізацію пріоритетних напрямів бюджетної політики слід спрямовувати кошти спеціального фонду бюджетів усіх рівнів.

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

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

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

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

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

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

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

Процес стратегічного планування бюджетної політики має включати і програмно-цільове планування реалізації пріоритетів такої політики.

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

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

- визначення пріоритетів бюджетної політики (на середньостроковий період),
- визначення завдань програми на бюджетний період, напрямів і заходів діяльності, які забезпечують реалізацію пріоритетів (на бюджетний період),
- розрахунки обсягів коштів, потрібних для реалізації сукупності пріоритетів бюджетної політики,
- порівняння визначених обсягів коштів з можливостями зведеного бюджету країни. В разі необхідності – винайдення додаткових коштів (позики органів державної влади всіх рівнів, залучення коштів від приватизації тощо),
- визначення відповідального органу державної влади за виконання цільової бюджетної програми у вигляді головного розпорядника бюджетних коштів,
- визначення критеріїв і показників оцінки і аналізу результативності цільової бюджетної програми відносно обсягів витрат, кінцевого продукту (кінцевого результату), ефективності понесених витрат і якості,
- виділення необхідних для реалізації бюджетних пріоритетів в рамках цільової бюджетної програми фінансових коштів,
- організація систематичного контролю виконання цільової бюджетної програми по визначених критеріях і показниках оцінки результативності,
- корегування програми (завдань, заходів, обсягів фінансових ресурсів) в разі відставання від програми.

Крім того, у межах цільових бюджетних програм, по яких виконання покладене на головного розпорядника, кожний розпорядник бюджетних коштів має розробити стратегію своєї діяльності щодо реалізації

пріоритету бюджетної політики не лише на наступний рік, але й на середньострокову перспективу. Використання програмно-цільового підходу до реалізації бюджетних пріоритетів значно підвищує роль головних розпорядників бюджетних коштів у складанні своїх бюджетів. Зростає також відповідальність за використання бюджетних коштів по визначених пріоритетах бюджетної політики на всіх рівнях бюджетної системи.

Таким чином, формування пріоритетів бюджетної політики повинно відповідати таким вимогам:

- метою пріоритетів бюджетної політики має бути вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного та соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів;

- пріоритети бюджетної політики повинні мати довгостроковий характер і щорічно уточнюватися у період розробки бюджету на наступний період;

- реалізація пріоритетів має передбачати і забезпечувати наступність та послідовність: у разі недосягнення мети у поточному бюджетному році завдання має продовжуватись з урахуванням нових економічних та соціальних обставин на наступний рік;

- пріоритети бюджетної політики повинні характеризувати витрачання бюджетних коштів, котрі мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави та забезпечуються бюджетним фінансуванням першочергово;

- обрахованість пріоритетів бюджетної політики у вигляді кошторису з кожної бюджетної програми реалізації;

- пріоритети бюджетної політики повинні бути визначені у складі Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, відповідати засадам Державної програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в законі про Державний бюджет України на відповідний рік;

- пріоритети бюджетної політики мають бути малочисельними, щоб запобігти розпорощуванню обмежених бюджетних ресурсів та сприяти їхньому ефективному використанню.

Вищенаведена методика надає можливість визначати пріоритети державної бюджетної політики на перспективу. Проведений аналіз стану соціально-економічного розвитку і бюджетної сфери України за попередній період дає можливість обґрунтувати наступні пріоритети бюджетної політики на довгостроковий період:

- 1) підтримка підприємництва;

2) забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
3) державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку шляхом забезпечення якісно нового рівня середньої, професійно-технічної і вищої освіти, розвитку науки, створення інфраструктури інноваційної діяльності і прогресивних змін у структурі суспільного виробництва;

4) суттєве поліпшення діяльності в галузі охорони здоров'я.

Важливим пріоритетом бюджетної політики на подальшу перспективу є **державна підтримка підприємництва**. Без неї неможливе становлення середнього класу суспільства. Аналіз становлення і розвитку малого та середнього підприємництва у нашій країні свідчить про неефективність і недостатність заходів, які впроваджуються державою щодо фінансової підтримки підприємництва. Вони поодинокі, некомплексні, розірвані між галузями та регіонами. Більше того, по суті, держава вже протягом тривалого часу фактично ігнорує проблеми розвитку підприємництва. Це підтверджується відсутністю сталих тенденцій до економічного зростання, загрозою зникнення високотехнологічних галузей, суттєвим звуженням спеціалізації України у міжнародному розподілі праці, значною загрозою соціальному захисту населення. Про це свідчать також низькі темпи зростання чисельності підприємницьких структур, а також мала частка ВВП, створювана ними.

Аналіз Бюджетних резолюцій Верховної Ради України і законів про Державний бюджет України за відповідні 1996–2003 роки показує, що пряма підтримка розвитку підприємництва як пріоритет державної політики у них не відображалася. А якщо й закладалася така підтримка, то – опосередковано, завуальовано. Із змісту Бюджетних резолюцій випливає, що підтримка підприємництва можлива у вигляді «створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові», «сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності» (бюджетна резолюція на 1996 р.), «оздоровлення вітчизняного виробництва» (бюджетна резолюція на 1998 р.), «формування ефективної структури промислового, сільськогосподарського виробництва на основі раціональної політики, державного протекціонізму, ефективних організаційних та економічних механізмів його практичної реалізації» (бюджетна резолюція на 1999 р.), «нарощування інвестицій у державний сектор економіки для сприяння загальному економічному зростанню та забезпечення фінансування паливно-енергетичного комплексу, експортноспроможних та високоліквідних галузей промисловості» (бюджетна резолюція на 2000 р.), «ство-

рення соціально орієнтованої ринкової економіки, стабілізація економічного середовища як передумова розвитку бізнесу, досягнення довготривалого економічного зростання» (бюджетна резолюція на 2001 р.), «розвиток економічних реформ, створення соціально орієнтованої ринкової економіки, закріплення досягнутих темпів економічного зростання» (бюджетна резолюція на 2002 р.).

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

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

Стосовно нашої країни підтримка підприємництва за рахунок бюджету може здійснюватися через бюджет розвитку, який у Бюджетному кодексі України має назву «спеціальний фонд».

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

- прямі бюджетні дотації;
- бюджетні кредити;
- бюджетні інвестиції;
- державні замовлення;
- податкові пільги;
- програмно-цільовий метод підтримки підприємництва;
- закладення у спеціальний фонд державного і місцевих бюджетів коштів на підтримку підприємництва.

Бюджетні кредити підприємству можна вважати ефективнішою формою порівняно з бюджетними дотаціями, а гарантії для одержання кредитів за рахунок бюджетів усіх рівнів – порівняно з бюджетними кредитами. До основних переваг бюджетних кредитів над дотаціями можна віднести практику їхнього надання на умовах платності і

обов'язкового повернення, що примушує підприємців до ефективного використання тимчасово залучених коштів. Перевагою ж банківських кредитів підприємцям під бюджетні гарантії є надання державної підтримки без використання бюджетних коштів (вони потрібні тільки при неможливості повернення кредиту).

Однак наведені переваги реалізуються лише за певних умов:

а) наявності ефективної системи повернення кредитів та реалізації принципу платності за них;

б) забезпечення реальної відповідальності підприємців-позичальників;

в) проведення державою на усіх рівнях виконавчої влади політики жорстких обмежень, яка не припускає списання боргів;

г) надання підприємцям кредитів під бюджетні гарантії лише тим підприємницьким структурам, які спроможні їх ефективно використати у ринкових умовах.

Бюджетні інвестиції в інвестиційні проекти підприємців можна вважати виправданими за таких умов:

а) при відсутності інших можливостей мобілізації коштів (грошових коштів, у вигляді акцій) або внаслідок тривалої окупності проектів;

б) при визначенні державних пріоритетів соціально-економічного розвитку, до реалізації яких доцільно залучати підприємницькі структури і підприємців.

Державні замовлення підприємницьким структурам і окремим підприємцям широко використовуються у країнах з розвинутою економікою для державної підтримки підприємництва. Державні замовлення доцільні якщо:

- високий рівень конкуренції між потенційними постачальниками-підприємцями;

- проводяться державні тендери для відбору найприйнятніших контрагентів з числа підприємницьких структур;

- адекватно відображаються інтереси споживачів у контрактах між державою і підприємницькими структурами;

- точно виконуються державні замовлення.

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

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

Суттєве значення для удосконалення державної бюджетної політики

щодо розвитку підприємництва буде мати:

- розробка та схвалення Верховною Радою України повномасштабної концепції державної політики розвитку підприємництва, яка ґрунтуватиметься на конституційному праві кожного громадянина України здійснювати підприємницьку діяльність;

- розробка і ухвалення Кодексу України про засади підприємницької діяльності, що базуватиметься на приватному праві і регулюватиме не тільки існуючі відносини підприємницької діяльності, а й ті, які ще не врегульовані чинним законодавством;

- термінове ухвалення Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва», який визначатиме загальні правові, організаційні та економічні засади підтримки малого підприємництва.

У наведених документах доцільно передбачити розділи щодо основних інструментів бюджетної підтримки підприємництва за визначеними вище напрямками.

Зважаючи на те, що підприємницькі структури мають регіональне розташування і «прив'язані» до певних місцевостей, основний наголос у бюджетній підтримці підприємства слід перенести на регіональний рівень. І лише для державних програм підтримки підприємництва в цілому доцільно використовувати кошти державного бюджету.

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

- 1) інформаційно-методичне забезпечення підприємницьких структур, особливо новостворених, підготовка рекомендацій для них про спрямування діяльності підприємців відповідно до соціально-економічного розвитку регіону;

- 2) надання інформаційних і консалтингових послуг новоствореним підприємницьким структурам і окремим підприємцям, які б передували створенню підприємств. Доцільно також організувати юридичний захист і економічну просвіту підприємців; створити відповідну державну службу і надавати послуги за помірну (в окремих випадках безкоштовно), а можливо й диференційовану ціну;

- 3) створення і забезпечення функціонування з боку місцевих органів влади бізнес-центрів і бізнес-інкубаторів, які опікуватимуться підприємницькими структурами аж до виведення їх на «вільні хліби»;

- 4) налагодження системи кредитування підприємницьких структур

за двома напрямками:

- за рахунок бюджету (державного – асоціаціям і спілкам підприємств, які діють у масштабі країни і місцевих – регіональним спілкам і окремим підприємствам та підприємцям);

- за допомогою банківських кредитів з наданням гарантій з боку місцевих органів влади (через місцевий бюджет).

Бюджетна політика держави повинна як пріоритет передбачати **вирішення соціально-економічних проблем регіонів**, оскільки регіони, з огляду на можливості їхнього фінансового самозабезпечення без допомоги центрального уряду, неспроможні їх подолати.

Зрозуміло, що вирішення таких регіональних проблем слід здійснювати через бюджети: державний і відповідний місцевий. Головним тут є визначення оптимальної частки держави у виглядів трансфертів з державного бюджету до регіонального, що сприятиме послідовному вирішенню проблем соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону. Тому пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів повинні відобразитися у бюджетній політиці країни.

При визначенні державної бюджетної політики, яка враховуватиме необхідність соціально-економічного розвитку регіонів, слід спиратися на нову логіку побудови економічних пріоритетів країни сформульовану у Посланні Президента України до Верховної Ради України (2000 р.):

- 1) економічне зростання і підвищення рівня життя;
- 2) макроекономічна стабілізація;
- 3) інституціональні реформи, які прийшли на зміну зворотній послідовності пріоритетів минулих часів.

Відтак, на регіональному рівні мають здійснюватися відповідні кроки щодо проведення раціональної структурної, інноваційної, промислової і аграрної політики, пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, які неможливі без підтримки держави.

За роки незалежності у нашій країні суттєво поглибилася регіональна диференціація. Якщо у 1991 р. максимальний розрив між регіонами за показником доходів на душу населення був приблизно трикратним, то станом на 2002 р. він уже перевищує семикратний. Більше того, введено навіть офіційне поняття «депресивні регіони».

У свою чергу місцеві органи повинні переймати на себе вирішення більшої частки соціальних і побутових проблем населення. Для цього регіони повинні володіти власним ресурсом соціально-економічного розвитку і фінансово-кредитного маневру.

Місцеві органи влади мають для цього достатні законодавчо

закріплені повноваження. Відповідно до чинного законодавства до власних видаткових повноважень органів місцевого самоврядування відносяться:

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

Слід враховувати, що відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів і формується за рахунок надходжень від відчуження комунального майна, дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, запозичень та субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів тощо. Але цього замало для забезпечення необхідних темпів соціально-економічного розвитку регіонів.

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

Зважаючи на викладене, пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів, які належить відображати у бюджетній політиці держави, можуть бути такими:

- вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;
- підтримка і розвиток підприємництва. Для цього запровадити ширше використання місцевих позик, які (цільовим призначенням через бюджет) спрямовувати на підтримку і розвиток підприємництва;

- оздоровлення вітчизняного виробництва у регіональному аспекті;
- отримання державних замовлень за участі підприємців і підприємств регіону;
- реальне забезпечення самостійності і збалансованості місцевих бюджетів, а також концентрації місцевих бюджетів (з урахуванням бюджетних трансфертів) з метою вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку регіону;
- забезпечення розробки регіонального зрізу державної програми економічного і соціального розвитку України, яка щорічно формується для використання її макроекономічних показників у процесі розробки державного бюджету;
- ухвалення Законів України «Про мінімальний бюджет», «Про мінімальні соціальні стандарти», «Про вирівнювання місцевих бюджетів»;
- надання місцевим органам влади права залучати позичкові кошти тільки на фінансування дефіциту капітальних витрат.

Державні видатки на освіту і науку належать до інструментів створення і поліпшення конкурентоспроможних умов виробництва, які у свою чергу означають визрівання конкурентних переваг економіки тієї чи іншої країни. Запровадження **інноваційної моделі розвитку економічного зростання** має розпочинатися з відповідної перебудови освіти і науки як передумови переведення економіки на таку модель розвитку. Водночас створення інфраструктури інноваційної діяльності (мережа технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж, центрів консалтингу та інжинірингу) є одним з серйозних чинників успішного впровадження інноваційної моделі розвитку економіки. Трансформація структури виробництва відповідно до інноваційної моделі зростання має відбуватися на всіх етапах переходу на іншу модель економічного розвитку. Враховуючи, що протягом терміну незалежності України структурної перебудови економіки не відбулося, далі відкладати вирішення цієї проблеми уже неможливо.

Суттєве поліпшення охорони здоров'я є також фундаментальною передумовою соціально-економічного прогресу. Тому цей напрямок теж має стати пріоритетом бюджетної політики держави. За рахунок бюджетних коштів повинні фінансуватися державні мінімальні стандарти послуг у галузі охорони здоров'я, державні програми, спрямовані на боротьбу з найнебезпечнішими захворюваннями, соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці.

3.2. Розвиток системи бюджетного планування

Бюджетне планування як комплекс методологічних, методичних та технічних заходів з визначення доходів і видатків бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи та на основних стадіях бюджетного процесу, існує в кожній країні, адже бюджет розробляється кожною державою самостійно.

В Україні бюджетне планування почало свій розвиток з виходом у 1991 р. першої редакції Закону України «Про бюджетну систему України» і визначалося вже при розробці на 1992 р. першого бюджету держави. За період незалежності бюджетне планування набуло розвитку відповідно до особливостей бюджетного процесу та практики розробки щорічного основного фінансового плану держави.

У вітчизняних економічних дослідженнях бюджетному плануванню приділялась значна увага. Його проблеми досліджувалися такими вітчизняними вченими-економістами, як Й. М. Бескид, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, С. І. Юрій, В. М. Опарін. Оцінювалась практика бюджетного планування у 90-х роках, зокрема фахівцями з питань бюджету, які безпосередньо брали участь при аналізі і затвердженні проектів бюджетів в українському парламенті, а саме А. Ю. Бобро, Є. Д. Жовтяк, Ц. Г. Огонь.

Загальновідомо, що бюджетне планування займає центральне місце у фінансовому плануванні, оскільки воно пов'язане з показниками фінансових планів державних підприємств, бюджетних установ та організацій, а також балансами фінансових ресурсів окремих регіонів. У процесі бюджетного планування аналізуються кількісні та якісні показники окремих галузей економіки, що дає змогу враховувати пропозиції щодо зміцнення доходної частини бюджету, забезпечення держави необхідним обсягом фінансових ресурсів для виконання нею законодавчо визначених функцій. У процесі бюджетного планування забезпечуються необхідні фінансові пропорції, згідно з Державною програмою економічного і соціального розвитку України визначаються як обсяги доходів бюджету та резерви їхнього зростання, так і обсяги видатків та резерви скорочення, створюється належна фінансова база соціального захисту населення, розподіляються доходи і видатки між окремими ланками бюджетної системи.

Розглядаючи бюджетне планування у контексті бюджетного процесу, можна зазначити таке. Згідно з Бюджетним кодексом України, визначено

чотири стадії бюджетного процесу [2]. Якщо весь бюджетний процес представити за двома окремими складовими, то перша з них, тобто поєднання етапів складання, розгляду і затвердження бюджету, це і є бюджетне планування, а друга – виконання та контроль за виконанням бюджету. Таким чином, бюджетне планування відбувається протягом року, який передує бюджетному. Цей період слід розглядати як серцевину бюджетного процесу, адже виконання бюджету залежить від того, який за параметрами та обґрунтуванням бюджет буде прийнято. У системі бюджетного планування головними завданнями можна вважати ті, що пов'язані із достовірним визначенням обсягів та джерел формування доходів бюджету; оптимальним розподілом видатків за окремими групами і розпорядниками; збалансуванням бюджету за основними критеріями та параметрами.

З огляду на досвід бюджетного планування в Україні можна підкреслити, що ця важлива складова у бюджетному процесі значною мірою визначалась строками ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет». За період з отримання незалежності вони були достатньо різними і не завжди витримувалися за нормами чинного законодавства. Строки подання та ухвалення законів про бюджет на 1992–2002 рр. наводяться у табл. 3.2.

Таблиця 3.2. Строки подання проекту і ухвалення

Рік	Офіційне подання проекту бюджету	Ухвалення закону про бюджет
1992	грудень 1991 (проект прогнозу на I кв.); 15 квітня 1992 12 травня 1992 13 червня 1992	18 червня 1992
1993	18 березня 1993; 3 квітня 1993 (уточнення)	9 квітня 1993
1994	15 січня 1994	1 лютого 1994
1995	7 березня 1995	7 квітня 1995
1996	4 грудня 1995	22 березня 1996
1997	14 вересня 1996; 21 вересня 1996 (уточнений); 25 квітня 1997 (уточнений); 4 червня 1997	27 червня 1997
1998	15 вересня 1997	30 грудня 1997
1999	15 вересня 1998; 23 жовтня 1998	31 грудня 1998
2000	15 вересня 1999	17 лютого 2000
2001	15 вересня 2000	7 грудня 2000
2002	15 вересня 2001	20 грудня 2001

законів про бюджет на 1992–2002 рр.

Виходячи з того, що бюджетне планування, яке охоплює процеси складання, розгляду проекту бюджету і має завершуватися ухваленням Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет» у

визначені періоди до настання нового бюджетного року, можна зробити висновок, що впродовж 1992–1998 рр. за ознакою дати передачі до Верховної Ради України проекту державного бюджету та дати його ухвалення бюджетне планування в Україні не відповідало встановленим вимогам. Тільки з 1998 р., коли затвердження проекту державного бюджету відбувалося в термін до 1 січня наступного бюджетного року, ситуація з бюджетним плануванням почала змінюватись на користь формування тенденції відповідності основним вимогам ухвалення бюджету, за винятком бюджету 2000 року.

Особливого змісту бюджетне планування в Україні набуло з виходом Бюджетного кодексу і відповідно до нього – останньої бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» [32]. Цією класифікацією з 2002 р. введена програмна класифікація видатків бюджету, яка щорічно визначається у Законі України «Про Державний бюджет». Формування програмної класифікації при складанні проекту бюджету здійснюється за відповідною структурою кодування, побудованою на основних принципах програмно-цільового методу.

Щоб виміряти і оцінити результати від використання бюджетних коштів, будь-які видатки бюджету при такому підході мають бути затверджені у вигляді програми із зазначенням виконавця, мети і критеріїв оцінки її виконання.

Застосування програмно-цільового підходу передбачає здійснення й інших організаційних заходів. Зокрема, кожне міністерство має розробити стратегію своєї діяльності не лише на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. Значно зростає при цьому роль головних розпорядників бюджетних коштів у складанні своїх бюджетів. Підвищується також відповідальність за використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи.

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

Аналіз чинних положень Бюджетного кодексу та наші певні пропозиції надають можливість визначити такі етапи зведеного бюджетного

планування:

1. Міністерство фінансів України на основі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний рік та за результатами аналізу виконання бюджету у попередньому році визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і оцінює обсяги фінансування бюджету для складання пропозицій для проекту державного бюджету. Термін цього етапу Бюджетним кодексом чітко не визначений, але можна вважати, що він охоплює два календарних місяці – з квітня по травень року, що передує плановому.

2. Верховна Рада України не пізніше 1 червня поточного року починає розглядати постанову щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Як на наш погляд, така постанова має бути затверджена до 15 червня, як це було раніше визначено нормами Закону України «Про бюджетну систему України» [3].

3. Кабінет Міністрів України до 1 вересня року, що передує бюджетному, розробляє проект Закону України «Про Державний бюджет», враховуючи при цьому вимоги:

а) організаційних засад складання проекту державного бюджету, які за ст. 32 Бюджетного кодексу України визначає міністр фінансів з метою підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій до проекту державного бюджету головними розпорядниками бюджетних коштів;

б) Державної програми економічного і соціального розвитку України, на підставі основних макроекономічних показників якої, а також аналізу виконання бюджету у поточному бюджетному періоді міністр фінансів визначає загальний рівень доходів та видатків і оцінює обсяги фінансування бюджету для складання пропозицій до проекту державного бюджету;

в) Постанови Верховної Ради України «Про основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період», тобто Бюджетної резолюції.

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

5. Після другого читання проекту, тобто не пізніше 20 листопада, Міністерство фінансів України доводить до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій та виконавчих органів показники міжбюджетних трансфертів та текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин, які були проголосовані Верховною Радою України при ухваленні проекту закону про державний

бюджет у другому читанні.

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

Подальше бюджетне планування, на нашу думку, має відбуватися шляхом запровадження більш досконалої системи адресного бюджетного планування у вигляді встановлення взаємозв'язків щодо формування бюджету на різних рівнях бюджетної системи та державного бюджету з головними розпорядниками бюджетних коштів.

1. З метою забезпечення бюджетів різних рівнів відповідними даними для складання проектів бюджетів Кабінет Міністрів України після затвердження у травні Державної програми економічного і соціального розвитку України, доводить до головних розпорядників бюджетних коштів та місцевих Рад народних депутатів та їхніх виконавчих органів інструктивні листи про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. Такі інструкції щодо підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників інформацію про граничні обсяги видатків загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів [30].

2. Головні розпорядники бюджетних коштів у галузях економіки – органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва і Севастополя в установленій їхніми Радами строк, виходячи з необхідності затвердження бюджетів до початку нового бюджетного року, розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності їхнього розподілу за економічною класифікацією, повноти надходження доходів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів. Це означає, що всі головні розпорядники бюджетних коштів на основі проектів зведених кошторисів організують розроблення

бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України у терміни та порядку, встановленими останнім. При цьому вони несуть також відповідальність за зміст бюджетних запитів у тому обсязі, який необхідний для аналізу показників державного бюджету згідно з вимогами, що ставляться Міністерством фінансів України.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, районні державні адміністрації у м. Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників відповідних бюджетів з урахуванням вимог організаційних засад складання проекту бюджету щодо бюджетного запиту.

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

3. Міністерство фінансів України при плануванні проекту бюджету аналізує бюджетні запити, подані всіма розпорядниками бюджетних коштів, за відповідністю меті, пріоритетністю, а також ефективністю використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій проекту Державного бюджету України.

4. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад зобов'язані надавати необхідну інформацію для формування міжбюджетних відносин у наступному бюджетному році. Так, Міністерству фінансів України надається інформація про обсяги міжбюджетних трансфертів, тобто дотацій вирівнювання, субвенцій різних видів тощо, а Комітету Верховної Ради України з питань бюджету – дані про розрахунки міжбюджетних трансфертів, за допомогою яких перевіряється достовірність обсягів міжбюджетних трансфертів, розрахованих на плановий період.

5. Після схвалення Кабінетом Міністрів України (до 15 вересня) проекту Закону України «Про Державний бюджет на ... рік», Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методика їхнього визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет.

6. У тижневий термін після ухвалення у другому читанні проекту закону про Державний бюджет на ... рік, тобто не пізніше 27 листопада,

Кабінет Міністрів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних трансфертів (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів, а також текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин у наступному бюджетному періоді), тобто проголосованих Верховною Радою України при ухваленні проекту закону про Державний бюджет на ... рік у другому читанні.

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

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

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

Новими положеннями Бюджетного кодексу стосовно бюджетного планування є детальніше визначення термінів проходження етапів слухання проекту державного бюджету на Верховній Раді України. Порядок слухань проекту бюджету як на відповідних комісіях Верховної Ради України, так і на засіданнях відповідно до трьох слухань, регламентується ст. 39–42 Бюджетного кодексу України. Зокрема у ст. 39 підкреслюється, що не пізніше, ніж через 5 днів після подання Кабінетом Мініст-

рів України проекту Державного бюджету до Верховної Ради України (тобто не пізніше 20 вересня) міністр фінансів представляє проект Державного бюджету на пленарному засіданні Верховної Ради України. Представлення обговорюється і аналізується у Верховній Раді України на кшталт його відповідності вимогам Бюджетного кодексу та основним напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період, розробленим Кабінетом Міністрів України та ухваленим Верховною Радою України згідно із п. 6. ст. 33 Бюджетного кодексу.

Якщо ж проект закону про державний бюджет на ... рік буде відхилено Верховною Радою України, Кабінет Міністрів України у тижневий термін з дня набрання чинності рішення про відхилення (орієнтовно не пізніше 27 вересня) повинен подати проект закону на повторне представлення з обґрунтуванням внесених змін, пов'язаних з відповідним рішенням Верховної Ради України.

Прийняття до розгляду закону про державний бюджет народними депутатами України відбувається не пізніше 1 жовтня, що передує плановому періоду та 6 жовтня у разі повторного надання Кабінетом Міністрів України проекту закону. Після 1 жовтня розгляд пропозицій Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету припиняється.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету не пізніше 15 жовтня (20 жовтня) спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України розглядає пропозиції про державний бюджет та готує «Висновки і пропозиції ...» до нього, а також ухвалює з цього приводу відповідне рішення. Показники та висновки у пропозиціях до проекту закону мають бути збалансованими.

Таким чином, результатом першого читання, що відбувається не пізніше 20 жовтня, або ж 25 жовтня у разі повторного подання, є ухвалення рішення стосовно висновків та пропозицій до проекту закону про державний бюджет. Схвалені Верховною Радою України «Висновки та пропозиції...» Комітету Верховної Ради України з питань бюджету набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Після ухвалення проекту закону у другому читанні Кабінет Міністрів України у двотижневий термін готує і подає не пізніше 3 листопада (або ж 8 листопада) проект закону про Державний бюджет України на ... рік, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, а також порівняльну таблицю про врахування додаткових пропозицій з вмотивованими поясненнями. Якщо Кабінет Міністрів України пропонує нові текстові статті та показники, до них додається

детальне обґрунтування. Цифрові показники можуть бути змінені виключно у випадку, якщо основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, покладені в основу Кабінетом Міністрів України при розробці проекту державного бюджету, поданого Верховній Раді України до 15 жовтня, змінилися за час розгляду у другому читанні більш ніж на 2%.

Результатом же другого читання, що відбувається не пізніше 20 листопада, є затвердження:

- загального обсягу дефіциту бюджету;
- обсягів доходів та видатків державного бюджету;
- обсягів міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

При цьому вказані показники повинні бути ухвалені у другому читанні в обов'язковому порядку і не підлягають розгляду у третьому читанні.

Третє читання проекту закону про державний бюджет починається не пізніше 25 листопада з доповіді голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та співповіді Міністра фінансів України. На третьому читанні розглядаються окремі статті щодо проекту бюджету, які не були схвалені у другому читанні. Якщо вносяться відповідні пропозиції Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, проводиться голосування по кожній пропозиції. Третє читання завершається до 1 грудня, коли згідно із Бюджетним кодексом Закон України «Про Державний бюджет України» на наступний бюджетний рік має бути ухвалений Верховною Радою України.

Поряд із позитивними ознаками Бюджетного кодексу стосовно бюджетного планування слід зважити і на окремі його недоліки. Так, Бюджетним кодексом чітко не визначена участь на конкретних етапах складання і затвердження проекту державного бюджету Президента України, як першої особи виконавчої влади та гаранта Конституції. Так, згідно із ст. 26 Закону України «Про бюджетну систему України» визначалися функції Президента України і стосовно формування бюджетної резолюції, і щодо розгляду проекту державного бюджету. Зокрема, до 15 серпня Кабінет Міністрів України мав сформувати проект закону про Державний бюджет, який після прийняття остаточного рішення подавався Президентові України. Президент України мав розглядати представлений йому проект, вносити відповідні корективи, а в разі згоди – сам вносив проект бюджету до Верховної Ради України не пізніше 15 вересня року, що передуює плановому. Бюджетним же кодексом передбачається участь Президента України

лише у розгляді ухваленого Верховною Радою України закону «Про Державний бюджет» з можливим повторним його поверненням до Верховної Ради України (п. 3 ст. 45 Бюджетного кодексу). З огляду на це варто було б чітко визначити терміни участі Президента України у складанні проекту державного бюджету.

Бюджетним кодексом визначено, що складання таких показників бюджету, як загального рівня доходів і видатків та оцінки щодо фінансування бюджету відбувається на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період. Виходячи з прогнозних показників економічного і соціального розвитку на наступний бюджетний період, якими визнаються обсяги валового внутрішнього продукту, індекси споживчих і гуртових цін, прогнозований офіційний обмінний курс гривні у середньому на рік та на кінець року, прогнозований рівень безробіття – формується проект «Основних напрямів бюджетної політики» на наступний бюджетний період. Таким чином, макроекономічні показники є базою формування проекту державного та зведеного бюджету на кожний наступний рік. Основні ж показники макроекономічного значення розробляються у складі Державної програми економічного і соціального розвитку України на кожний наступний рік. Це, зокрема, обсяги валового внутрішнього продукту, обсяги фінансових ресурсів за окремими складовими, у тому числі власні та залучені, курс національної валюти тощо.

Повертаючись до бюджетного законодавства, яке регламентувало бюджетний процес до прийняття Бюджетного кодексу України, слід відмітити, що згідно із Законом України «Про бюджетну систему України» чітко визначався порядок бюджетного процесу у взаємозв'язку із розробкою макроекономічних показників. При цьому згідно із ст. 24 зазначалося, що складанню проектів бюджетів передують розробка основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік з виділенням показників обсягу ВВП, національного доходу, зведеного балансу фінансових ресурсів, балансу доходів та витрат населення, платіжного балансу, валютного плану. Зазначені показники мали розроблятися Міністерством економіки України (тепер Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції) за участю Міністерства фінансів України, Національного банку України, інших міністерств і відомств до 1 червня року, що передуює плановому.

Позитивною ознакою цього закону можна також вважати те, що в ньому визначалися місце і роль макропоказників у формуванні

економічного та соціального розвитку окремих регіонів. Зокрема, вказувалось, що на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік уряд Автономної Республіки Крим, виконавчі комітети обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів розробляють прогнозні показники економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є основою для складання їхніх проектів бюджетів. Причому для повного врахування всіх фінансових ресурсів, а також визначення середньої фінансової забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць відповідний виконавчий орган влади повинен був складати територіальний зведений баланс фінансових ресурсів, дані якого мали враховуватись при визначенні обсягів субвенцій.

Таким чином, бюджетним законодавством, що діяло в Україні до червня 2001 р. чіткіше, на нашу думку, визначався перелік основних макропоказників, на базі яких формувався зведений бюджет на наступний бюджетний рік, а також обумовлювались терміни їхньої розробки – 1 червня року, що передує плановому. У Бюджетному кодексі стосовно макропоказників (згідно із ст. 33) визначена дата 1 квітня року, що передує плановому, до якої Національний банк України подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України проект основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період, а також проект кошторису доходів та видатків Національного банку України на наступний бюджетний період. Згідно ж із чинним бюджетним законодавством, до 1 червня розробляється проект постанови Верховної Ради України щодо основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, а це означає, що розробка макропоказників повинна завершуватись щонайменш, як за два тижні до парламентських слухань цієї постанови, тобто до 15 травня. Зважаючи на те, що Президент України як перша особа виконавчої влади має ознайомитись із основними макропоказниками до того, як вони будуть затверджені, то доцільно щоб розробка макропоказників Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України разом з Міністерством фінансів України та Національним банком України завершувалась до 1 травня року, що передує плановому.

З огляду на вищезазначене, можна дійти висновку, що показники Державної програми економічного і соціального розвитку України є невід'ємною складовою у формуванні основних параметрів бюджету – загальних доходів і видатків та обсягів фінансування, а також багатьох

статей бюджету, для яких ці показники є базою оподаткування. Наприклад, показник фонду оплати праці є базою оподаткування стосовно статті надходжень бюджету від прибуткового податку з громадян, а прибуток підприємств – базою стосовно визначення надходжень від податку на прибуток.

Тому вважається за доцільне розробку макропоказників економічного і соціального розвитку України на відповідний рік розглядати як один із етапів бюджетного планування. Саме розробку та формування макропоказників у складі Державної програми економічного і соціального розвитку України доцільно визначати як перший етап бюджетного планування, що починається з початку року, який передує плановому, і завершується не пізніше 1 травня. Таким чином, бюджетний процес пройде такі етапи:

1. Розробка макропоказників економічного і соціального розвитку у складі Державної програми економічного та соціального розвитку України на відповідний рік.

2. Складання проекту державного бюджету та проектів місцевих бюджетів.

3. Розгляд та затвердження проекту державного бюджету Верховною Радою України.

4. Виконання і контроль за виконанням бюджетів протягом бюджетного періоду.

5. Складання та затвердження звіту про виконання державного бюджету на засіданні Верховної Ради України.

З метою посилення значущості Державної програми економічного і соціального розвитку України у системі бюджетного планування, доцільно бюджетне планування як економічну категорію безпосередньо пов'язувати з цією програмою. Тому бюджетне планування слід розглядати, з одного боку, як централізований розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту між усіма ланками бюджетної системи та видами фінансових планів на підставі Державної програми економічного і соціального розвитку України, а з іншого – як невід'ємну складову бюджетного процесу. Взаємоув'язування Державної програми економічного і соціального розвитку України зі складанням державного бюджету має здійснюватися не зважаючи на те, що протягом останніх років складалися різні варіанти цієї взаємодії. Раніше паралельно з розробкою індикативного плану економічного і соціального розвитку розроблявся бюджет, проте в останні роки спостерігається розрив у часі при складанні бюджету і плану. Навіть програма економічного та

соціального розвитку розглядалася після затвердження бюджету. Досвід і теоретичні дослідження показують, що найдоцільніше програму і бюджет розробляти разом [101].

Багатогранна економічна політика України потребує значного арсеналу важелів для впливу на хід її реалізації. Тут неможливо обійтися одним прогнозом чи планом навіть для економіки в цілому. Необхідні також плани розвитку регіонів і галузей, програми розвитку держави не тільки на короткостроковий період, а й на середньо- та довгострокову перспективу. Тобто в Україні повинна діяти система державного прогнозування, планування і розробки програм, усі елементи якої повинні бути взаємозв'язані за цілями, ресурсами і терміном виконання [101].

Система прогнозування, планування і розробки програм економічного та соціального розвитку України та її регіонів повинна стати найважливішою частиною загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку і дієвим інструментом реалізації економічної політики держави. Тому Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Зокрема, ним передбачається створення цілісної системи прогнозування і розробки програм, яка складається з прогнозів і програм та охоплює всі рівні виконавчої влади у розрізі короткострокової та середньострокової перспективи [5].

Взаємозв'язок Державної програми економічного і соціального розвитку України та державного бюджету в процесі бюджетного планування наводиться у [95]. На нашу думку, слід і далі поглиблювати дослідження цієї проблеми в аспекті детальнішого вивчення зведеного та адресного бюджетного планування, а також взаємодії показників програми і бюджету на всіх етапах бюджетного планування з огляду на положення Бюджетного кодексу України та вимоги до складання і затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів своїх кошторисів і бюджетних запитів.

Отже, при складанні проекту державного бюджету першим етапом має стати розробка основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, тобто: обсяг валового внутрішнього продукту, зведений баланс фінансових ресурсів України, платіжний баланс, зведення та структура державного боргу і державних гарантій на поточний та наступні бюджетні періоди, грошово-кредитна політика на наступний бюджетний період та на середньострокову перспективу, розмір дефіциту (профіциту) бюджету на наступний період та

на середньострокову перспективу, цінова політика з визначенням індексів споживчих цін на поточний період та на середньострокову перспективу, прогнозований не менш ніж на 3 роки рівень безробіття.

Для посилення значущості макроекономічних показників у розробці проектів місцевих бюджетів вважається доцільним на період переходу України до ринкових відносин та включення її до Європейського співтовариства зберегти розробку зведених балансів фінансових ресурсів у регіонах, на основі яких можна не лише повно враховувати всі фінансові ресурси, а й досягти прозорості міжбюджетного регулювання.

3.3. Шляхи удосконалення бюджетної системи і бюджетного процесу

Проведений вище аналіз показує, що основним недоліком бюджетної системи України є декларативний характер самостійності бюджетів, що входять до її складу. Самостійність бюджетів є одним з найважливіших принципів побудови бюджетної системи демократичної держави. Підґрунтям реальної самостійності усіх бюджетів є наявність у кожного з них достатньої доходної бази, сформованої на підставі власних та законодавчо закріплених на стабільній основі загальнодержавних доходів. Реформа бюджетної системи, розпочата з ухваленням Бюджетного кодексу, не вирішила цієї проблеми. Про це свідчить той факт, що у 2002 р. із 686 суб'єктів міжбюджетних відносин, які вступають у стосунки з центральними органами влади, 598 мали дотаційні бюджети, у тому числі з 173 міських бюджетів – дотаційні 95, з 4888 районних бюджетів – 482, з 24 обласних – 21 [78].

Важливою причиною невдач бюджетної реформи стало те, що її розпочато без створення необхідних передумов: не вирішена низка проблем, що виходять за її межі, а саме – реформування адміністративно-територіального устрою України, розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг. Саме ці заходи мають передувати розмежуванню видатків, що здійснюються з бюджетів різних рівнів. Окрім того, таке розмежування мало відбуватися поетапно. Достатньо аргументовані пропозиції щодо цього викладені у Концепції «Реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні». Зокрема, в ній запропоновано на першому етапі визначити відповідальність територіальних громад у сфері надання суспільних послуг, на другому –

відповідальність обласних і районних органів місцевого самоврядування, на третьому – відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади [73].

Порушення послідовності у вирішенні означених завдань, що проявилось у розмежуванні бюджетних видатків до законодавчого врегулювання питання розмежування функцій і повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не могло не позначитися на результативності розмежування доходів і видатків усіх бюджетів. Наслідком такої непослідовності стала, на наш погляд, незавершеність процесу розмежування видаткових повноважень, що проявилася у їхньому дублюванні, а також закріпленні видів видаткових повноважень, які в інших країнах зазвичай фінансуються з бюджетів базового рівня, за іншими рівнями бюджетної системи.

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

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

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

- місцеві податки і збори;
- плату за землю;
- податок на нерухомість;
- податок на промисел;
- податок з власників транспортних засобів;

- фіксований сільськогосподарський податок;
- плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- єдиний податок на підприємницьку діяльність;
- плату за забруднення навколишнього природного середовища;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності.

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

Щодо пропозиції деяких фахівців з бюджету надати органам місцевого самоврядування право на запровадження на своїй території власних податків і зборів, то, на наш погляд, її підтримка можлива лише за умови створення дієвих органів фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у фінансовій та економічній сфері, а також створення інститутів громадського контролю.

Необхідність вдосконалення бюджетного процесу обумовлена тим, що від чіткості, прозорості та ефективності бюджетних процедур значною мірою залежить якість ухваленого закону про державний бюджет та його виконання. Вдосконалення бюджетного процесу можливе лише шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Однією з кінцевих цілей удосконалення бюджетного процесу є розробка та ухвалення *реалістичного* бюджету. Її реалізація передбачає передусім ще до визначення основних напрямків бюджетної політики на бюджетний рік перегляд тих законодавчих актів, якими регламентується надання соціальних пільг і гарантій населенню України на предмет виявлення реальних можливостей її фінансування, та призупинення Верховною Радою України чинності тих із них, які не можуть бути профінансовані за таких умов. Актуальність цього заходу обумовлена загостренням проблеми дисбалансу між потребами у видатках на фінансування державних програм, передбачених нормативно-правовими актами України, і фінансовими можливостями їхнього забезпечення. Так, обсяг не забезпечених ресурсами статей законодавчих актів, які передбачають виникнення бюджетних зобов'язань на 2003 р., становить майже 36,5 млрд. грн., або 58% прогнозованих доходів зведеного бюджету. Цей дисбаланс створює передумови для загострення боротьби довкола проекту бюджету, метою якої є збільшення запланованого обсягу його доходів.

Засобом підвищення реалістичності проекту бюджету може бути також підготовка прогнозу його доходів як основи для розробки проекту бюджету спеціальною робочою групою у складі представників

Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету статистики України, Національного банку України, а також експертів провідних науково-дослідних інститутів, вищих навчальних закладів.

Важливим засобом обмеження можливостей щодо завищення як доходної, так і видаткової частини бюджету, є зміна процедури розгляду проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні, визначеної Бюджетним кодексом України.

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

При цьому в процесі підготовки Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України до першого читання народним депутатам, а також в комітеті і фракції Верховної Ради України має надходити проект закону про Державний бюджет України лише в розрізі тих його характеристик, які є предметом першого читання, тобто без розпису витрат між головними розпорядниками бюджетних коштів і в розрізі підрозділів функціональної класифікації. Відповідно Комітет Верховної Ради України з питань бюджету готує висновки і пропозиції лише стосовно предмета першого читання проекту закону про державний бюджет, що потребує внесення змін до ст. 40 Бюджетного кодексу України.

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

При цьому ст. 41 Бюджетного кодексу варто, на наш погляд, доповнити положенням, що при затвердженні у першому читанні основних характеристик Державного бюджету України Верховна Рада України не має права збільшувати доходи і дефіцит бюджету, якщо на ці зміни немає згоди Кабінету Міністрів України.

Важливим обмежуючим чинником може бути також зміна правил

голосування у Верховній Раді України таких важливих питань, як загальний обсяг видатків бюджету, його дефіцит та внесення змін до податкового законодавства про надання податкових пільг. Це рішення варто було б ухвалювати кваліфікованою більшістю голосів.

На нашу думку, потребує доповнення і процедура узгодження пропозицій стосовно доходної та видаткової частин бюджету, передбачена ст. 40 Бюджетного кодексу України. Відповідно до чинної норми – пропозиції стосовно збільшення видатків Державного бюджету України мають визначати джерела покриття таких видатків; пропозиції стосовно зменшення доходів Державного бюджету України мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету України або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті Закону України «Про Державний бюджет України». Цей пункт варто доповнити таким обмеженням: пропозиції щодо джерел покриття додаткових видатків не повинні передбачати внесення змін до чинного податкового законодавства, спрямованих на запровадження нових видів податків, зборів та інших обов'язкових платежів (у тому числі їхнього запровадження законом про Державний бюджет України), а також підвищення податкових ставок. Це обмеження спрямоване на те, щоб перетворити у джерело доходів для фінансування додаткових видатків надходження від скорочення податкових преференцій і розширення на цій основі податкової бази.

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

1) визначення пріоритетів бюджетної політики».

Відповідно у ст. 43 Бюджетного кодексу має бути зазначено, що «друге читання проекту закону про Державний бюджет України передбачає затвердження видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації у межах загального обсягу видатків, ухваленого в першому читанні. При цьому першочергово мають затверджуватися видатки на пріоритетні напрямки витрачання бюджетних коштів».

Далі слід включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Перспективний фінансовий план держави». Цей план має

формуватися водночас з розробкою проекту Державного бюджету України на наступний бюджетний період і складатися за укрупненими показниками бюджетної класифікації. Він повинен розроблятися на основі середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України та Основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу і законодавчо не затверджуватися.

Перспективний фінансовий план доцільно складати на три роки:

перший рік – рік, на який розробляється бюджет;

наступні два роки – плановий період, протягом якого простежуються реальні результати заявленої бюджетної та економічної політики.

Вихідною базою для формування перспективного фінансового плану має бути бюджет на поточний рік. Він щороку повинен коригуватися з урахуванням показників уточненого середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України і його дія продовжуватися на наступний рік.

З метою методологічного поліпшення стратегічного бюджетного планування включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Довгострокові цільові програми». У цій статті доцільно передбачити такі положення.

1) Довгострокові цільові програми розробляються органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування і затверджуються відповідним законодавчим (представницьким) органом, представницьким органом місцевого самоврядування.

2) Перелік довгострокових цільових програм визначається органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування відповідно до визначеної бюджетної політики держави, прогнозу соціально-економічного розвитку України та прогнозу соціально-економічного розвитку відповідної території і визначених на основі цих прогнозів пріоритетів.

3) Довгострокова цільова програма, що пропонується для затвердження і фінансування за рахунок бюджетних коштів, повинна містити:

- техніко-економічне обґрунтування;
- прогноз очікуваних соціально-економічних та екологічних результатів;

- найменування замовника програми;

- відомості про розподіл обсягів і джерел фінансування за роками;

- інші документи та матеріали, необхідні для її затвердження.

4) Замовником довгострокової цільової програми може бути орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

З метою подальшого поглиблення засад для формування стабільної бюджетної політики і досконалої бюджетної системи та посилення їхнього стимулюючого впливу на розвиток економіки доцільно внести до Бюджетного кодексу такі організаційно-правові положення:

1) формування основних напрямів бюджетної політики слід регламентувати ст. 33 Бюджетного кодексу України, за якою парламентські слухання з питань бюджетної політики починаються не пізніше 1 червня року, що передує плановому. Не пізніше, ніж за 4 робочих дні до початку таких парламентських слухань Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики, що містить пропозиції стосовно критеріальних показників обґрунтувань. Основні напрями бюджетної політики разом з критеріальними показниками слід уточнювати разом з надходженням проекту державного бюджету до Верховної Ради України і в разі необхідності вносити можливі зміни до другого читання проекту бюджету, тобто до 20 листопада року, що передує плановому;

2) показники бюджетної політики мають стати базою для здійснення середньострокового бюджетного планування, засади якого визначаються Законом України «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;

3) розробка показників бюджетної політики здійснюється Міністерством фінансів України разом з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, а також Національним банком України. Відповідальним за розробку показників бюджетної політики є міністр фінансів;

4) щорічне визначення напрямів і пріоритетів бюджетної політики доцільно базувати на макроекономічних показниках-обґрунтуваннях, які є цільовими завданнями Державної програми економічного і соціального розвитку України, і котрі визначають мету економічної політики щодо створення умов для сталого економічного зростання;

5) розроблення показників Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, які є базовими макроекономічними показниками-обґрунтуваннями щодо проекту бюджету на плановий період, здійснюється як перший етап бюджетного процесу з 15 січня та до 1 травня року, що передує плановому;

6) в основу розробки Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік мають бути покладені такі програмні документи: Закон України «Про державне прогнозування та

розроблення програм економічного і соціального розвитку України», щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, інші програмні документи;

7) розробником Державної програми економічного і соціального розвитку України є Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, а відповідальною особою – міністр економіки;

8) технологія розробки Державної програми економічного і соціального розвитку України має базуватися на методологічній та організаційній засадах руху документів між всіма виконавцями та учасниками розробки макроекономічних показників-обґрунтувань до проекту бюджету. Відповідальним структурним підрозділом щодо розробки макропоказників-обґрунтувань до проекту бюджету є департамент економічної стратегії Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України;

9) бюджетна політика має забезпечувати за допомогою необхідних засад формування збалансованого зведеного бюджету України, який необхідно розглядати як:

- кошторис доходів і витрат держави;
- економічну категорію;
- правову категорію;
- головний фінансовий план держави;
- метод регулювання соціально-економічного розвитку.

Соціально-економічними наслідками запровадження запропонованих пропозицій будуть: створення в Україні виваженої відповідно до вимог ринкової економіки бюджетної політики, яка забезпечувала б достатній обсяг надходжень до усіх рівнів бюджетів, ефективне функціонування бюджетної системи, побудованої з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв та врегульованої нормами права з метою ефективного функціонування економіки України.

3.4. Основи узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави

Проблема узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави ще у період їхнього формування у перехідній економіці має суттєве значення, оскільки від цього багато в чому залежить і стан

вирішення соціальних питань, і ефективний розвиток економіки.

Для вирішення цієї проблеми доцільно спочатку визначитися щодо сутності обох економічних категорій: «бюджетна політика держави» і «грошово-кредитна політика держави». Це пов'язано з тим, що, як уже згадувалося, стосовно бюджетної політики у науковій і навчальній літературі наводяться різні тлумачення. До того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміну зовсім не визначена. Те ж саме стосується і визначення поняття «грошово-кредитна політика».

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

Сутність грошово-кредитної політики визначена у Законі України «Про Національний банк України»: «Грошово-кредитна політика – комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, направлених на регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу».

З таким трактуванням грошово-кредитної політики не можна погодитися, оскільки воно вузьке і не включає національні інтереси або пріоритети такої політики, наукові підходи до її реалізації.

Ще одне зауваження. У багатьох офіційних документах (наприклад, у [31]) йдеться про «грошово-кредитну політику Національного банку України», з чим теж не можна погодитися. Національний банк України – це державна установа, він уособлює у своїй діяльності певні державні функції і діє від імені України, а не тільки від себе. Тому грошово-кредитна політика – це не політика НБУ, а політика держави. Тим більше, що у програмі діяльності Кабінету Міністрів України зазначається, що «уряд підтримуватиме грошово-кредитну політику ... спрямовану на розширення монетизації економіки, здешевлення кредитних ресурсів, збереження динаміки обмінного курсу, яка забезпечуватиме фінансову стабільність» [31]. Зрозуміло, що йдеться про всю країну, а не окремий, хоча й важливий, її державний інститут.

Крім того, у законі «Про Національний банк України» є поняття «основні засади грошово-кредитної політики», під якими розуміється «комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість

Національному банку України за допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення». Основні засади розробляються радою НБУ, а саму грошово-кредитну політику з урахуванням засад визначає і проводить Національний банк України.

З огляду на вищенаведене, грошово-кредитна політика – це системна сукупність національних інтересів (пріоритетів), наукових підходів та заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на регулювання і забезпечення економічного зростання, стабільності грошової одиниці України, соціального захисту населення, стримування інфляції та вирівнювання платіжного балансу країни. Головним завданням грошово-кредитної політики держави є підтримка стабільної купівельної спроможності національної грошової одиниці на внутрішньому та зовнішньому ринках. По-перше, грошово-кредитна політика має бути антиінфляційною, по-друге, забезпечувати стабільний курс гривні до іноземних валют.

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

Згідно з законом «Про Національний банк України» до основних засобів та методів, завдяки застосуванню яких має забезпечуватись грошово-кредитна політика, віднесені наступні:

- визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків;
- процентна політика;
- рефінансування комерційних банків;
- управління золотовалютними резервами;
- операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язан-

нями, на відкритому ринку;

- регулювання імпорту та експорту капіталу;
- емісія власних (НБУ) боргових зобов'язань та операції з ними.

Ще одним індикатором, який характеризує грошово-кредитну

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

політику, є індекс споживчих цін.

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

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

Аналіз законодавчих актів України щодо бюджетної і грошово-кредитної політики («Про Національний банк України», «Бюджетний кодекс України») свідчить про те, що вони не містять прямого посилання на необхідність погодження засад та індикаторів, що їх характеризують. Лише у ст. 32, п. 3 і ст. 33, п. 4 Бюджетного кодексу України йдеться про те, що «на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період» визначається загальний рівень доходів та видатків Державного бюджету України із за-

значенням прогнозного офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, який є лише одним з індикаторів, що характеризує грошово-кредитну політику держави. Не містить показників (критичних точок) грошово-кредитної політики і зміст «Основних напрямів бюджетної політики України на наступний бюджетний період» [2].

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

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

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

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

Для визначення структури механізму узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики доцільно визначити «точки або сфери зіткнення», у яких вони стикаються, тобто у яких проведення цих видів державної політики впливає один на одного.

Виведених математичних залежностей між індикаторами, що характеризують бюджетну і грошово-кредитну політику, не існує. Але виходячи із постулату взаємообумовленості всіх економічних процесів (явищ) можна стверджувати, що залежність між показниками, що їх характеризують, має якісний і стохастичний характер і може визначатися через виведення певної кореляційної залежності. Однак 11-річного часового періоду розвитку економіки незалежної України (тим більше, що перші чотири роки не характерні для економічного розвитку України як роки переходу від од-нієї соціально-економічної системи до іншої) недостатньо для визначення такої залежності через особливості кореляційного аналізу. Виведення таких залежностей буде дуже неточним, оскільки для цього замало даних.

Тому на сьогодні єдиною можливим виходом є визначення лише якісної залежності між індикаторами, що характеризують відповідно бюджетну і грошово-кредитну політику. Тим більше, що існує підстава для такого визначення – принципове положення, наведене у Посланні Президента України до Верховної Ради України: «Динаміка економічного зростання створила нові умови здійснення монетарної політики і змінила характер взаємозалежності між основними макроекономічними параметрами» [13].

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

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

Збільшення грошової маси М3 сприяє поліпшенню рівня монетизації, зростанню економіки та ВВП, а звідси й збільшенню доходної частини бюджетів, зменшенню дефіциту державного бюджету, зростанню витрат на обслуговування державного боргу. Обсяг купівлі-продажу казначейських зобов'язань та позитивне сальдо імпорту-експорту капіталу надають можливість фінансувати у необхідних обсягах дефіцит державного бюджету і таким чином забезпечувати заплановану суму видатків державного бюджету та міжбюджетних трансфертів з нього.

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

2. Розглянемо *зворотний зв'язок*, тобто сукупність каналів впливу бюджетної політики на стан і параметри грошово-кредитної політики. Зростання обсягів доходів і витрат бюджетів усіх рівнів спричиняє збіль-

шення потреб у грошовій масі МЗ і в емісії готівкової грошової маси для забезпечення розрахунків із заробітної плати. Зростання частки прогнозного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет, теж потребує зростання грошової маси МЗ і емісії готівкової грошової маси.

Збільшення (зниження) дефіциту державного бюджету викликає більший (менший) обсяг казначейських запозичень і потребує більших (менших) обсягів імпорту капіталів. Зростання капітальних вкладень в економіку призводить до збільшення обсягів рефінансування комерційних банків, зниження нормативу обов'язкового резервування для комерційних банків і зниження середньозваженої облікової ставки НБУ.

Зростання обсягу державного боргу (внутрішнього і зовнішнього) і необхідність його обслуговування потребують більших обсягів імпорту капіталів в Україну і обсягів купівлі-продажу казначейських зобов'язань держави. У той же час менший обсяг державного боргу надає можливість нарощувати золотовалютні запаси держави, зменшує необхідність імпорту капіталів і обсягів купівлі-продажу казначейських зобов'язань.

Рівень заборгованості із заробітної плати, пенсій і соціальних виплат впливає на обсяг грошової маси МЗ і емісії готівкової грошової маси: зростання заборгованості викликає необхідність у збільшенні певною мірою грошової маси МЗ та готівкової маси і навпаки. Зростання заборгованості підприємств за розрахунками з бюджетом через зменшення доходної і видаткової частин бюджету призводить до необхідності збільшувати емісію готівкової грошової маси, обсяг імпорту капіталів і обсяг купівлі-продажу казначейських зобов'язань держави для фінансування дефіциту бюджетів усіх рівнів. Заборгованість із заробітної плати і підприємств до бюджету є «замороженою» інфляцією. Зростання дефіциту державного бюджету спричиняє зростання індексу споживчих цін. Є також тісна залежність між грошовою масою та рівнем споживчих цін, яку обґрунтовують українські дослідники.

Після виявлення зв'язків якісного характеру між бюджетною та грошово-кредитною політикою необхідно в подальшому встановлювати кількісні залежності, тобто кількісну міру прямих і зворотних впливів за виявленими каналами їхнього стикування. Для цього доцільно розробити, виходячи із статистичних даних щодо грошового і кредитного обігу, бюджету, нормативи співвідношення (рівнів впливу) того чи іншого показника грошово-кредитної політики на відповідний індикатор бюджетної політики, і навпаки. Подібним нормативом може бути такий: наскільки, наприклад, зміниться ВВП при зміні індикатора грошового обігу МЗ

на 1%. Визначення таких кількісних прямих й зворотних залежностей на першому етапі буде неточним, але зі зростанням кількості і накопичення статистичних даних про проведення грошово-кредитної і бюджетної політики нормативи впливу будуть дедалі точнішими.

Виявлення прямих і зворотних зв'язків якісного характеру (векторів впливу) бюджетної та грошово-кредитної політики значно полегшує визначення механізму їхнього узгодження в організаційному плані. На першому етапі (підготовки проектів бюджетної і грошово-кредитної політики) процес узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики можна здійснювати за наведеними вище прямими і зворотними векторами впливу шляхом створення спеціалізованої робочої групи із спеціалістів Міністерства фінансів України, Національного банку і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, експертів провідних науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів.

На другому етапі, у процесі парламентських слухань з бюджетної політики передбачити узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики, тобто вже на парламентському рівні. Результатом парламентських слухань на цьому етапі має бути повне узгодження засад бюджетної і грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період. Після цього доцільно, щоб Кабінет Міністрів України врахував результати погодження у проекті Державного бюджету України.

ЗАКІНЧЕННЯ

Незалежна країна, яка йде ринковим шляхом, повинна мати завершений, ефективний механізм формування державної бюджетної політики, здатний узгоджувати її засади з напрямками державної політики та функціонуванням усіх складових економічної і політичної системи країни і в результаті стати вираженням соціально-економічної політики країни. У свою чергу, призначення бюджетної політики держави полягає у забезпеченні безумовної і своєчасної реалізації за рахунок державних фінансів визначених пріоритетів економічного і соціального розвитку країни.

Цьому сприятимуть наукові положення, розроблені або розвинуті авторами монографії. Проблеми, пов'язані із удосконаленням механізму формування бюджетної політики держави, не можна вирішити водночас і в одному науковому дослідженні. Це копіткий і послідовний процес, у якому мають бути задіяні економічна і правова наука, законодавча, виконавча і судова влада нашої країни. Наукові дослідження сукупності проблем, пов'язаних з удосконаленням бюджетного процесу і бюджетної системи, мають бути продовжені, хоча автори цієї монографії і сподіваються на те, що зроблений ними внесок у їхнє вирішення є вагомим.

Розробки авторів монографії надали можливість визначити і обґрунтувати чотири пріоритети бюджетної політики України на перспективу:

- 1) підтримка державою підприємництва;
- 2) забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
- 3) державна підтримка створення конкурентоздатної економіки інноваційного типу;
- 4) суттєве поліпшення охорони здоров'я.

Подальші наукові розвідки у напрямку вдосконалення бюджетного процесу і бюджетної системи повинні спрямовуватися на розроблення засад механізму узгодження бюджетної політики з соціально-економічною політикою країни, оскільки перша має впливати з другою. Важливим чинником формування ефективної бюджетної політики є її узгодження з податковою політикою держави, для чого теж потрібне відповідне методичне забезпечення. Крім того, бюджетний сектор як основний інструмент у руках держави повинен злагоджено функціонувати з іншими секторами у складі фінансово-кредитної сфери країни: грошово-кредитним, банківським, інвестиційним, валютним,

фондовим, страховим. Для забезпечення ефективного функціонування бюджетного сектора необхідно вирішити низку методичних і правових питань, що, безсумнівно, під силу вітчизняним науковцям.

Пропозиції науковців, після відповідного обговорення і прийняття Верховною Радою України, повинні закріплюватися в основному законодавчому документі, який сьогодні регулює бюджетний процес і бюджетну систему в Україні – Бюджетному кодексі, а також в інших законах і нормативних актах нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – К.: Преса України, 1997.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 червня 2001 р. №2542-III. www.rada.kiev.ua.
3. Про бюджетну систему України: Закон України // Фінанси України, 1995, №1.
4. Про внесення змін до Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»: Закон України від 01.12.1998 р. №284-XIV. www.rada.kiev.ua.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2000, №25.
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. №2017-III // Відомості Верховної Ради України, 2000, №48.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Урядовий кур'єр, 1997, №107-108.
8. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 22.05.1997 р. №283-97. www.rada.kiev.ua.
9. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. №2181-III. www.rada.kiev.ua.
10. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 р. №1251-XII (зі змінами на 11.02.2003 р.). www.rada.kiev.ua.
11. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. №56-93. www.rada.kiev.ua.
12. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 року / Урядовий кур'єр, 2000, 28 січня.
13. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік: Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України 2001 року / Урядовий кур'єр, 2001, 12 червня.
14. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України. www.rada.kiev.ua.
15. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. www.rada.kiev.ua.

16. Про основні напрями бюджетної політики на 1996 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України №272/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995, №28.

17. Про основні напрями бюджетної політики на 1997 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України №280/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, №38.

18. Про основні напрями бюджетної політики на 1998 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України №420\97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997, №37.

19. Про основні напрями бюджетної політики на 1999 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України № 57-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1998, №43–44.

20. Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України, 1999, №35.

21. Про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 22 червня 2000 р. №1827-III // Вісник Верховної Ради України, 2000, №38.

22. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 21 червня 2001 р. №2543-III. www.rada.kiev.ua.

23. Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік: Постанова Верховної Ради України від 04.07.2002 р. №32-IV. www.rada.kiev.ua.

24. Про заходи щодо організації роботи з формування проекту Державного бюджету України на 1996 рік: Розпорядження Президента України від 27 травня 1995 р. №89/95-рп. www.rada.kiev.ua.

25. Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1998 рік: Указ Президента України від 19 травня 1997 р. №442/97. www.rada.kiev.ua.

26. Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1999 рік: Указ Президента України від 7 травня 1998 р. №422/98. www.rada.kiev.ua.

27. Про основні засади складання проекту Державного бюджету України на 2000 рік: Указ Президента України від 11 травня 1999 р. №499/99. www.rada.kiev.ua.

28. Про організацію роботи з формування проекту Державного бюджету України на 1997 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. №635. www.rada.kiev.ua.

29. Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2002 р. №34-1888/4. www.rada.kiev.ua.

30. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. №228. www.rada.kiev.ua.

31. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність». – К.: 2003.

32. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. №604. www.rada.kiev.ua.

33. Про організацію складання проекту бюджету на 1997 рік: Наказ Міністерства фінансів України від 20.06.1996 р. №125. www.rada.kiev.ua.

34. Про затвердження форми декларації про прибуток підприємств та Порядку її складання: Наказ Державної податкової адміністрації України від 8 липня 1997 р. №214. www.rada.kiev.ua.

35. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Пер. з нім. – К.: Либідь, 2000.

36. *Бабич Л. М., Барсук Р. П., Білостоцька В. О., Давиденко С. В., Остапенко Л. В.* Формування доходної частини бюджету: методи та моделі. – К.: Нора-Прінт, 1998.

37. *Бабич Л. М., Давиденко С. В.* Амортизаційна політика: стан та напрями реформування // Акціонер, 2002, №1.

38. *Бескид Й. М.* Теоретичні підвалини дослідження суті Державного бюджету України // Фінанси України, 1998, №1.

39. *Бобро А. Ю., Жовтяк Є. Д.* Бюджетний процес в Україні в 1998–2000 роках: спроба реформ. – К.: Просвіта, 2001.

40. *Буковинський С. А.* Проблеми удосконалення бюджетного процесу в Україні. / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ 25–26 травня 2001 року. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.

41. *Буковинський С. А.* Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України, 1998, №9.

42. *Булгакова С. О., Базанова Н. В., Єрмошенко Л. В., Сушко Н. І., Чечуліна О. О., Шаповал Т. А., Шульга Н. П.* Казначейська система виконання бюджету: Підручник. – К.: Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 2000.

43. Бюджетна система України: Навчальний посібник / За ред. С. І. Юрія, Й. М. Бескида. – К.: НІОС, 2000.

44. Бюджетна служба конгресу – обов'язки та організація // Вісник програми сприяння парламентам України, 1999, 9 червня.
45. Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду. Посібник: – К.: Заповіт, 1997.
46. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002.
47. Бюджетный кодекс Российской Федерации. www.government.gov.ru.
48. Бюджетний і податковий огляд // Група фінансового аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету, 2002, вересень.
49. *Василик О. Д.* Державні фінанси України: Навч. посібник. – К.: Вища школа, 1997.
50. *Василик О. Д., Павлюк К. В.* Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС, 2002.
51. *Гальчинський А. С., Геєць В. М., Кінах А. К., Семиноженко В. П.* Інноваційна стратегія українських реформ. – К.: Знання України, 2002.
52. *Гальчинський А.* Стабілізація гривні: проблеми та перспективи // Дзеркало тижня, 2002, №17, 11 травня.
53. *Гальчинський А. С.* Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К.: Українські пропілеї, 2001.
54. *Геєць В. М.* Складові політики економічного зростання / Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України до 2010 року. – К.: УкрІНТЕІ, 1999.
55. *Давиденко С. В.* Цільовий податковий кредит як фактор стимулювання інвестиційного розвитку формування ринкових відносин в Україні: 3б. наук. праць. – К.: 2002.
56. Додаткові матеріали стосовно місцевих бюджетів // Група фінансового аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету, 2002, липень.
57. *Ермошенко Н. Н.* Бюджет-99 и реформирование бюджетного процесса в Украине // Финансовая тема, 1999, №5–6.
58. Європейському вибору України немає альтернативи // Урядовий кур'єр, 2002, №218.
59. *Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І.* Бюджет і фінансова політика України: Навч. пос. – К.: Наукова думка, 1997.
60. *Ермошенко М. М.* Бюджетна статистика і реформування бюджетного процесу та управління ним // Статистика України, 2000, №1.
61. *Ілларионов А.* Бремя государства // Вопросы экономики, 1996, №9.
62. Как ослабить финансовую напряженность между центром и

регионами / Аксенова Е. – М.: Федерализм, 1999.

63. Как Шарль де Голь кризис преодолевал / Таманов А. // Русский фокус, №5.

64. *Кацура С. Н.* Проблемы становления рыночной инновационной инфраструктуры в Украине // Вісник Академії економічних наук України, 2002, №1.

65. Конституція Болгарії. www.government.bg.

66. Конституція Великобританії / Конституції зарубіжних держав: Учебн. пос. – М.: Изд-во БЕК, 1996.

67. Конституція Литовської республіки: Ухвалена 25 жовтня 1992 р. // Електронний інформаційний бюлетень за станом на 05.09.2000 р. / Верховна Рада України. – К., 2000.

68. Конституція Російської Федерації. www.government.gov.ru.

69. Конституція Республіки Словенія: Ухвалена 23 грудня 1991 р. // Електронний інформаційний бюлетень за станом на 05.09.2000 р. / Верховна Рада України. – К., 2000.

70. Конституція Франції // Конституції зарубіжних держав: Учебн. пос. – М.: Изд-во БЕК, 1996.

71. Конституція ФРН // Конституції зарубіжних держав: Учебн. пос. – М.: Изд-во БЕК, 1996.

72. Контрольна функція сейму / Пйотровські Р. // Вісник програми сприяння парламентам України, 1999, 9 червня.

73. Концепція «Реформування міжбюджетних відносин в Україні». Проект. – К.: НДФІ, 1999.

74. *Костіна Н. І., Алексєєв А. А., Василик О. Д.* Фінансове прогнозування : методи та моделі: Навч. пос. – К.: Знання, КОО, 1997.

75. *Кравченко В. І.* Роль публічних фінансів у забезпеченні економічного зростання в Україні // Наукові праці НДФІ: Наук. зб., 2000, Вип. 10–11.

76. *Кравченко В. І.* Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997.

77. *Крупка М. І.* Фінансові інструменти державного регулювання та підтримки інноваційної сфери // Фінанси України, 2001, №4.

78. *Лилик О. Я.* Становлення та розвиток міжбюджетних відносин в Україні. Автореф. дис. канд. екон. наук. – К.: НДФІ, 2002.

79. *Луніна І. О.* Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форум, 2000.

80. *Луніна І. О., Короткевич О. В., Вахненко Т. П.* Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. – К.: Ін-т екон. прогнозування НАН України, 2000.

81. *Луніна І. О.* Проблеми розмежування компетенції центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ 25–26 травня 2001 року. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.

82. *Максюта А. А.* Ключові напрями бюджетної реформи в Україні / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ 25–26 травня 2001 року. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.

83. Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант / Гутник В., Оттнад А. // Регионы и управление, 2001, №1.

84. Миф о преимуществах авторитаризма / Мараваль Хосе Мария // Русский журнал, 1997, 31 октября.

85. *Мищенко В. І., Науменкова С. В.* Проблеми вдосконалення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Міжнародна науково-практична конференція. Київ 25–26 травня 2001 року. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2001.

86. Налоговые системы зарубежных стран / Под ред. Князева В. Г., Черника Д. Г. – М.: ЮНИТИ, 1997.

87. Нахлебник // Международная политика, 2000, №4.

88. Нова федеральна Конституція Швейцарії: Ухвалена 18 грудня 1998 р. // Електронний інформаційний бюлетень, за станом на 05.09.2000 р. – Верховна Рада України. – К.: 2000.

89. Оплата праці у бюджетній сфері // Урядовий кур'єр, 2002, 20 грудня.

90. Отсутствие бюджетной каллиграфии // Киевские ведомости, 2002, 13 декабря.

91. *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія): Підручник. – К.: КНЕУ, 1999.

92. *Павлюк К. В.* Фінансові баланси в економічній системі держави. Автореф. дис. канд. екон. наук. – К.: 1997.

93. *Павлюк К. В.* Проблеми формування бюджету розвитку // Фінанси України, 2000, №1.

94. *Пігенко В., Рахімкулов Е.* Парламентський контроль за бюджетом // Вісник програми сприяння парламентам України, 1999, 9 червня.

95. *Плахотник М. Л.* Науково-методичні основи взаємоув'язки програмних і бюджетних показників розвитку економіки. Автореф. дис.

канд. екон. наук. – К.: 2002.

96. *Плужников І. О.* Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави // *Економіст*, 2003, №2.

97. *Плужников І. О.* Інформаційно-аналітичне забезпечення прогнозування і планування бюджетної політики держави // *Актуальні проблеми економіки*, 2002, №9.

98. *Плужников І. О.* Механізм узгодження бюджетної та грошово-кредитної політики держави / *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. праць. – Т.7. – Суми: ВВП «Мрія-1» Лтд, УАБС, 2003.*

99. *Плужников І. О.* Підтримка підприємництва у бюджетній політиці держави // *Актуальні проблеми економіки*, 2002, №8.

100. *Полозенко Д. В.* Фінансова політика в умовах перехідної економіки // *Наукові праці НДФІ: Наук. зб., 1999, вип. 7.*

101. *Прогнозування і розробка програм: Метод. посіб. / За ред. В. Ф. Беседіна. – К.: Науковий світ, 2000.*

102. *Радіонова І.* Макроекономічні чинники дефіциту бюджету в Україні // *Економіка України*, 1998, №9.

103. *Словник сучасної економіки Макміллана / Пер. з англ. – К.: АртЕк, 2000.*

104. *Слухай С.* Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин в країнах Центральної Європи. – Тернопіль: Лілея, 2000.

105. *Соколовська А. М.* Податкова система України: теорія і практика становлення. – К.: НДФІ, 2001.

106. *Соколовська А. М.* Тенденції розвитку бюджетного процесу в Україні // *Наукові праці НДФІ: Наук. зб., 1998, вип. 5.*

107. *Стимулююча функція податків в перехідній економіці: із опыта Венгрії, Польщі і Чехії / Кулігін П. // Проблеми прогнозування, 2000, №6.*

108. *Стігліц Джоз. Е.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. – К.: Основи, 1998.

109. *Титаренко Н.* Стратегія розвитку українського суспільства у контексті світових тенденцій // *Розбудова держави*, 1999, №7–12.

110. *Федеральна реформа Бельгії / Павличук Е. І. – М.: Поліс, 1995.*

111. *Формування бюджету України та бюджетно-податкова політика у 1999–2001 рр. / Вахненко Т. П., Кваснюк Б. Є., Луїна І. О. та ін. – К.: Ін-т екон. прогнозування НАН України, 2000.*

112. *Хорошковський В.* Бюджетный кодекс – не время и не место //

Факты, 2000, 10 жовтня.

113. Чехия и Словакия / Даньшина В. // Внешняя политика, 1993.
114. Шанс Чешской экономики // Экономика и бизнес, 1998.
115. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету // Фінанси України, 2001.
116. Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебн. – М.: ИНФРА-М, 1999.
117. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебн. для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996.
118. Якубовський М. М., Бабич Л. М. Податковий кредит як джерело інвестиційних ресурсів // Фінанси України, 1996.
119. Экономика торго // Коммерсантъ. – Daily, 1999.
120. Borish M. S., Noel M. Private Sector Development during Transition the Visegrad Countries. WB. Washington D. C., 1996.
121. Czech Republic Toward EU Accession Main Report. WB. Washington D. C., 1999.
122. Ekonom, 1998, №3.
123. Fiscal Federalism in Theory and Practice / R. Krelove, C Vehorn. – Washington. – IMF, 1997.
124. Germany / P. B. Spahn, W. Foettinger. – Fiscal Federalism in Theory and Practice.– Papers, prepared by the staff of the IMF. – Washington. – IMF, 1997.
125. Italy / N. Emiliani, S. Lugaresi, E. Ruggiero. – Fiscal Federalism in Theory and Practice. – Papers, prepared by the staff of the IMF. – Washington. – IMF, 1997.
126. Mejstrik M., Burger J. Tax reform in the Czech Republic. CERGE. Prague. 1993.
127. Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary / Ed. L. Bokros, J-J. Dechier. WB, Washington D. C., 1998.
128. Poland. International Economic Report 1998/1999. WERI. WSE Warsaw, 1999.
129. Polish News Bulletin, 24.06.1999.
130. Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten mittel-und osteuropäischen Ländern 1997/1998. Osteuropa-Institut Munchen Working Papers. 1998. №209.

ДОДАТКИ

Проект Концепції «Пріоритети бюджетної політики України на 2004–2010 роки»

1. *Результати аналізу виконання пріоритетів бюджетної політики у 1992–2002 рр.* Пріоритети державної бюджетної політики в Україні визначаються Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період (бюджетною резолюцією).

До 1996 р. бюджетні резолюції не приймалися, отже, пріоритети бюджетної політики не визначилися. У наступні роки характерними для визначення пріоритетів бюджетної політики були такі риси.

1. В усі роки від початку ухвалення бюджетних резолюцій, за винятком 1998 р., серед пріоритетів бюджетної політики на перший план висувалися соціальні. У 1998 р. одним з головних напрямів бюджетної політики визнано спрямування бюджетних коштів на оздоровлення вітчизняного виробництва.

2. Окрім соціальних зазвичай визначалися й інші пріоритети бюджетної політики.

3. В окремі роки декларувалися пріоритети, які фактично неможливо було реалізувати, зокрема, забезпечення гарантованого державою безоплатного медичного обслуговування населення, впровадження та бюджетне забезпечення ефективної демографічної політики тощо.

Фактично пріоритетними напрямками витрачання бюджетних коштів були (у % до ВВП):

- у 1992 р. – народне господарство (14,2%), соціальний захист населення (7,1%), освіта (4,8%);

- у 1993 р. – соціальний захист населення (12,2%), народне господарство (7,4%), освіта (4,5%);

- у 1994 р. – народне господарство (6,9%), соціальний захист населення (5,8%), освіта (5,3%);

- у 1995 р. – соціальний захист населення (6,1%), освіта (5,6%), охорона здоров'я (4,8%);

- у 1996 р. – соціальний захист населення (5,0%), освіта (5,0%), охорона здоров'я (3,9%);

- у 1997 р. – соціальний захист населення (6,1%), освіта (5,5%), народне господарство (4,4%);

- у 1998 р. – народне господарство (5,5%), освіта (4,4%), соціальний захист населення (4,1%);

- у 1999 р. – народне господарство (4,7%), освіта (3,7%), соціальний захист населення (3,3%);

- у 2000 р. – освіта (4,1%), народне господарство (3,6%), соціальний захист населення (3,5%);

- у 2001 р. – освіта (4,6%), соціальний захист населення (4,0%), народне господарство (3,5%).

Незважаючи на те, що протягом кількох років видатки на соціальний захист населення, освіту і охорону здоров'я належали до бюджетних пріоритетів, як частка від ВВП вони зменшилися:

від 12,2 у 1993 р. до 4,0% у 2001 р. – на соціальний захист населення;

від 5,6 у 1995 р. до 4,6% у 2001 р. – на освіту;

від 4,8 у 1994 і 1995 рр. до 3,0% у 2001 р. – на охорону здоров'я.

При цьому протягом 1998–1999 рр. видатки зведеного бюджету на соціальний захист населення скоротилися не лише відносно, а й абсолютно. Так, якщо у 1997 р. вони становили 5608 млн. грн., то у 1998 р. – 4227 млн. грн., а у 1999 р. – 4147,1 млн. грн.

Постійною тенденцією до зростання характеризуються лише видатки на утримання правоохоронних органів та органів державної влади. Їхня питома вага у ВВП зросла від 1,3% у 1992 р. до 3,8% у 2001 році.

Протягом декількох років найбільшу частку від ВВП становили прямі видатки на народне господарство (1992, 1994, 1998, 1999 рр.). Враховуючи, що його підтримка здійснювалася не лише прямими, а й непрямими методами (податкові пільги, урядові гарантії на кредити, користування державними землями і будівлями без оплати оренди, фінансування заходів щодо державного регулювання цін, кредитування капітальних вкладень, кредити на закупівлю сільгосп-продукції тощо) та фінансувалася за рахунок коштів, які не тільки включалися в розділ «Народне господарство», а й проходили за іншими статтями бюджетних витрат, загальна сума фактичних бюджетних видатків на підтримку народного господарства є значно більшою, ніж та, що зафіксована у статті видатків на «Народне господарство». Так, за розрахунками, їхня частка у ВВП становила: у 1992 р. – 18,7%, у 1993 – 18,1, у 1994 – 21,8, у 1995 – 12,0, у 1996 – 10,3, у 1997 – 7,5, у 1998 – 7,1, у 1999 р. – 6,0%. Отже, з урахуванням різних аспектів державної підтримки народного господарства ця підтримка в усі роки була основним фактичним пріоритетом державної бюджетної політики.

Таким чином, у процесі виконання пріоритетів державної бюджетної політики протягом 1992–2002 рр. йому були притаманні такі недоліки:

1. Розпорошення коштів внаслідок великої кількості пріоритетів, що унеможливило більш-менш ефективне вирішення жодної проблеми, проголошеної пріоритетною, і суперечило вимогам використання коштів в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Наслідком такої політики стало те, що незважаючи на пріоритетність видатків на освіту в 2000 і 2001 рр., стан цієї галузі суттєво не змінився. Якщо заробітна плата освітян у 1999 р. становила 79,8% середньої заробітної плати в галузях економіки, у 2000 р. – 67,8, а 2001 р. – 72,0%.

Незважаючи на пріоритетний характер видатків на соціальне забезпечення всі види соціальної допомоги для тих, хто її потребує, становлять мізерну величину, значно меншу від прожиткового мінімуму. Так, на 1.01.2002 р. допомога по догляду за дитиною-інвалідом становила 45,5 грн. на місяць, самотнім матерям – 12,8 грн., допомога на дітей віком до 16 років – 12,4 грн.

2. Невідповідність в окремі роки проголошених і фактичних пріоритетів витрачання бюджетних коштів.

3. Зменшення питомої ваги у ВВП видатків на соціальний захист, освіту і охорону здоров'я, незважаючи на їхнє проголошення протягом ряду років бюджетними пріоритетами.

2. *Передумови і макроекономічні чинники, що впливатимуть на визначення пріоритетів бюджетної політики на перспективу.* Бюджетним посланням Президента України та Посланням «Європейський вибір» визначено основні орієнтири макроекономічного розвитку України та завдання бюджетної політики на період до 2011 р., виходячи з яких бюджетна політика повинна сприяти проведенню структурних перетворень, забезпеченню соціальної стабільності, зростанню ділової активності в напрямку формування інноваційної моделі розвитку. Основні орієнтири макроекономічного розвитку України на середньо-строкову та довго-строкову перспективу наводяться у табл. 1.

Таблиця 1.

Показник	Етап	
	2002–2004 рр.	2005–2011 рр.
Щорічні темпи зростання реального ВВП, %	5-6	6-6,5
Щорічні темпи зростання реальних доходів населення, %	6-7	6,5-7
Індекс споживчих цін, % за рік	7-9	3-5
Дефіцит бюджету	Бездефіцитність	
Централізовані капітальні вкладення, % ВВП	1,5-2	
Бюджетні видатки на фінансування науки, % ВВП	1,5-1,7	2,0-2,5
Щорічні темпи зростання інвестицій в основний капітал, %	10-12	
Питома вага державного сектора економіки, %	8-10	
Питома вага середнього класу в загальній чисельності населення країни, %	45-50	

Проте на сьогодні слід враховувати декотрі чинники, які не можуть не впливати на макроекономічну ситуацію, а разом з тим і на бюджетні показники. Негативний вплив на соціально-економічний розвиток країни виявляють такі чинники:

- недостатній обсяг інвестицій в основний капітал;
- неефективна і деформована системною кризою структура промисловості, що негативно позначається на формуванні умов, необхідних для створення сприятливого підприємницького клімату і забезпечення високого ступеня інвестиційної привабливості вітчизняного виробництва, а тим самим – умов для радикального збільшення інвестицій на відновлення виробничого апарату і на збільшення випуску високоякісної конкурентоздатної продукції насамперед у переробних галузях. Зокрема, незадовільний стан галузей, що забезпечують інноваційний та інвестиційний розвиток – чорної металургії, машинобудування, будівництва;
- диспаритет цін на промислову і сільськогосподарську продукцію, значні обсяги простроченої кредиторської заборгованості сільськогосподарських підприємств, високі виробничі витрати, відсутність ефективної системи спеціалізованих фінансових інститутів і продовольчих бірж;
- недостатня забезпеченість господарського обороту в реальному секторі економіки грошовими і кредитними ресурсами через слабкий розвиток банківської системи як фінансового інституту. Залишається невирішеною проблема капіталізації і якості капіталу банків, останні не зацікавлені у кредитуванні реального сектора економіки, низькою є довіра населення до банків у поєднанні з постійним відтоком капіталу за кордон, що обмежує приплив грошових потоків у економіку;
- недостатня бюджетна підтримка інвестиційної та інноваційної діяльності, що значною мірою пов'язано з необхідністю обслуговування і погашення зовнішнього боргу України;
- відтік з реального сектора економіки висококваліфікованих інженерно-технічних і робітничих кадрів, що істотно обмежує можливості модернізації виробництва і налагодження випуску високотехнологічних видів продукції;
- низький рівень грошових доходів населення і соціальних гарантій, що гальмує підтримку і подальше розширення споживчого попиту;
- збільшення витрат виробництва внаслідок зростання цін і тарифів у галузях природних монополій, що обумовило в свою чергу подальше погіршення фінансового стану підприємств реального сектора економіки;

- застійні явища в економіці провідних країн світу, наслідком яких є обмеження попиту на основні товари українського експорту, що в свою чергу призводить до скорочення інвестиційних програм експортоорієнтованих галузей економіки;

- низька якість приватизаційних програм і не вирішені у зв'язку з цим проблеми пошуку ефективного власника для більшості підприємств, що перейшли від державної форми власності, та вкрай малі обсяги приватизаційних надходжень до бюджету;

- невирішеність проблеми неплатежів, викликана недосконалістю податкового, митного і банківського законодавства, порушеннями у сфері грошового обігу;

- переважно сировинна спрямованість українського експорту і, як наслідок, висока залежність бюджету від цінової динаміки на основні експортовані з країни товари. Крім цього, посилилася роль такого чинника, як зміцнення реального курсу гривні щодо долара США, що створює сприятливіші умови для продажу імпортованих товарів на українському ринку і спричиняє збільшення імпорту при недостатньому рівні конкурентоздатності товарів вітчизняного виробництва. В міру зміцнення реального курсу гривні буде відбуватися подальша переорієнтація споживачів на імпортовані товари, що в свою чергу призведе до подальшого збільшення темпів імпорту, а в сполученні з іншими причинами – до уповільнення темпів економічного зростання України;

- особливістю економічної ситуації у 2003 р. є також вищі, порівняно з 2002 р., платежі з обслуговування зовнішнього боргу України;

- зберігається постійна загроза здійснення додаткових платежів для вирішення невідкладних завдань або задоволення інтересів соціально активних у ході компанії щодо президентських виборів груп виборців, наприклад, шахтарів;

- недостатнє вирішення проблем у Бюджетному кодексі України, ухвалення якого зумовлене скоріше політичними, аніж раціональними чинниками, не тільки не зменшило, а, навпаки, певним чином актуалізувало проблеми, обговорення яких відкладалося через невизначеність ідеологічних концепцій реформування бюджетно-податкової системи. Низка положень, які мали бути відображені у Бюджетному кодексі (насамперед таких, що відносяться до формування бюджетної політики держави, повноважень регіонів і міжбюджетних відносин), було перенесено для подальшого висвітлення у Податковому кодексі (поки що не прийнятому) і у Концепції регіональної політики, яку ще не розглянуто у Верховній Раді України.

3. *Вимоги до визначення пріоритетів бюджетної політики.* Пріоритети бюджетної політики держави повинні відповідати таким основним вимогам:

- мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного та соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів або державних кредитів, узгоджуватися з пріоритетами економічної політики, забезпечуючи, таким чином, їх реалізацію;

- мати довгостроковий характер і щорічно уточнюватися у період розробки бюджету на наступний період;

- забезпечувати наступність і послідовність у процесі реалізації. В разі недосягнення мети пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з урахуванням нових економічних і соціальних умов в наступному році;

- характеризувати такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечуватися бюджетним фінансуванням першочергово;

- бути обрахованими у вигляді кошторису на кожну бюджетну програму реалізації;

- повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалій період і визначатися щороку в законі про Державний бюджет України на ... рік;

- бути нечисленними, щоб запобігати розпорошенню обмежених бюджетних ресурсів, сприяти їхньому ефективному використанню.

4. *Пріоритети бюджетної політики на 2004–2010 роки та їх обґрунтування.* Пріоритети бюджетної політики повинні відповідати таким пріоритетам економічної політики держави:

1. Підтримка підприємництва.

2. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

3. Державна підтримка переведення економіки на інноваційний шлях розвитку шляхом забезпечення якісно нового рівня середньої, професійно-технічної і вищої освіти, розвитку науки, створення інфраструктури інноваційної діяльності і прогресивних змін у структурі суспільного виробництва.

4. Суттєве поліпшення охорони здоров'я.

Обґрунтування вищезазначених пріоритетів.

Без державної підтримки підприємництва неможливе становлення середнього класу суспільства. Аналіз становлення і розвитку малого та середнього підприємництва у нашій країні свідчить, що заходи, які

впроваджуються державою щодо фінансової підтримки підприємництва, неефективні і недостатні. Вони поодинокі, некомплексні, розірвані по галузях і регіонах. Більше того, по суті, держава вже протягом тривалого часу фактично ігнорує проблеми розвитку підприємництва. Це підтверджується таким станом речей: відсутністю сталих тенденцій до економічного зростання; загрозою зникнення високотехнологічних галузей; суттєвим звуженням спеціалізації України у міжнародному розподілі праці; значною загрозою соціальному захисту населення.

Про це також свідчать низькі темпи зростання чисельності підприємницьких структур, а також мала частка ВВП, створювана ними.

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

Бюджетна політика держави повинна передбачати вирішення соціально-економічних проблем регіонів, оскільки регіони, з огляду на можливості їхнього фінансового самозабезпечення, самотужки, без допомоги центрального уряду, неспроможні їх вирішити. Зрозуміло, що реалізувати такі регіональні проблеми треба через бюджети: державний і відповідний місцевий. Головне тут – визначити оптимальну частку держави у виглядів трансфертів з державного бюджету до регіонального, що дасть можливість послідовно вирішувати проблеми соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону. Тому пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів мають відображатися у бюджетній політиці країни.

При формуванні державної бюджетної політики, яка враховувала б необхідність соціально-економічного розвитку регіонів, слід спиратися на нову логіку побудови Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) щодо визначення економічних пріоритетів країни:

- 1) економічне зростання і підвищення рівня життя;
- 2) макроекономічна стабілізація;
- 3) інституціональні реформи, які прийшли на зміну зворотній послідовності пріоритетів минулих часів.

Звідси на регіональному рівні мають здійснюватися відповідні кроки щодо проведення раціональної структурної, інноваційної, промислової і аграрної політики, пріоритетного розвитку внутрішнього ринку, що неможливо здійснити без підтримки держави.

За роки незалежності у нашій країні суттєво поглибилася регіональна диференціація. Якщо у 1991 р. максимальний розрив між регіонами за показником доходів на душу населення був приблизно трикратним, то станом на 2002 р. – вже перевищує семикратний розрив. Більше того, введено офіційне поняття «депресивні регіони».

Місцеві органи мають вирішувати переважну частину соціальних і побутових проблем населення. Для цього регіони повинні мати власний ресурс соціально-економічного розвитку і фінансово-кредитного маневру.

Державні видатки на освіту і науку відповідно до теорії міжнародної конкуренції належать до інструментів створення і поліпшення конкурентоспроможних умов виробництва, які в свою чергу означають визрівання конкурентних переваг економіки тієї чи іншої країни. Запровадження інноваційної моделі розвитку економічного зростання має розпочинатися з відповідної перебудови освіти і науки як передумови переведення економіки на таку модель розвитку. Водночас створення інфраструктури інноваційної діяльності (мережа технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж, центрів консалтингу та інжинірингу) є одним з серйозних чинників успішного впровадження інноваційної моделі розвитку економіки. Трансформація структури виробництва відповідно до інноваційної моделі зростання має відбуватися на всіх етапах переходу на іншу модель економічного розвитку.

Враховуючи, що протягом 11 років структурної перебудови економіки України не відбулося, далі відкладати вирішення цієї проблеми неможливо.

У 1991 р. – останньому році існування СРСР – частка видатків на фінансування науки у ВВП становила 2,5%. З 1992 до 2001 р. в Україні вона скоротилася з 0,8 до 0,4%, тобто в 2 рази. Відповідно до міжнародних стандартів при зменшенні фінансування науки до 1% ВВП починається її незворотна деградація. Між тим передові індустріальні країни світу пов'язують своє майбутнє з визнанням вирішальної ролі у сучасному економічному розвитку саме науки та використанням її потенціалу.

Реалізація стратегічного завдання запровадження в Україні інноваційної моделі розвитку потребує передусім створення

інфраструктури такого розвитку як одного з основних чинників успішного виконання зазначеного завдання.

Щодо державної підтримки прогресивних змін у структурі суспільного виробництва, то, з одного боку, без державного регулювання структурна перебудова економіки України практично неможлива, з іншого – протягом останніх десяти років ці проблеми в Україні практично не вирішувалися, про що свідчить погіршення структури економіки. Так, частка сировинних галузей і галузей первинної переробки у структурі промислового виробництва з 1990 до 2000 р. зросла від 26,5 до 57,9% (у фактично діючих цінах), тоді як частка машинобудування, легкої і харчової промисловості у загальному обсязі продукції промисловості скоротилася відповідно в 2,3; 6,8 і 1,1 раза.

Визначення пріоритетними галузей, які забезпечують структурну перебудову, тобто створюють для неї підґрунтя, переважно відповідає вимогам ринкової економіки, ніж визначенню пріоритетними структуроутворюючі галузі. Пов'язано це з тим, що високий рівень динамізму економічного і суспільного життя, відкритість національної економіки в умовах глобалізації суттєво ускладнюють однозначне визначення структуроутворюючих галузей, які можуть бути пріоритетними не лише на певний момент, а й на перспективу. Крім того, їхнє визначення ускладнюється і через неповноту необхідної достовірної інформації про стан цих галузей. Тому на цьому шляху не виключені помилки, прорахунки, які дорого коштуватимуть державі. Яскравим прикладом цього є проголошення пріоритетною галуззю автомобілебудування, що, на нашу думку, було стратегічною помилкою. Викликає сумнів і віднесення до пріоритетних галузей сільського господарства. Тому концентрація зусиль на створенні механізмів, що рухатимуть економіку і суспільство в напрямку прогресу, уявляється прийнятнішим і безпрограшним варіантом політики державних економічних пріоритетів.

Відповідно до економічних пріоритетів держави *напрямами бюджетної політики у рамках цього пріоритету на 2004–2008 рр.* повинні стати такі:

- державні видатки на розвиток освіти, які до 2008 р. мають зрости до 10% ВВП, тобто у два рази. Пріоритетним напрямком використання цих коштів має бути підвищення заробітної плати вчителям і викладачам до такого рівня, який забезпечуватиме престижність сфері освіти і залучатиме до неї обдарованих, творчих фахівців, без яких перебудувати її відповідно до нових вимог неможливо. Іншим напрямом

використання цих коштів має стати відшкодування державою різниці між звичайною (ринковою) і пільговою процентною ставкою за позиками на освіту та фінансування стипендіальних програм для здібних дітей із малозабезпечених сімей;

- державна підтримка розвитку науки, збільшення державних видатків на науку до 3% ВВП. Першочерговими напрямками використання цих коштів мають бути:

а) державна підтримка (на засадах пайової участі) перспективних наукових досліджень і розробок та їхнє впровадження у виробництво;

б) державні витрати на фундаментальну науку;

в) сприяння розвитку перспективних прикладних досліджень в галузі природничих наук;

г) податкові пільги для тих, хто бере участь у фінансуванні науки та впровадженні її досягнень у виробництво;

д) державне замовлення на підготовку спеціалістів для наукових організацій;

- сприяння розвитку інфраструктури інноваційної діяльності шляхом створення мережі технопарків, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж і центрів консалтингу та інжинірингу;

- державна підтримка прогресивних змін структури суспільного виробництва.

Суттєве поліпшення охорони здоров'я є також фундаментальною передумовою соціально-економічного прогресу. Тому цей напрямок теж має бути віднесений до пріоритетів бюджетної політики держави. За рахунок бюджетних коштів повинні фінансуватися державні мінімальні стандарти послуг у галузі охорони здоров'я, державні програми, спрямовані на боротьбу з найнебезпечнішими захворюваннями, соціально-медичне забезпечення ветеранів війни та праці. Виходячи з цього, державні видатки на розвиток охорони здоров'я мають зрости до 7–8% ВВП.

Першочергові напрями використання цих коштів:

а) повне фінансування державних мінімальних стандартів послуг у галузі охорони здоров'я;

б) фінансування державних програм, спрямованих на боротьбу з найнебезпечнішими захворюваннями.

Кошти для реалізації цих завдань можуть бути вивільнені завдяки докорінному перегляду системи податкових пільг, раціоналізації державних видатків, ефективного використання бюджетних ресурсів.

Закон України
«Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України
щодо визначення пріоритетів бюджетної політики»

До статті 2. Визначення основних термінів

Дати визначення таких термінів:

«бюджетна політика держави – системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних і соціальних задач країни»;

«пріоритети бюджетної політики – напрями вирішення найбільш складних і невідкладних проблем економічного і соціального розвитку країни за рахунок бюджетних коштів або державних кредитів, які кількісно визначені, забезпечуються фінансовими коштами першочергово і повністю, займають найбільшу частку в структурі державних видатків або зростають найвищими темпами».

Викласти визначення бюджетної системи України в новій редакції:

«бюджетна система України – сукупність побудованих на єдиних засадах Державного бюджету України та місцевих бюджетів, яка заснована на економічних відносинах, державному та адміністративно-територіальному устрої України і врегульована нормами права».

До статті 33. Визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період

Внести такі зміни та доповнення:

1. В пункті (1) після слів «...парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період» додати «та на середньо- і довгострокову перспективу».

2. Пункт (3) викласти у такій редакції:

«Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту України, який перерозподіляється через зведений бюджет України;

2) співвідношення податкових і неподаткових доходів Державного бюджету України;

3) перегляду системи податкових і бюджетних преференцій;

- 4) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України;
- 5) пріоритетів бюджетної політики та їх кількісного визначення;
- 6) питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету та напрямів їх використання;
- 7) граничного обсягу надання державних гарантій третім особам на залучення запозичень;
- 8) граничного рівня державних зовнішніх запозичень;
- 9) граничного обсягу державного боргу та його структури;
- 10) частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного бюджету України;
- 11) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету та коефіцієнту вирівнювання для місцевих бюджетів;
- 12) переліку головних розпорядників коштів державного бюджету;
- 13) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави».

3. Пункт (6) статті викласти у такій редакції:

«За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно з питань, визначених у частині 3 цієї статті та невикористаних резервів мобілізації доходів до Державного бюджету України, в тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України».

Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Визначення основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу».

1. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу розробляються на основі середньо- та довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України.

2. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу визначаються з метою:

комплексного прогнозування наслідків реалізації реформ, програм та законів, що розробляються чи вже ухвалені, щодо їхнього впливу на бюджетну систему України;

відстежування довгострокових негативних тенденцій і своєчасного прийняття випереджувальних заходів;

забезпечення спадкоємності та послідовності у проведенні бюджетної політики;

фінансового забезпечення реалізації довгострокових цілей соціально-економічного розвитку.

3. Основні напрями бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу містять:

прогноз передбачуваних змін у можливостях мобілізації доходів до Державного та місцевих бюджетів України;

пріоритети бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу;

напрямки державної політики на ринках внутрішніх і зовнішніх запозичень;

напрямки розвитку міжбюджетних відносин.

4. Основні напрямки бюджетної політики на середньострокову перспективу визначаються на 3 роки, на довгострокову перспективу – на 7 років.

5. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Вимоги щодо визначення пріоритетів бюджетної політики України на перспективу». У процесі визначення пріоритетів бюджетної політики на середньо- і довгострокову перспективу дотримуються наступних вимог:

1) пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів,

2) пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період,

3) у процесі визначення пріоритетів забезпечувати їх наступність і послідовність. В разі недосягнення пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з врахуванням нових економічних і соціальних умов на наступний рік,

4) пріоритети бюджетної політики повинні характеризувати такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважне значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечуватися бюджетним фінансуванням першочергово і повністю,

5) пріоритети бюджетної політики мають бути обрахованими у вигляді кошторису по кожній цільовій бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету,

6) пріоритети бюджетної політики визначаються серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і мають відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України «Про Державний бюджет України на ... рік»,

7) пріоритети бюджетної політики мають бути не численними, щоб запобігати розпорошенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Інформаційні засади складання проекту Державного бюджету України».

1. Проект Державного бюджету України розробляється на основі: прогнозу соціально-економічного розвитку України на наступний бюджетний період;

основних напрямів бюджетної і податкової політики, включаючи їх пріоритети;

прогнозу балансу фінансових ресурсів і витрат держави;

плану розвитку державного сектора економіки;

довгострокових цільових державних програм.

2. Проект Державного бюджету України розробляється з врахуванням наступних засад інформаційного забезпечення його складання:

правильного визначення інформаційних потреб для аналізу виконання Державного бюджету України і бюджетної сфери країни в цілому;

організації ефективної системи моніторингу виконання Державного бюджету України;

обов'язкового проведення аналітичної обробки інформації щодо виконання Державного бюджету України і стану бюджетної сфери країни в цілому;

збирання і використання цільової інформації для поглибленого аналізу загроз виконанню Державного бюджету України і функціонуванню бюджетної сфери країни в цілому.

Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Перспективний фінансовий план держави».

1. Одночасно з розробкою проекту Державного бюджету України на наступний бюджетний період формується перспективний фінансовий план держави.

2. Перспективний фінансовий план розробляється на основі середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України та Основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

3. Перспективний фінансовий план законодавчо не затверджується.

4. Перспективний фінансовий план складається на три роки, з яких: перший рік – рік, на який розробляється бюджет; наступні два роки – плановий період, протягом якого простежуються реальні результати заявленої економічної політики.

Вихідною базою для формування перспективного фінансового плану є бюджет на поточний рік.

5. Перспективний фінансовий план щороку коригується з урахуванням показників уточненого середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України і його термін продовжується на рік.

6. Перспективний фінансовий план складається за укрупненими показниками бюджетної класифікації.

Включити до Бюджетного кодексу України нову статтю «Довгострокові цільові бюджетні програми».

1. Довгострокові цільові бюджетні програми розробляються по кожному з визначених пріоритетів бюджетної політики (на рівні країни, області, району, місту) органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування і затверджуються відповідним законодавчим (представницьким) органом, представницьким органом місцевого самоврядування.

2. Перелік довгострокових цільових бюджетних програм визначається органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування відповідно до прогнозу соціально-економічного розвитку України та прогнозу соціально-економічного розвитку відповідної території і визначених на основі цих прогнозів пріоритетів.

3. Довгострокова цільова бюджетна програма, що пропонується для затвердження і фінансування за рахунок бюджетних коштів, повинна містити:

техніко-економічне обґрунтування;

прогноз очікуваних соціально-економічних та екологічних результатів;

найменування замовника програми;

відомості про розподіл обсягів і джерел фінансування по роках;

інші документи та матеріали, необхідні для її затвердження.

4. Замовником довгострокової цільової програми може бути орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

До статті 40. Підготовка Верховною Радою України проекту Закону про Державний бюджет України до першого читання.

В частині (1) зазначеної статті після слів «Комітети Верховної Ради України формують» замість «свої пропозиції до проекту закону» записати «свої висновки по проекту закону в цілому, а також пропозиції та рекомендації стосовно предмету першого читання...».

В частині (2) після слів «...або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню» додати: «Пропозиції щодо джерел покриття додаткових видатків не повинні передбачати внесення змін до чинного податкового законодавства, спрямованих на запровадження нових видів податків, зборів та інших обов'язкових платежів (у т.ч. їх запровадження законом про Державний бюджет України), а також підвищення податкових ставок».

В частині (3) після слів «спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України» записати «готує свій висновок по проекту Закону України про Державний бюджет України, а також проект постанови Верховної Ради України про ухвалення в першому читанні вказаного законопроекту та про основні характеристики державного бюджету на черговий бюджетний період і представляє їх на розгляд Верховної Ради України».

Частину (4) вилучити.

До статті 41. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет України у першому читанні.

Зазначену статтю пропонується викласти у такій редакції.

1. В процесі розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні обговорюється його проект і прогноз соціально-економічного розвитку України, проект програми державних запозичень в частині джерел фінансування дефіциту бюджету, основні характеристики бюджету – його доходи за групами, підгрупами і статтями бюджетної класифікації; дефіцит бюджету в абсолютних цифрах та у відсотках до витрат бюджету, а також джерела його фінансування; загальний обсяг видатків бюджету.

2. При розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні заслуховується доповідь голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, а також виступи представників комітетів, фракцій Верховної Ради України та народних депутатів України, Рахункової палати, Кабінету Міністрів України.

3. При затвердженні в першому читанні основних характеристик державного бюджету Верховна Рада України не має права збільшувати

доходи і дефіцит державного бюджету, якщо на ці зміни немає позитивного висновку Кабінету Міністрів України.

4. Верховна Рада України приймає проект Закону України про Державний бюджет України в першому читанні не пізніше 20 жовтня року (25 жовтня, якщо представлений проект закону був відхилений), що передує плановому.

До статті 43. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет України у другому читанні.

1. При розгляді проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні затверджуються видатки державного бюджету за розділами і підрозділами функціональної класифікації в межах загального обсягу видатків, затвердженого в першому читанні. При цьому першочергово затверджуються видатки по пріоритетних напрямках витрачання бюджетних коштів. У другому читанні затверджується також обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

2. Народні депутати України, комітети та фракції Верховної Ради України направляють до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету зауваження та пропозиції щодо предмету другого читання. З урахуванням цих зауважень і пропозицій Комітет з питань бюджету розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проект постанови Верховної Ради України про прийняття у другому читанні проекту Закону України про Державний бюджет України і про розподіл видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації. Якщо Верховна Рада України при розгляді у другому читанні зазначеного законопроекту не підтримає пропозиції Комітету з питань бюджету, вона може розглянути альтернативні варіанти збалансованого розділу видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації.

3. Друге читання проекту закону про Державний бюджет України завершується не пізніше 20 листопада.

4. У разі, якщо у другому читанні прийняті не всі статті проекту закону про Державний бюджет України, вони переносяться на розгляд у третьому читанні.

Наукове видання

**Єрмошенко Микола Миколайович,
Єрохін Сергій Аркадійович,
Плужников Ігор Олександрович,
Бабич Людмила Миколаївна,
Соколовська Алла Михайлівна,
Чередніченко Юрій Васильович**

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

наукова монографія

Верстка О. О. Кривонос
Літературний редактор В. Д. Мозолевська
Коректор В. М. Осадча

Оригінал-макет підготовлено у Національній академії управління

Підп. до друку 19.05.2003. Формат 60x80 1/16.
Папір офсет. №1. Офс. друк. Гарн. «PragmaticaС».
Ум.друк.арк. 15,4. Обл.-вид. арк. 17,4. Наклад 400 прим.
Замовлення № 273.

Національна академія управління,
01011, м. Київ, вул П. Мирного, 26.
тел.459-09-92, тел./факс 290-80-56.
www.nam.kiev.ua, eco@nam.kiev.ua

Віддруковано в типографії АТЗТ «Атопол»
м. Київ, пр. Красних Козаків, 9.
atopol_inc@ukr.net