

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ УКРАЇНИ

ПІДРУЧНИК

**За загальною редакцією
М. Я. Азарова**

*Затверджено Міністерством освіти України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів
(лист №1/11-10759 від 23 листопада 2010 року)*

2010 — Київ

ББК 65.9(Укр)261.3
У43

У43 **Управління державним бюджетом України** : підручник / колектив авторів [заг. редакція М. О. Азарова]. — К.: Зовнішня торгівля, 2010. — 816 с.
ISBN 978-966-8517-31-0

*Рекомендовано до друку як підручник вченою радою
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі
Протокол №1 від 30.09.2010 р.*

Підручник є першим в Україні виданням періоду практичної реалізації масштабних реформ, спрямованих на якісне удосконалення базових суспільних сфер, насамперед фінансової, економічної, соціальної. Його новизна полягає у національно орієнтованій інтерпретації сучасних фінансових процесів, визначенні механізмів їх приведення у відповідність із кращими світовими стандартами, що є обов'язковою умовою практичної реалізації євроінтеграційного курсу України.

Тематична композиція підручника, його прикладні матеріали та додатки спрямовані на формування ґрунтовних теоретичних і практичних знань, необхідних для фахового забезпечення бюджетного процесу України на всіх стадіях його розгортання. Дидактична частина підручника насичена інноваційними підходами, що дозволяє читачеві мислити на перспективу, бачити нові підходи в контексті реалізації фінансової стратегії країни.

У підручнику проаналізовано базові нормативно-правові акти з питань розвитку бюджетно-фінансової сфери України, наведено необхідний понятійно-категоріальний апарат, що відкриває додаткові можливості адекватного розуміння процесів фінансового забезпечення національних проєктів.

Підручник сприятиме прискореній реорганізації бюджетних процесів на державному і місцевому рівнях відповідно до вимог нових фінансових документів.

Розрахований на державних службовців, фахівців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, керівників бюджетних установ та організацій, викладачів і студентів вищих навчальних закладів фінансово-економічного спрямування.

Буде корисним усім, чия фахова діяльність пов'язана з практичним застосуванням бюджетного законодавства України.

ББК 65.9(Укр)261.3

ISBN 978-966-8517-31-0

© Міністерство фінансів України, 2010.
© Зовнішня торгівля, дизайн, верстка, 2010.

Загальна редакція:

Азаров Микола Янович, доктор геолого-мінералогічних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії наук України

Керівник авторського колективу:

Ярошенко Федір Олексійович, доктор економічних наук, професор

Авторський колектив:

Антипов Володимир Іванович, **Баранник** Лілія Борисівна, **Башко** Василь Йосипович, **Богдан** Тетяна Петрівна, **Борисов** Валерій Дмитрович, **Бугіль** Світлана Ярославівна, **Буряк** Петро Юрійович, **Бушуєв** Сергій Дмитрович (*креативний менеджер*), **Ватаманюк-Зелінська** Уляна Зіновіївна, **Ватульов** Андрій Вікторович, **Головій** Віктор Михайлович, **Городецька** Тетяна Едуардівна, **Григоровська** Людмила Юзефівна, **Грищенко** Володимир Васильович, **Гусєва** Олена Іванівна, **Дейкало** Лідія Євгеніївна, **Деркач** Микола Іванович, **Діденко** Василь Миколайович, **Дулік** Тетяна Олександрівна, **Дьяченко** Яків Якович, **Західна** Оксана Романівна, **Єфименко** Тетяна Іванівна, **Карвацький** Максим Володимирович, **Карп** Галина Василівна, **Квач** Ярослав Петрович, **Колесніченко** Євгенія Дмитрівна, **Копилов** Вадим Анатолійович, **Кравець** Андрій Миколайович, **Кузькін** Євген Юрійович, **Курносова** Ксенія Володимирівна, **Лисяк** Любов Валентинівна, **Лондар** Сергій Леонідович, **Лук'янов** Владислав Валентинович, **Луценко** Наталія Василівна, **Майборода** Олег Володимирович, **Маркович** Галина Богданівна, **Мельник** Петро Володимирович, **Мещеряков** Валерій Олександрович (*заступник координатора проекту*), **Михайленко** Світлана Володимирівна, **Мілаш** Леонід Миколайович, **Мяковський** Анатолій Іванович, **Надєєва** Алевтина Борисівна, **Наркізова** Тамара Миколаївна, **Новицький** Андрій Миколайович, **Олійник** Віктор Якович, **Павлюк** Сергій Миколайович, **Піхоцька** Ольга Миколаївна, **Покрещук** Олександр Олексійович (*координатор проекту*), **Прядко** Володимир Васильович, **Редіна** Наталія Іванівна, **Редькін** Олександр Семенович, **Рибак** Сергій Олександрович, **Роменська** Катерина Михайлівна, **Рядно** Олександр Андрійович, **Савченко** Ілля Григорович, **Семенова** Зоя Гаврилівна, **Сергієнко** Людмила Костянтинівна, **Сисоєва** Тетяна Петрівна, **Тарангул** Людмила Леонідівна, **Футоранська** Юлія Миколаївна, **Хайтова** Тетяна Анатоліївна, **Чубак** Антоніна Юхимівна, **Чумак** Оксана Володимирівна, **Чуркіна** Ірина Євгенівна, **Шевченко** Юрій Іванович, **Шнипко** Олександр Сергійович, **Шум** Михайло Анатолійович, **Юрій** Едуард Олександрович, **Якимчук** Наталія Яківна

Наукові рецензенти:

Ковальчук Андрій Трохимович, **Павлюк** Клавдія Василівна

ЗМІСТ

Передмова.....	8
Вступ.....	10
Тема 1. СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	24
§ 1. Економічна природа бюджетної системи	24
§ 2. Структура бюджетної системи України та характеристика її складових	27
§ 3. Принципи бюджетної системи України	35
§ 4. Бюджетний період.....	41
§ 5. Бюджетне законодавство.....	44
Тема 2. БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ	62
§ 1. Сутність бюджетної класифікації, її значення та роль у бюджетному процесі	62
§ 2. Класифікація доходів бюджету України, їх склад та структура	66
§ 3. Класифікація видатків та кредитування бюджету	76
§ 4. Класифікація фінансування бюджету	81
§ 5. Класифікація боргу	83
§ 6. Складові частини бюджету	87
Тема 3. ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ (ДЕФІЦИТ, ПРОФІЦИТ) ТА ДЕРЖАВНИЙ (МІСЦЕВИЙ) БОРГ.....	106
§ 1. Дефіцит бюджету: його роль та методи обліку.....	108
§ 2. Джерела фінансування дефіциту бюджету.....	116
§ 3. Управління ліквідністю бюджету та фінансовими активами.....	120
§ 4. Управління борговими зобов'язаннями.....	130
§ 5. Державні та місцеві гарантії	138
§ 6. Державний та місцевий борг	144
Тема 4. СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО УЧАСНИКИ.....	161
§ 1. Загальна характеристика бюджетного процесу	161
§ 2. Стадії бюджетного процесу.....	163
§ 3. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження	165
§ 4. Організація бюджетного процесу в зарубіжних країнах	168
§ 5. Доступність інформації про бюджет.....	177
Тема 5. ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ	184
§ 1. Суть програмно-цільового методу та його мета	184
§ 2. Особливі складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі	186
§ 3. Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди.....	190
§ 4. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу	193
Тема 6. КОНТРОЛЬ ТА АУДИТ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ.....	201
§ 1. Суть і значення контролю у фінансовій системі України	201
§ 2. Складові державного внутрішнього фінансового контролю.....	203
§ 3. Основні компоненти державного внутрішнього фінансового контролю.....	204
§ 4. Закордонний досвід державного фінансового контролю	207

Тема 7. РОЗПОРЯДНИКИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	214
§ 1. Головні розпорядники бюджетних коштів та їхні основні функції.....	214
§ 2. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня	217
§ 3. Бюджетні призначення та асигнування	219
Тема 8. РЕЗЕРВНИЙ ФОНД БЮДЖЕТУ	227
§ 1. Резервний фонд бюджету.....	227
§ 2. Безспірне списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету.....	229
§ 3. Подання і розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів.....	232
Тема 9. ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ВИДАТКІВ ТА КРЕДИТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ. ТАЄМНІ ВИДАТКИ.....	239
§ 1. Видатки Державного бюджету України	239
§ 2. Кредитування Державного бюджету України	245
§ 3. Таємні видатки Державного бюджету України.....	247
Тема 10. СКЛАДАННЯ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ	258
§ 1. Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України.....	258
§ 2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період.....	267
§ 3. Технологія складання бюджетного запиту як основи розробки проекту Закону України «Про Державний бюджет України».....	279
§ 4. Аналіз бюджетних запитів і розробка проекту Державного бюджету України	303
§ 5. Проект закону про Державний бюджет України: порядок схвалення та матеріали, що до нього додаються	309
Тема 11. РОЗГЛЯД ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ.....	326
§ 1. Порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України.....	326
§ 2. Предмет регулювання закону про Державний бюджет України.....	332
§ 3. Особливості формування бюджету в разі несвоечасного набрання чинності закону про Державний бюджет України.....	334
§ 4. Сучасна практика, особливості складання, розгляду та затвердження державного бюджету в зарубіжних країнах	335
Тема 12. ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ	349
§ 1. Організаційні засади виконання Державного бюджету.....	349
§ 1.1. Казначейське обслуговування бюджетних коштів.....	349
§ 1.2. Складання розпису Державного бюджету України	353
§ 1.3. Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів	361
§ 1.4. Взяття бюджетних зобов'язань.....	366
§ 2. Виконання Державного бюджету України за доходами та видатками.....	368
§ 2.1. Виконання Державного бюджету України за доходами	368
§ 2.2. Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням.....	371
§ 2.3. Повернення кредитів до бюджету.....	373
§ 2.4. Приклади практичного використання	376
§ 2.5. Зарубіжний досвід бюджетного регулювання.....	377
Тема 13. БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК ТА ЗВІТНІСТЬ ПРО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ	404
§ 1 Ведення бухгалтерського обліку виконання Державного бюджету України	405

§ 2. Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду.....	409
§ 3. Звітність про виконання Державного бюджету України.....	411
§ 4. Місячний, квартальний та річний звіт про виконання Державного бюджету України.....	413
§ 5. Розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.....	417
Тема 14. НАДХОДЖЕННЯ ТА ВИТРАТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	430
§ 1. Сутність та структура місцевих бюджетів.....	430
§ 2. Доходи місцевих бюджетів.....	434
§ 3. Видатки місцевих бюджетів.....	442
§ 4. Бюджет розвитку місцевих бюджетів.....	443
§ 5. Дефіцит та профіцит місцевих бюджетів.....	445
§ 6. Позики місцевим бюджетам та місцеві запозичення.....	446
Тема 15. СКЛАДАННЯ, РОЗГЛЯД, ЗАТВЕРДЖЕННЯ, ВИКОНАННЯ ТА ЗВІТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	462
§ 1. Складання проектів місцевих бюджетів.....	462
§ 2. Розгляд та затвердження місцевих бюджетів.....	466
§ 3. Виконання місцевих бюджетів.....	473
§ 4. Облік та звітність про виконання місцевих бюджетів.....	480
§ 5. Зарубіжний досвід регулювання місцевих бюджетів.....	484
Тема 16. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ.....	510
§ 1. Загальні засади регулювання міжбюджетних відносин.....	510
§ 2. Види видатків бюджетів, джерела їх здійснення та органи забезпечення.....	515
§ 3. Передача державою права на здійснення видатків та критерії їх розмежування між місцевими бюджетами.....	519
Тема 17. РОЗМЕЖУВАННЯ ВИДАТКІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ.....	524
§ 1. Видатки державного бюджету України.....	524
§ 2. Видатки місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.....	528
§ 3. Передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.....	534
§ 4. Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.....	536
§ 5. Передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.....	541
Тема 18. РОЗРАХУНОК ВИДАТКІВ, ЩО ВРАХОВУЮТЬСЯ ПІД ЧАС ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ.....	545
§ 1. Розрахунок показника обсягу видатків, що враховуються під час визначення показників міжбюджетних трансфертів за галузями.....	545
§ 2. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них.....	546
Тема 19. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ.....	556
§ 1. Види міжбюджетних трансфертів.....	556
§ 2. Порядок розрахунку та умови надання дотацій місцевим бюджетам.....	558
§ 3. Умови надання субвенцій місцевим бюджетам та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів.....	562

Тема 20. КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	615
§ 1. Поняття бюджетного контролю, його форми, суб'єкти.....	615
§ 2. Повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства	617
§ 3. Участь Рахункової палати у здійсненні контролю в бюджетному процесі.....	624
§ 4. Контрольні повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів у бюджетному процесі.....	633
§ 5. Повноваження Державного казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства	640
§ 6. Державна контрольно-ревізійна служба як специфічний суб'єкт контролю за дотриманням бюджетного законодавства.....	646
§ 7. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства.....	653
§ 8. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства.....	656
Тема 21. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ЗАХОДИ ВПЛИВУ ЗА ВЧИНЕНІ ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	670
§ 1. Порухення бюджетного законодавства.....	670
§ 2. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.....	694
§ 3. Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства	703
§ 4. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.....	707
§ 5. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства	708
§ 6. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства	717
Тема 22. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ.....	733
§ 1. Обґрунтування внесення статті 123 до Бюджетного кодексу України.....	733
§ 2. Нововведення статті 123.....	734
§ 3. Встановлена статтею 123 відповідальність.....	736
§ 4. Зарубіжний досвід і його застосування у вітчизняній практиці.....	737
ДОДАТОК 1. Багатолітнє бюджетування в країнах ОЕСР та перспективи розвитку середньострокового бюджетного планування в Україні	741
ДОДАТОК 2. Бюджетне вирівнювання в реалізації політики розвитку регіонів	758
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК.....	777
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....	782
ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ	793

ПЕРЕДМОВА

У післякризовому світі з глобальним конкурентним оточенням та очікуванням негативних сценаріїв розвитку фінансово-економічних інституцій багатьох країн, розвиток системи державних фінансів України залежить не тільки від поточного стану економіки, а й серйозності намірів впровадження інноваційних механізмів розвитку. Це є одним з визначальних чинників Програми реформ Президента України.

Недавнє минуле дало багато повчальних уроків, що впливли в результаті низки системних криз у економіці Сполучених Штатів Америки, держав Європейського Співтовариства та інших країн, невдач ряду проектів, які, хоча й були сплановані за методами управління проектами, але, на жаль, не були прив'язані до системи цінностей заінтересованих сторін. Стратегії розвитку, що визначали недоліки концептуального опрацювання та архітектури програм, не були виправдані з точки зору життєвих циклів інновацій. Мали місце значні розбіжності між стратегічними планами та ходом реалізації програм. Тому керівництво більшості розвинених країн дійшло висновку, що на всіх рівнях економіки не існує альтернативи професійному проектному та програмному управлінню розвитком на основі інноваційних механізмів.

Фінансово-економічна криза в Україні та відсутність цілісної, гармонійної системи законодавчої бази щодо системи державних фінансів зумовили доцільність її «перезавантаження» на основі створення та запровадження Бюджетного та Податкового кодексів, які побудовані на кращій світовій практиці реформування та управління державними фінансами.

Концепцією реформування державних фінансів передбачається розширення самостійності та відповідальності розпорядників бюджетних коштів. Встановлюються довгострокові ліміти асигнувань, що переходять з року в рік, з їх щорічним корегуванням. У межах середньострокового фінансового плану формується загальна сума асигнувань (глобальний бюджет) на виконання певних функцій і програм, а деталізація напрямків використання коштів здійснюється розпорядниками бюджетних коштів. Створюються стимули для оптимізації використання ресурсів (персоналу, обладнання, приміщень і т.п.). Пріоритети у даному питанні залишаються за внутрішнім контролем, на основі затверджених індикаторів успіху. Відповідальність за прийняття рішень делегується на нижні рівні.

Проводиться моніторинг та зовнішній аудит використання фінансів й результатів діяльності (отримання цінності). Результативність діяльності розпорядників бюджетних коштів оцінюється за індикаторами успіху впровадження програм та створення відповідних цінностей.

Окрім створення системи моніторингу результативності бюджетних видатків, запропоновані механізми мають перейти до багаторічного бюджетного планування з встановленням чітких правил зміни обсягу і структури асигнувань, з підвищенням передбачуваності обсягу ресурсів, якими управляють розпорядники бюджетних коштів. Процедуру укладання і затвердження бюджету переорієнтовано на формування чітких видаткових пріоритетів й оцінку їх реалізації (що тягне за собою укрупнення позицій, зміну переліку та формату бюджетних документів) з істотним розширенням повноважень органів місцевої влади при реалізації бюджетних програм.

Існуюча організація бюджетного процесу істотно обмежувала можливості та інституційні стимули підвищення ефективності управління державними (муніципальними) фінансами. Міністерство фінансів України розробило та запроваджує оновлений Бюджетний та новий Податковий кодекси, які містять безліч інновацій.

Концептуальні рішення реформування державних фінансів запропоновані Міністерством фінансів України, полягають у наступному:

- орієнтація бюджету на профільовану систему цінностей, прийняту суспільством, та ключові проблеми і виклики часу. Такий підхід орієнтує механізми державного управління на суспільство як на кінцевого споживача послуг держави, щоб надати максимальної ефективності бюджету як інструменту управління;

- застосування принципів успішного управління програмами і проектами - як на рівні Державного бюджету України, так і за окремими інфраструктурними проектами. Краща практика багатьох розвинених країн (Великої Британії, США, Німеччини, Японії) свідчить про ефективність такого підходу;

- вибір «правильних» інфраструктурних проектів і програм для «правильного» управління «ланцюгами» цінностей, що формують «двигуни» стійкого розвитку. При цьому підтримка «ланцюгових реакцій» розвитку цінностей у межах інфраструктурних проектів і програм є одним із пріоритетів концепції бюджетної реформи;

- збалансованість бюджету на основі визначення стратегічних пріоритетів розвитку;
- орієнтація на інноваційні механізми розвитку.

Забезпечення сталого збалансованого розвитку системи державних фінансів України пов'язане з успішним запровадженням Бюджетного та Податкового кодексів. Програмою їх запровадження передбачено створення Віртуального університету на основі освітніх ресурсів, які є у Міністерстві фінансів, залучення провідних фахівців Міністерства до участі в навчанні через інтернет-портали та форуми, створення незалежного Центру оцінювання компетентності та сертифікації фахівців Міністерства. Виданий нещодавно «Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України» та цей підручник створюють професійне підґрунтя для навчання фахівців з організації бюджетного процесу, дозволяють підвищити їм свою компетентність та ефективно застосовувати набуті знання на практиці.

Міністр фінансів України
Ф.О. Ярошенко

ВСТУП

Бюджетна система є одним з основних інструментів державного регулювання економіки, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Фінансово-економічна криза виявила значні недоліки у фінансово-бюджетній системі України. Це зумовило переосмислення Урядом значення бюджетної системи в регулюванні економічних процесів, а отже, і необхідності вдосконалення основного законодавчого акта з цього питання — Бюджетного кодексу України.

З часу прийняття попереднього Бюджетного кодексу минуло дев'ять років. За цей період двадцяти трьома законами до нього були внесені зміни, положення яких виявилися фрагментарними, спрямованими на вирішення вузькоспеціалізованих питань. Вони не враховували змін у вітчизняному законодавстві, реалій соціально-економічного розвитку країни та її територій, не були орієнтованими на перегляд основ і принципів бюджетного процесу відповідно до передового міжнародного досвіду. Нові завдання, зумовлені розвитком економічних відносин і підвищенням вимог до надання державою соціальних послуг, а також бюджетні проблеми, що поставали перед державою, — врегульовувалися Законом про Державний бюджет України на відповідний період та іншими нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини.

Такий стан Бюджетного законодавства потребував *інноваційного підходу* щодо внесення докорінних змін до Бюджетного кодексу України, які гармонізували б бюджетне законодавство, створили правові умови для проведення реформ у цій сфері та вдосконалили бюджетну систему всіх рівнів. Ці зміни зорієнтували систему управління державними фінансами на *інноваційний розвиток*.

Основними орієнтирами та законодавчим підґрунтям розробки нової редакції Бюджетного кодексу України слугували Програма економічних реформ на 2010-2014 роки та урядові стратегії з питань модернізації системи управління державними фінансами, розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України, реформування місцевих бюджетів, модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі та розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Розуміючи, що Бюджетний кодекс є основоположним документом для бюджетної системи країни, при його підготовці Уряд урахував пропозиції Адміністрації Президента України, Комітету з економічних реформ при Президентові України, народних депутатів України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та інших комітетів Верховної Ради, Головного юридичного управління Верховної Ради, Світового

банку, державних та місцевих органів влади, Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» та багатьох інших установ і організацій. Загалом, було враховано понад 1000 пропозицій.

Удосконалення Бюджетного кодексу України мало за мету: створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань на основі національних цінностей; розвиток бюджетної системи на всіх рівнях, забезпечення її стабільності і, таким чином, інвестиційної привабливості країни; підвищення результативності й ефективності використання бюджетних коштів, встановлення прозорих і некорупційних схем управління бюджетними ресурсами.

В основу розвитку бюджетної системи покладено таку систему цінностей:

- стійке економічне зростання;
- системне оновлення суспільних відносин;
- підтримка розвитку базових галузей економіки;
- підвищення ефективності управління бюджетними коштами;
- реалізація активної державної регіональної політики;
- соціальний захист громадян;
- успішна реалізація інфраструктурних проектів;
- стабільність фінансової та податкової системи.

Інноваційне оновлення Бюджетного кодексу України здійснюється на наступних концептуальних засадах:

- стабілізація фінансово-економічної сфери країни;
- орієнтація на успіх соціально-економічного розвитку та реформ;
- формування фіскального простору для зростання і структурної перебудови економіки як основи забезпечення ефективної соціальної політики;
- застосування концепції цінностей при реформуванні;
- досягнення технологічних проривів у сферах державного регулювання економічної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної політики;
- здійснення запуску Національних проектів як «двигунів» розвитку;
- формування рушійних сил та зменшення опорів в умовах турбулентного оточення, конкуренції та численних проблем;
- формування стабільної довіри суспільства до державної влади.

Прийнятий Кодекс втілює в собі бачення розвитку бюджетної системи всіх гілок влади та різних інституцій, він є системним і цілісним правовим актом, який започатковує *інноваційні* зміни в бюджетному процесі та створює правове підґрунтя для реалізації ряду новацій:

1. Запровадження середньострокового бюджетного планування, що передбачає:
 - складання прогнозу бюджетних показників на наступні за плановим два бюджетні періоди (узгоджено із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку) як підґрунтя для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету;
 - закріплення за Міністерством фінансів (місцевими фінансовими органами) складання прогнозу державного бюджету (прогнозу місцевого бюджету) на наступні

за плановим два бюджетні періоди на підставі прогнозних та програмних документів, його схвалення на рівні державного бюджету (рішенням Уряду) й на рівні місцевих бюджетів (рішенням Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад);

- включення до прогнозу бюджетних показників державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди індикативних прогнозних показників щодо основних макропоказників економічного й соціального розвитку країни, Зведеного та Державного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування та взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами;

- подання проекту середньострокового прогнозу державного бюджету до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України та схвалення Кабінетом Міністрів уточненого прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди на підставі прийнятого державного бюджету у місячний строк з дня опублікування Закону України «Про Державний бюджет України»;

- включення головними розпорядниками бюджетних коштів до бюджетних запитів показників щодо інвестиційних програм (проектів) лише у разі їх схвалення у встановленому порядку і на підставі розрахунків витрат та вигод від реалізації таких програм;

- закріплення за Кабінетом Міністрів повноважень на вжиття заходів щодо пріоритетності передбачення коштів за бюджетними програмами інвестиційного характеру у проекті закону про Державний бюджет України на наступний період для продовження таких інвестиційних програм з урахуванням необхідності поетапного завершення та введення в дію відповідних об'єктів.

2. Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі шляхом:

— визначення сутності програмно-цільового методу в бюджетному процесі та розкриття його складових (бюджетної програми, її результативних показників та відповідального виконавця, паспорта бюджетної програми);

— унормування обов'язковості застосування програмно-цільового методу на державному та місцевому рівнях (за рішенням відповідної місцевої ради) із проведенням оцінки ефективності бюджетних програм;

— встановлення вимоги складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм і проектів) відповідно до середньострокових пріоритетів; а також — складання щорічного коригування його відповідно до затверджених бюджетних показників;

— унормування питань застосування програмної класифікації видатків та кредитування державного й місцевого бюджетів (з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету);

— надання повноважень Міністерству фінансів щодо розширення нормативно-правової бази та методології програмно-цільового методу бюджетування, зокрема:

- удосконалення положень щодо правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, а також удосконалення методологічних засад щодо формування результативних показників бюджетних програм;
- розробка та запровадження організаційно-методологічних засад оцінки ефективності бюджетних програм;
- урегулювання на постійній основі застосування порядків використання коштів державного бюджету із визначенням основних їх положень;
- посилення вимог щодо публічного представлення інформації про виконання бюджету. Встановлено, що така інформація має містити показники відповідного бюджету за загальним та спеціальним фондами про доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3% загального обсягу доходів відповідного бюджету) та про видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету). Також обов'язково має розміщуватися на офіційному сайті Державного казначейства квартална і річна звітність про виконання державного бюджету.

3. Розширення функції головного розпорядника бюджетних коштів, зокрема, закріплення за ним таких додаткових функцій:

- розробка плану діяльності на плановий та наступні за ним два бюджетні періоди;
- делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачам бюджетних коштів, а також здійснення організації та координації їх роботи;
- складання проекту кошторису та бюджетного запиту на підставі плану діяльності та прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, розробка порядків використання бюджетних коштів за бюджетними програмами;
- розробка та затвердження паспортів бюджетних програм і складання звітів про їх виконання, здійснення аналізу показників виконання бюджетних програм;
- здійснення управління бюджетними коштами у встановлених йому межах бюджетних повноважень, проведення оцінки ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;
- здійснення контролю за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик) і коштів, наданих під державні гарантії;
- здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, контроль за витрачанням ними бюджетних коштів;
- забезпечення публічного представлення і публікації інформації про бюджет за бюджетними програмами із наданням відомостей про їх результати.

4. Удосконалення процедур формування, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, що передбачає:

— подання до законопроекту, який впливає на показники бюджету, фінансово-економічного обґрунтування та пропозицій змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості у разі, якщо законопроект передбачає зменшення надходжень бюджету та/або збільшення його витрат;

— подання Кабінетом Міністрів до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертного висновку, підготовленого Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Такий експертний висновок до законопроекту повинен містити інформацію щодо повноти й достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності бюджетному законодавству та пропозиції щодо його розгляду;

— набуття чинності нових законів або їх окремих положень, які впливають на показники бюджету, та прийнятих після 15 липня року, що передує плановому, не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (в чинній редакції Кодексу — офіційно оприлюднених після 15 серпня);

— уточнення складу Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та термінів їх розробки, зокрема, схвалення Кабінетом Міністрів Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до 1 квітня року, що передує плановому;

— забезпечення виконання повноважень Ради національної безпеки і оборони в частині розгляду нею проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки та оборони України;

— забезпечення виконання повноважень Президента України у бюджетному процесі, зокрема, подання Кабінетом Міністрів Президенту України проекту закону про державний бюджет у терміни, встановлені для подання його до Верховної Ради України, а також — обґрунтувань та розрахунків щодо бюджетних показників, змінених в ході розгляду проекту закону про державний бюджет у Верховній Раді (упродовж трьох днів із дня його прийняття);

— додаткове включення до матеріалів, що додаються разом з проектом закону про Державний бюджет України:

- інформації про мету, завдання та очікувані результати виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів;

- обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період (у розрахунку на місяць) на одну особу, а також — окремо для основних соціальних і демографічних груп населення;

- переліку та обсягів коштів за державними цільовими програмами, які включено головними розпорядниками коштів до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України;

- плану державних запозичень на наступний бюджетний період, а також — перелік інвестиційних програм (проектів), під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді (план державних запозичень на наступний бюджетний

період має включати перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів);

- розрахунків обсягів компенсації втрат суб'єктів господарювання внаслідок прийняття Кабінетом Міністрів, іншими центральними органами виконавчої влади рішень щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг;

- інформації щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки та оборони України до проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки та оборони;

- інформації про залучення довгострокових кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями державними підприємствами;

- визначення у додатках до закону про Державний бюджет України інформації щодо видатків споживання (з них — видатків на оплату праці, комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку в бюджетних установах, переліку та обсягів кредитів (позик), що залучаються державою від інших держав, банків і МФО для реалізації інвестиційних програм (проектів) у розрізі бюджетних програм. Щодо таких кредитів (позик), то передбачено їх реалізацію без застосування процедури ратифікації;

- у разі застосування Президентом України права вето до закону про Державний бюджет України передбачається встановлення вимоги щодо прийняття Верховною Радою України невідкладно рішення про його повторний розгляд та подання у тижневий строк до Верховної Ради України змін до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлених додатків до нього відповідно до пропозицій Президента України.

5. Удосконалення управління державним боргом полягає в наступному:

- надання права Кабінету Міністрів України визначати умови державних запозичень (вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення), а Міністерству фінансів України — взяття за рішенням Уряду зобов'язань від імені України щодо таких запозичень, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих судових справах, пов'язаних з поверненням кредитів (позик) упродовж часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів;

- встановлення механізму коригування параметрів державних запозичень та погашення державного боргу у зв'язку зі зміною кон'юнктури фінансового ринку;

- спрощення процедури набуття чинності кредитними договорами для інвестиційних програм (проектів), а саме — шляхом визначення їх у законі про Державний бюджет України (без застосування процедури ратифікації);

- передбачення здійснення правочинів з державним (місцевим) боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань (боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста);

- встановлення заборони реструктуризації та списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою, Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), що залучені ними під державні, місцеві гарантії, та за кредитами з бюджету;

- встановлення заборони надання гарантій за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання, якщо джерелом їх повернення передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету (за винятком Державної служби автомобільних доріг України та суб'єктів господарювання, які забезпечують реалізацію заходів, пов'язаних з організацією та проведенням Євро-2012);
- надання права Кабінету Міністрів України визначати забезпечення за кредитами (позиками), які надаються державою чи під державні гарантії, за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії для підприємств, у віданні яких є майно, що є державною або комунальною власністю;
- здійснення на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду та встановлення основних вимог для здійснення таких операцій;
- надання права Міністерству фінансів, Верховній Раді АРК, відповідним місцевим радам встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під державні, місцеві гарантії, а також кредитами з відповідного бюджету;
- розширення кола місцевих бюджетів, які можуть здійснювати зовнішні запозичення: включено міські ради міст із кількістю населення понад 500 тисяч жителів (проти 800 тисяч на сьогодні);
- надання права на місцеві зовнішні запозичення всім міським радам у разі їх кредитування міжнародними фінансовими організаціями;
- визначення граничного обсягу місцевого боргу, включаючи місцеві гарантії: він не повинен перевищувати 100% (для Києва — 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень до бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень);
- встановлення напрямків використання коштів, залучених шляхом здійснення місцевих запозичень (створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування);
- запровадження погодження обсягів і умов місцевих запозичень з Міністерством фінансів, а також здійснення Міністерством фінансів реєстрації місцевих запозичень та місцевих гарантій;
- надання права органам місцевого самоврядування здійснювати рефінансування за місцевими запозиченнями з метою зменшення витрат на обслуговування боргу;
- визначення механізму зменшення ризиків відповідної територіальної громади та захист її прав при наданні місцевих гарантій (такі гарантії надаються за рішенням відповідної міської ради; подання зустрічних, безвідзивних та безумовних гарантій банків).

б. Модернізація системи бухгалтерського обліку в державному секторі передбачає:

- ведення бюджетними установами бухгалтерського обліку відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, що затверджуються Міністерством фінансів;

- закріплення за Міністерством фінансів повноважень щодо регулювання бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету, а також — координації діяльності Державного казначейства і погодження його нормативно-правових актів з цих питань;

- застосування єдиних підходів до діяльності бухгалтерської служби як окремого підрозділу у бюджетних установах, унормування рішенням Кабінету Міністрів завдань та функціональних обов'язків бухгалтерських служб, повноважень керівника бухгалтерської служби — головного бухгалтера;

- встановлення вимоги щодо призначення та звільнення головних бухгалтерів бюджетних установ відповідно до законодавства про працю з урахуванням професійно-кваліфікаційних характеристик до такої посади, затверджених Кабінетом Міністрів;

- визначення у складі звітності про виконання бюджетів фінансової звітності (складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку) та бюджетної звітності, що відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації;

- розширення складу звітності про виконання закону про Державний бюджет України, зокрема, додатково включено звіти про виконання показників за формою додатків до цього закону, інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головних розпорядників бюджетних коштів в межах бюджетних програм, а також — інформацію про стан місцевого боргу, здійснені операції з ним, про надані державні гарантії, про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України.

7. Запровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю шляхом визначення засад системи державного внутрішнього фінансового контролю (переходу до нової європейської моделі контролю в бюджетних установах), зокрема:

- розкрито суть, завдання та механізми функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю;

- передбачено запровадження в бюджетних установах внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

- встановлено відповідальність керівника за запровадження внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органі державного сектора;

- визначено види порушень бюджетного законодавства (40 видів), заходи впливу (7 видів) та процедури їх застосування контрольними органами; розмежовано та деталізовано контрольні повноваження органів державної влади, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

8. Удосконалення управління бюджетними коштами (закріплення нових бюджетних правил) полягає в наступному:

- удосконалення положення щодо управління бюджетними коштами, а саме: передбачено здійснення перерозподілу бюджетних асигнувань за рішенням Кабінету

Міністрів (Ради міністрів АР Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради), погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, за бюджетними програмами в межах головного розпорядника коштів та за централізованими видатками між адміністративно-територіальними одиницями, а також за рішенням Міністерства фінансів (місцевого фінансового органу) — за економічною класифікацією видатків в межах бюджетної програми;

- заборонено, без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на оплату праці працівникам бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків, на видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами;

- спрямування понадпланових надходжень державного бюджету на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів) та здійснення заходів, пов'язаних із проведенням соціальних реформ;

- встановлення заборони відкриття позабюджетних рахунків стосовно бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами влади та іншими бюджетними установами, крім навчальних закладів, яким законом надано відповідні права;

- унормування залучення на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунку для надання середньострокових позик місцевим бюджетам та для покриття тимчасових касових розривів бюджетів і Пенсійного фонду України, пов'язаних зі здійсненням відповідно захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів та виплатою пенсій, а також — залучення у фінансових установах короткотермінових позик додатково на покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів розвитку місцевих бюджетів;

- надання права Міністру фінансів вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом (у разі недостатності надходжень до бюджету для здійснення бюджетних асигнувань) з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат з дотриманням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України;

- використання власних надходжень бюджетних установ. Зокрема, встановлено перелік груп таких надходжень, напрями і порядок використання у разі перевищення їх фактичного обсягу над плановим;

- унормування існуючого порядку реєстрації та обліку органами Державного казначейства бюджетних зобов'язань. При цьому встановлено вимогу щодо обліку бюджетних зобов'язань за визначеними законодавством субсидіями, допомогою, пільгами незалежно від обсягу бюджетних призначень, передбачених на цю мету;

- визнання недійсними договори, за якими розпорядник бюджетних коштів узяв зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або ж із перевищенням наданих йому бюджетних повноважень. Такі зобов'язання є небюджетними, а тому не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Відшкодування збитків та/або компенсація

завданої шкоди за такими зобов'язаннями стягуються у судовому порядку з винних осіб;

- встановлення заборони взяття нових бюджетних зобов'язань та здійснення платежів (крім захищених видатків) при наявності простроченої кредиторської заборгованості (із заробітної плати, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв);

- встановлення вимоги про те, що позовна давність не поширюється на вимоги щодо погашення заборгованості перед бюджетом, при цьому органи державної податкової служби України визначаються органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) за кредитами з бюджету;

- перерахування до загального фонду бюджету залишків коштів спеціального фонду в разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період;

- зобов'язано керівників бюджетних установ здійснювати фактичні видатки на заробітну плату лише в межах фонду заробітної плати, затвердженого для бюджетних установ у кошторисах;

- зобов'язано розпорядників бюджетних коштів забезпечувати у повному обсязі проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами, та укладати договори за кожним видом енергоносіїв у межах встановлених відповідним головним розпорядником бюджетних коштів обґрунтованих лімітів споживання;

- визначення конкретного переліку захищених видатків (оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, обслуговування державного боргу, поточні трансферти населенню, поточні трансферти місцевим бюджетам, підготовка кадрів вищими навчальними закладами I—IV рівнів акредитації, забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування, фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки);

- закріплення доходів загального фонду державного бюджету та доходів місцевих бюджетів, які щорічно визначалися законом про Державний бюджет України;

- встановлення обов'язковості застосування бюджетної класифікації всіма учасниками бюджетного процесу, яку доповнено класифікацією кредитування бюджету, що розмежовує різні за своєю економічною суттю поняття — видатки і кредитування;

- унормування процедури безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету до їх законодавчого врегулювання.

9. Унормування особливостей проведення видатків у разі несвоєчасного набрання чинності бюджетів шляхом:

- надання дозволу здійснювати за спеціальним фондом державного бюджету витрати капітального характеру, а також капітальні видатки, пов'язані з ліквідацією

аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;

- встановлення заборони надання державних місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень;

- встановлення вимоги щодо дії норм закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету і обсяги трансфертів між державним та місцевими бюджетами;

- застосування соціальних стандартів та соціальних гарантій, у тому числі — розміру прожиткового мінімуму, рівня його забезпечення, мінімальної заробітної плати, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню у поточному бюджетному періоді у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;

- здійснення перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів до Верховної Ради;

- встановлення заборони для місцевих бюджетів на здійснення капітальних видатків та надання кредитів з бюджету (за загальним та спеціальним фондами), крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів із резервного фонду.

10. Доповнення видатків державного бюджету видатками на:

- загальнодержавні реабілітаційні установи та комплекси для інвалідів згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів;

- всеукраїнські, державні, міжрегіональні центри професійної реабілітації інвалідів і державні центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів;

- передачу коштів до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

11. Удосконалення порядку формування та виконання місцевих бюджетів, здійснення міжбюджетних трансфертів полягає в наступному:

- до бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети об'єднань сіл відповідно до конституційного визначення територіальної громади;

- надання органам місцевого самоврядування права об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів;

- встановлення терміну доведення (3 дні з дня отримання показників міжбюджетних відносин) Радою міністрів Автономної Республіки Крим та облдержадміністраціями до виконавчих органів міських (міст республіканського та обласного значення) рад та райдержадміністрацій обсягів соціальних субвенцій;

- перенесення терміну укладення угод про передачу видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, між місцевими бюджетами — до 1 жовтня (замість — 1 серпня);

- урегулювання недопущення подвійного обліку коштів, які передаються із загального до спеціального фонду місцевих бюджетів (шляхом планування таких коштів як профіцит загального фонду бюджету та дефіцит спеціального фонду на суму коштів, які передаються на витрати бюджету розвитку);

- надання повноважень Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам міських (міст республіканського АРК та обласного значення) рад координувати діяльність відповідних органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, з виконання показників доходів відповідного бюджету;

- передбачення розрахунку загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів;

- передбачення диференціювання коефіцієнта вирівнювання, який застосовується для обчислення обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, залежно від рівня виконання доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- регулювання міжбюджетних відносин для бюджетів місцевого самоврядування положеннями Бюджетного кодексу, а не окремим законом, який пропонується скасувати;

- визначення Кабінетом Міністрів у проекті закону про Державний бюджет України обсягів міжбюджетних трансфертів для бюджетів нових укрупнених адміністративно-територіальних одиниць після завершення адміністративно-територіальної реформи;

- урегулювання питань зарахування платежів до бюджетів підприємств, які здійснюють свою діяльність у зоні відчуження (безумовного відселення);

- визначення основних принципів та засад надання місцевим бюджетам субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів);

- здійснення розподілу інвестиційних субвенцій на підставі формалізованих параметрів, які базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території.

12. Посилення фінансової основи місцевих бюджетів на суму близько 23 млрд. грн. шляхом розширення доходної бази місцевих бюджетів, упорядкування видаткових повноважень між місцевими бюджетами із дотриманням принципу субсидіарності, стимулювання інвестиційного розвитку територій, підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. А саме передбачено:

- віднесення доходів державного бюджету до місцевих бюджетів, зокрема: 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення, 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів), 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, надходжень від продажу безхазяйного майна, плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів, частини податку на прибуток до бюджету розвитку;

- розширення джерел формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування в повному обсязі плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку), плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходжень адміністративних штрафів, а також податку на нерухоме майно (нерухомість) із віднесенням його до місцевих податків і зборів;

- встановлення зарахування 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет на відповідний рік, до загального фонду місцевих бюджетів;

- збільшення з 20% до 50% нормативу зарахування до бюджетів місцевого самоврядування збору за забруднення довкілля і грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності;

- розширення переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків, на виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Застосування положень закону передбачає встановлення норм, які сприятимуть проведенню реформ в інших сферах, зокрема шляхом:

- розробки проектів законів України з питань охорони здоров'я, передбачивши заходи з реформування цієї галузі;

- формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»;

- встановлення вимоги щодо надання пільг окремим категоріям громадян шляхом запровадження соціальних карток та проведення видатків відповідно до Бюджетного кодексу винятково із застосуванням Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги.

Для узгодження нової редакції Бюджетного кодексу України з іншими законами України Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» (від 8 липня 2010 року № 2457-VI), яким внесено зміни до 27 законів. Зокрема, до Цивільного кодексу України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, Господарського кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про господарські товариства», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національний банк України» та інших законів.

Водночас для забезпечення виконання і реалізації положень Бюджетного кодексу необхідно на законодавчому рівні вирішити ряд питань, пов'язаних з його запровадженням, щодо:

- формування та прийняття законодавчої бази, а саме: законопроектів «Про державний внутрішній фінансовий контроль», «Про державне прогнозування і стратегічне планування в Україні», «Про державний борг», «Про державні капітальні інвестиції», «Про державну допомогу реальному сектору економіки», Податкового кодексу України;

- удосконалення законодавчої бази з питань регіонального розвитку;

- розробки проектів нормативно-правових актів Уряду, спрямованих на реалізацію Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», інших прийнятих законів;

- удосконалення і розширення методологічної бази за всіма напрямками реформування;

- реформування державного управління та проведення інституційних змін;

- проведення структурних реформ в усіх сферах національної економіки.

Таким чином, завдяки прийняттю нової редакції Бюджетного кодексу України створено стимули і передумови для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації бюджетного процесу, а також проведення реформ в інших сферах суспільства.

Розвиток національної бюджетної системи є тривалим і складним процесом, який потребує визначення чіткої стратегії, тактики та напрямків досягнення поставленої мети, виконання послідовних, логічних, програмних перетворень у системі бюджетних відносин та бюджетному процесі країни. І саме новий Бюджетний кодекс є «двигуном» подальшого поступального розвитку бюджетної системи України, її гармонізації до міжнародних та європейських стандартів управління бюджетними коштами та наближення практики національного бюджетування до передового зарубіжного досвіду.

Матеріал підручника включає 22 теми, додатки та список рекомендованої літератури.

СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

- § 1. Економічна природа бюджетної системи.
- § 2. Структура бюджетної системи України та характеристика її складових.
- § 3. Принципи бюджетної системи України.
- § 4. Бюджетний період.
- § 5. Бюджетне законодавство.

§ 1. Економічна природа бюджетної системи

У національно-державних утвореннях за будь-якого адміністративно-територіального устрою бюджетна система є його обов'язковою складовою. При цьому як за формою, так і за змістом бюджетні системи майже не відрізняються одна від одної. Загалом існує два типи бюджетних систем: дворівневий (державний бюджет та місцеві бюджети) та трирівневий (федеральний бюджет, бюджети адміністративних одиниць та місцеві бюджети). Перший тип характерний для держав з унітарним адміністративно-територіальним устроєм, другий — з федеративним.

Отже, ключовим елементом бюджетної системи держави є державний та місцеві бюджети, які виступають дієвим інструментом впливу на розвиток національної економіки та соціальної сфери. За їх допомогою держава здійснює розподіл і перерозподіл частини вартості валового внутрішнього продукту, створеного як на рівні національної економіки, так і регіональному рівні за певний проміжок часу і таким чином змінює структуру виробництва, впливає на результати діяльності суб'єктів господарювання, здійснює соціальні перетворення.

У сучасних фінансово-економічних умовах розвитку національної економіки України бюджети різних рівнів набувають нової якості та є:

- **по-перше**, планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

- **по-друге**, основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів у масштабах як держави, так і її адміністративно-територіальних одиниць (рис. 1.1).

При цьому слід зазначити, що саме на першому положенні і ґрунтується визначення терміну «бюджет» у ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (*далі* — Кодексу). А подальша його деталізація щодо розмежування бюджету на державний та місцеві бюджети, які у своїй сукупності створюють бюджетну систему України, здійснюється у ст. 5 «Структура бюджетної системи України».



Рис. 1.1. Економічний зміст терміну «бюджет»

Проте економічна природа бюджетної системи проявляється не в переліку її структурних складових ланок: вона полягає в тому, які фінансові можливості нормативно врегульовані і закріплені за кожною її складовою ланкою і який рівень фінансової незалежності мають ці складові ланки при здійсненні функціональних обов'язків, покладених на них конституцією держави й ухваленими на її основі законами та іншими законодавчими актами.

В демократичній державі існує динамічна об'єктивна система розподілу фінансових ресурсів та функціонування міжбюджетних відносин, основою яких є узгоджене розмежування доходів і видатків між різними рівнями бюджетної системи, здійснене згідно з конституційно встановленими бюджетними повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування. Тоді як в умовах авторитарного режиму фінансові можливості та бюджетні повноваження місцевих органів влади обмежені централізованою системою мобілізації та розподілу суспільного продукту.

В Україні побудова та функціонування бюджетної системи здійснюється на демократичних засадах, з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Що стосується визначення терміну «бюджетна система України», то воно міститься у ч. 4 ст. 2 Кодексу, трактування якого зводиться до таких положень (рис. 1.2):

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

- по-друге, **бюджетна система України** — це система стійких і впорядкованих зв'язків (міжбюджетні відносини) між її складовими ланками (державним бюджетом та місцевими бюджетами), юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам. Принципи побудови бюджетної системи викладено у статті 7 Кодексу.



Рис. 1.2. Бюджетна система України

Водночас бюджетну систему України можна розглядати як **за формою прояву** (це державний та місцеві бюджети, які побудовані з урахуванням державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права), так і **за економічним змістом** (це модель міжбюджетних правовідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення) (рис. 1.3). Ці положення, що зазначені у Бюджетному кодексі України, полягають у наступному:

- **по-перше**, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат (термінологію);

- **по-друге**, є відображенням конституційних норм, які містяться у ст. 132—133 Конституції України, які закріплюють основи територіального устрою України (ст. 132), систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133);

- **по-третє**, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи.

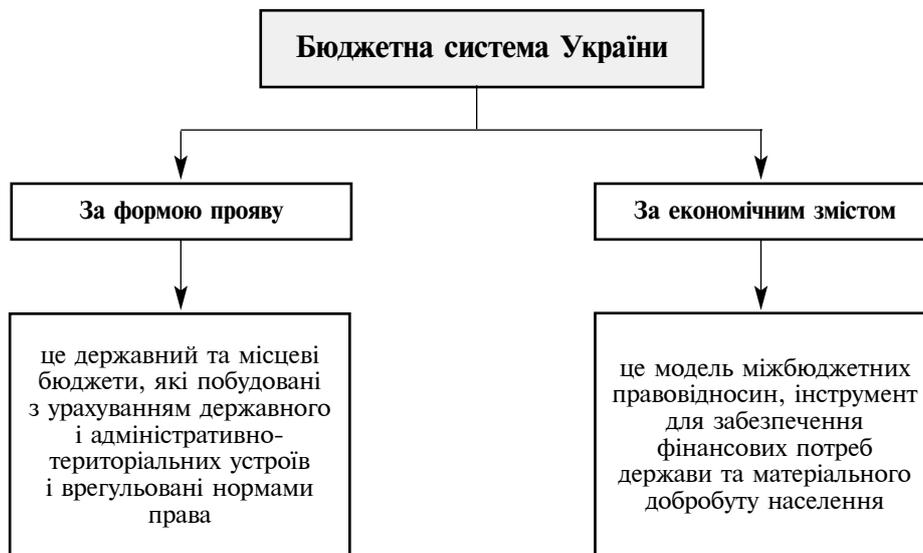


Рис. 1.3. Економічна природа бюджетної системи України

§ 2. Структура бюджетної системи України та характеристика її складових

Структура (від лат. побудова, розміщення, порядок) — це сукупність стійких зв'язків об'єкта, які забезпечують його цілісність і відповідність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах.

Структурні складові бюджетної системи України визначено у ст. 5 Кодексу. Вони сформовані згідно зі ст. 133 Конституції України та регламентуються певним переліком нормативно-правових актів (рис. 1.4).

Отже, структурно бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (рис. 1.5).

Вагомим за своїм значенням у бюджетній системі України та основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів є **державний бюджет**. Він забезпечує фінансування витрат на здійснення державних заходів у галузі економіки, соціальної сфери, національної оборони, державного управління та міжнародних відносин, обслуговування державного боргу тощо (рис. 1.6).

Окреме визначення поняття «державний бюджет» у Кодексі не наводиться. Проте це поняття є досить розповсюдженим у науковій літературі. Зокрема, в економічній енциклопедії зазначається, що **державний бюджет** — це кошторис щорічних доходів і видатків держави, заздалегідь розроблений урядом і затверджений законом. Іншими словами, **державний бюджет** — це основний фінансовий план держави, який

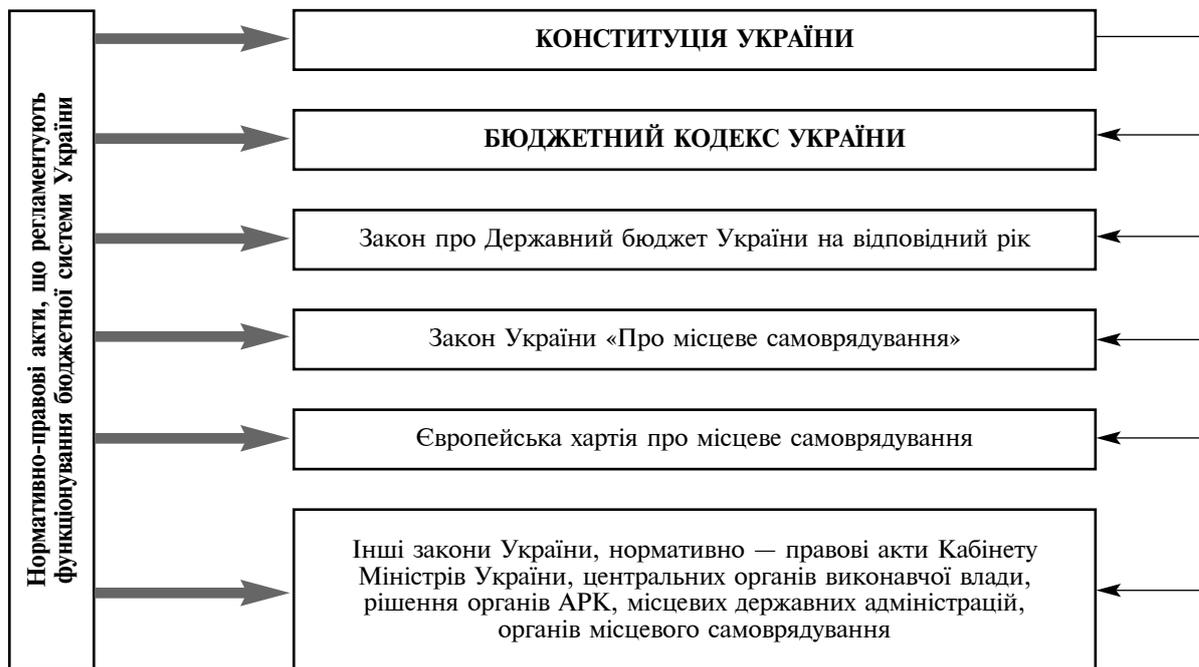


Рис. 1.4. Нормативно-правові акти, що регламентують функціонування бюджетної системи України

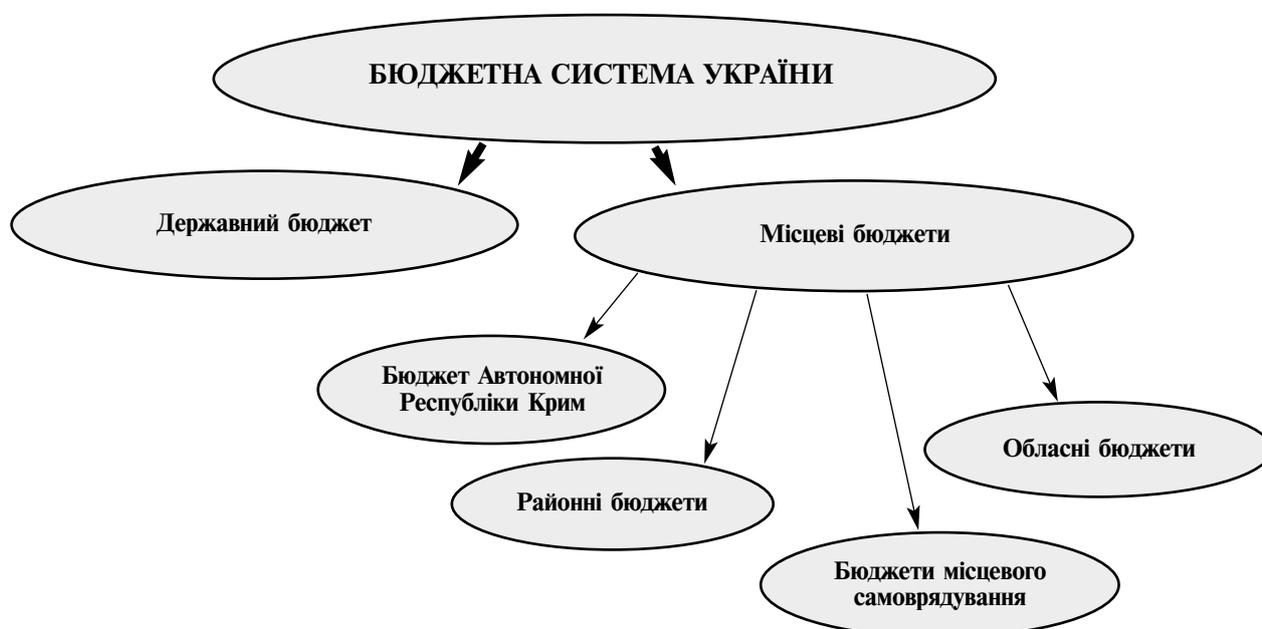


Рис. 1.5. Структурні складові бюджетної системи України

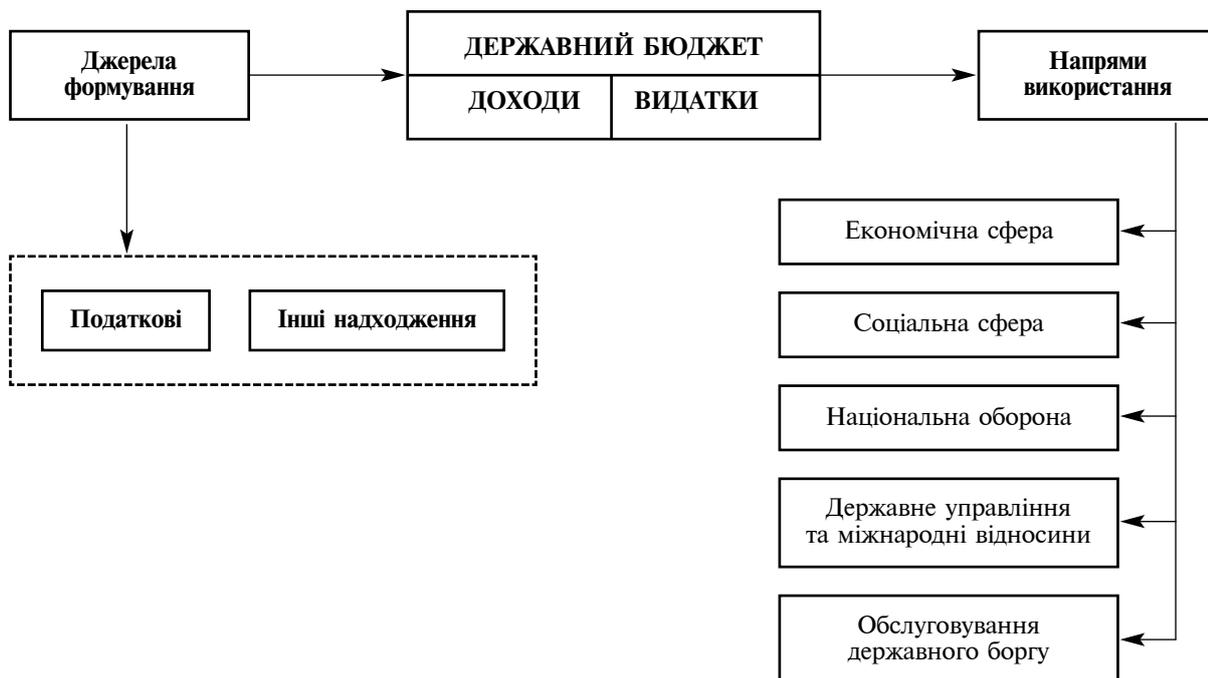


Рис. 1.6. Джерела формування та напрями використання доходів Державного бюджету України

складається з доходної та видаткової частин та затверджений законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

«Державний бюджет України на 2010 рік — результат спільної роботи всіх органів влади і політичних сил, спрямованої на виконання єдиної місії, що полягає у досягненні такого рівня добробуту громадян та розвитку економіки, які дадуть можливість Україні протягом десяти найближчих років увійти на рівних до пулу 20 найрозвинутіших країн світу», — наголосив Міністр фінансів України Федір Ярошенко. За його словами, система цінностей, на яких базується Закон України «Про Державний бюджет на 2010 рік», включає:

- соціальний захист громадян;
- стійке економічне зростання;
- системне оновлення суспільних відносин;
- підтримку розвитку базових галузей економіки;
- успішну реалізацію інфраструктурних проектів;
- стабільність фінансової та податкової систем.

Державний бюджет на 2010 рік є збалансованим за доходами й видатками і побудований на реалістичних макропоказниках. Доходи держбюджету визначено на рівні 267,5 млрд. грн. (у 2008 р. — 231,9 млрд. грн., у 2009 р. — 245,3 млрд. грн.), з яких податкові надходження — 203 млрд. грн., або 76% від загальної суми доходів (у 2008 р. — 170,9 млрд. грн., або 73,7%; у 2009 р. — 175,5 млрд. грн., або 72%),

неподаткові — 55,4 млрд. грн., або — 20,7% (у 2008 р. — 47,4 млрд. грн., або 20,4%; у 2009 р. — 57,4 млрд. грн., або 23,4%), інші — 2 млрд. грн., або — 0,7% (у 2008 р. — 6,2 млрд. грн., або 2,7%; у 2009 р. — 2,51 млрд. грн., або 1,0%), трансферти — 7,1 млрд. грн., або — 2,6% (у 2008 р. — 7,5 млрд. грн., або 3,2%; у 2009 р. — 8,8 млрд. грн., або 3,6%) (рис. 7; 8). Запланована сума видатків держбюджету — 330,9 млрд. грн., що на 36,3% перевищує минулорічний показник. Дефіцит бюджету передбачено на рівні 5% ВВП — 54,3 млрд. грн. (без урахування витрат на підтримання НАК «Нафтогаз України»). При цьому 10 млрд. грн. дефіциту планується профінансувати за рахунок надходжень від приватизації держмайна, а решту — шляхом внутрішніх і зовнішніх запозичень.

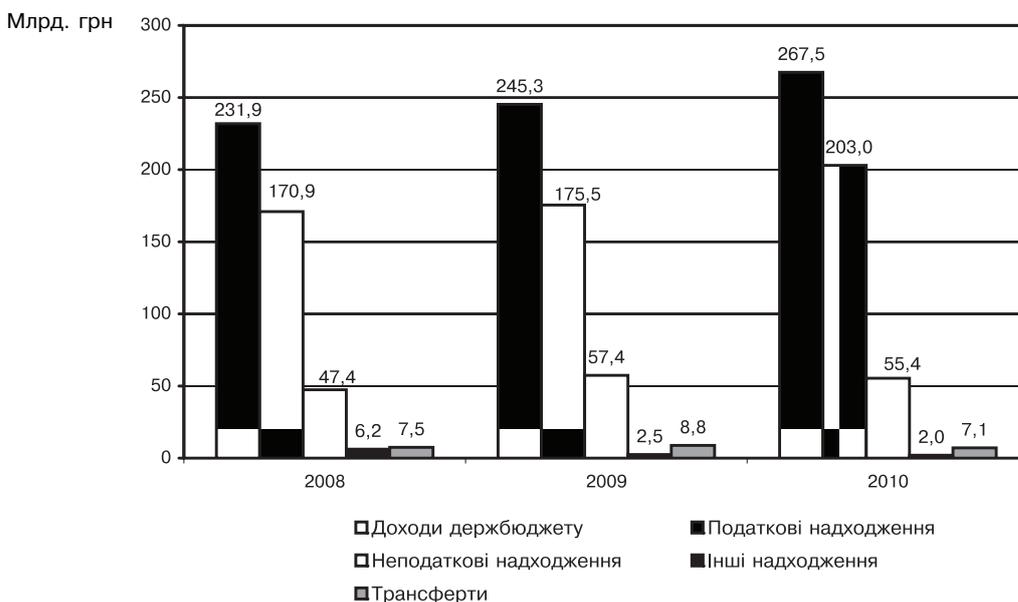


Рис. 1.7. Доходи Державного бюджету України згідно з законами України про Державний бюджет України на відповідний рік

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що у новій редакції Кодексу з цього переліку виключено «бюджети районів у містах», які віднесено до бюджетів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, забезпечило уточнення змісту понять «місцеві бюджети», «бюджети місцевого самоврядування» та приведення їх у відповідність до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Європейської хартії місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад, їх об'єднань сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах), що створюються згідно із законом (рис. 1.9).

Підставою розмежування бюджетів на місцеві та бюджети місцевого самоврядування є повноваження визначених органів влади щодо прийняття, а також виконання

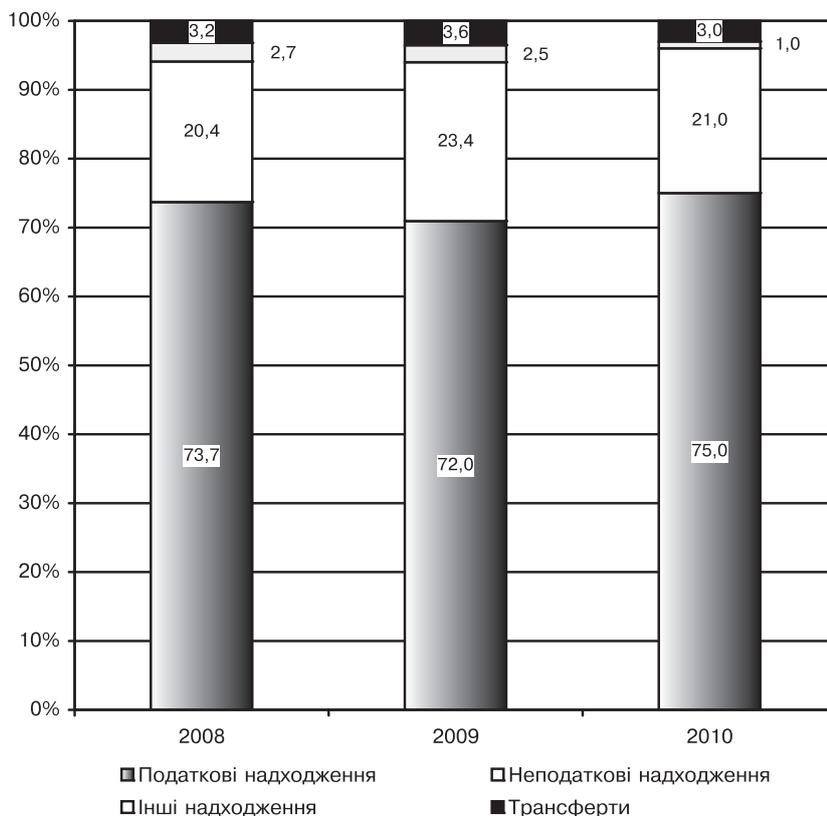


Рис. 1.8. Доходи Державного бюджету України згідно з законами України про Державний бюджет України на відповідний рік

бюджетів та особливості формування їх доходної частини. Доходи цих бюджетів визначаються відповідно до Бюджетного кодексу України, статті 64 («Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів»), частини другої статті 65 («Нормативи відрахувань від податку з доходів фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування»), статті 66 («Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів»), статті 69 («Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів») та статті 71 «Бюджет розвитку місцевих бюджетів».

Правовою основою бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та Європейська хартія про місцеве самоврядування.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

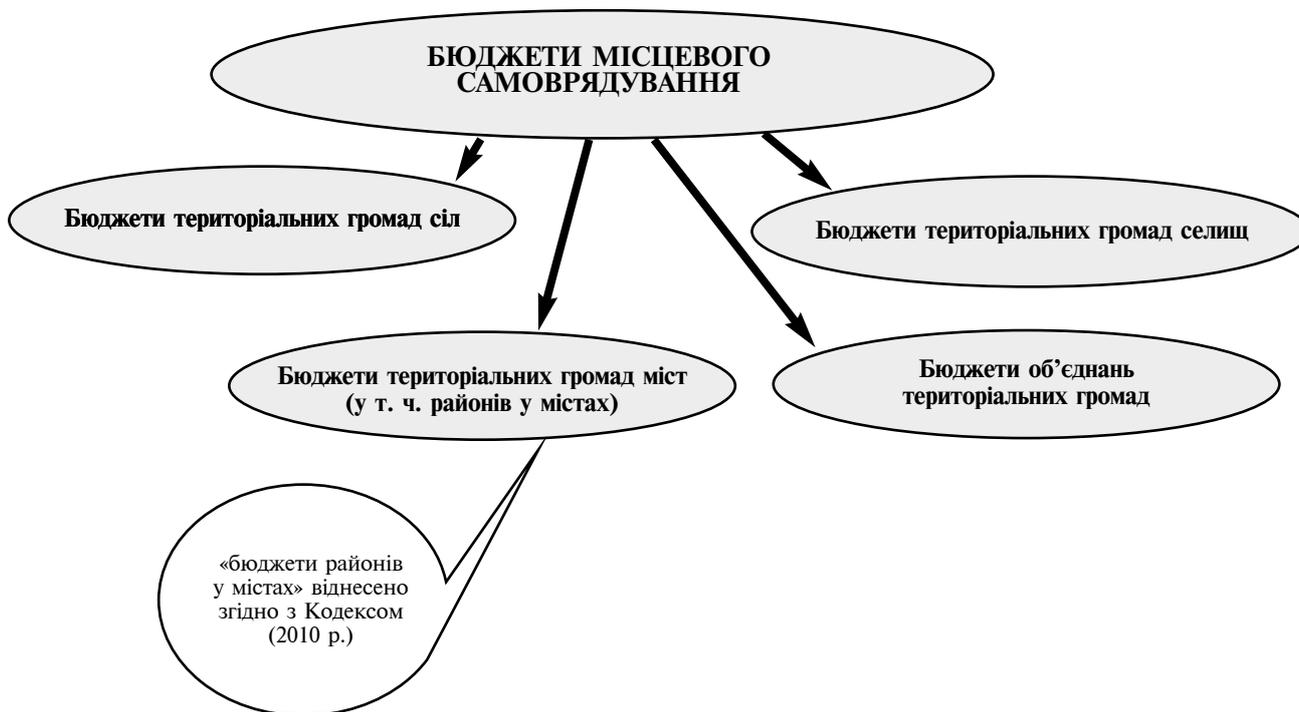


Рис. 1.9. Структурні складові бюджетів місцевого самоврядування згідно з Бюджетним кодексом України

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Відповідно до статті 61 Закону про місцеве самоврядування органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених Законом про місцеве самоврядування та іншими законами.

До стратегічних напрямів вдосконалення розвитку бюджетної системи України вбачається за доцільне віднести такі положення:

- посилення фінансової основи бюджетів місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст із метою створення повноцінно функціональних об'єднань громад із закріпленням за ними достатнього фінансового ресурсу для надання ними якісних суспільних послуг відповідно до державних соціальних стандартів. За європейськими нормами первинна територіальна одиниця має налічувати не менше 100 тис. мешканців. Керуючись такими принципами, країни, що вступили до ЄС, проводили адміністративно-територіальні реформи шляхом укрупнення територіальних одиниць (прикладом може бути досвід Польщі щодо створення «гмін»);

- перегляд рішень щодо адміністративно-територіального підпорядкування сіл, селищ і міст радам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення (на сьогоднішній день радам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення підпорядковано 220 сіл, селищ і міст);

- подальше забезпечення перегляду повноважень держави й органів місцевого самоврядування щодо нормативного врегулювання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування із одночасним внесенням змін до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших нормативних документів.

Для здійснення розрахунків, прогнозу і аналізу економічного і соціального розвитку держави, територіальних громад важливим є поняття зведеного бюджету (рис. 1.10). Стаття 5 Бюджетного кодексу України визначає, що зведений бюджет України об'єднує показники державного бюджету і місцевих бюджетів.

У цілому зведені бюджети існують на рівні держави, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом. Відповідний зведений бюджет визначається як сукупність показників бюджетів, що формуються на певній території дії зведеного бюджету. Так, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя (ч. 2 статті 5 Бюджетного кодексу).

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення (ч. 3 статті 5 Бюджетного кодексу).

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області (ч. 4 статті 5 Бюджетного кодексу). Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу (ч. 5 статті 5 Бюджетного кодексу). Причому, якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, то зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

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

Складання зведених бюджетів покладено на відповідні органи виконавчої влади. Зведені бюджети не мають правової форми, тобто вони не розробляються і не затвер-

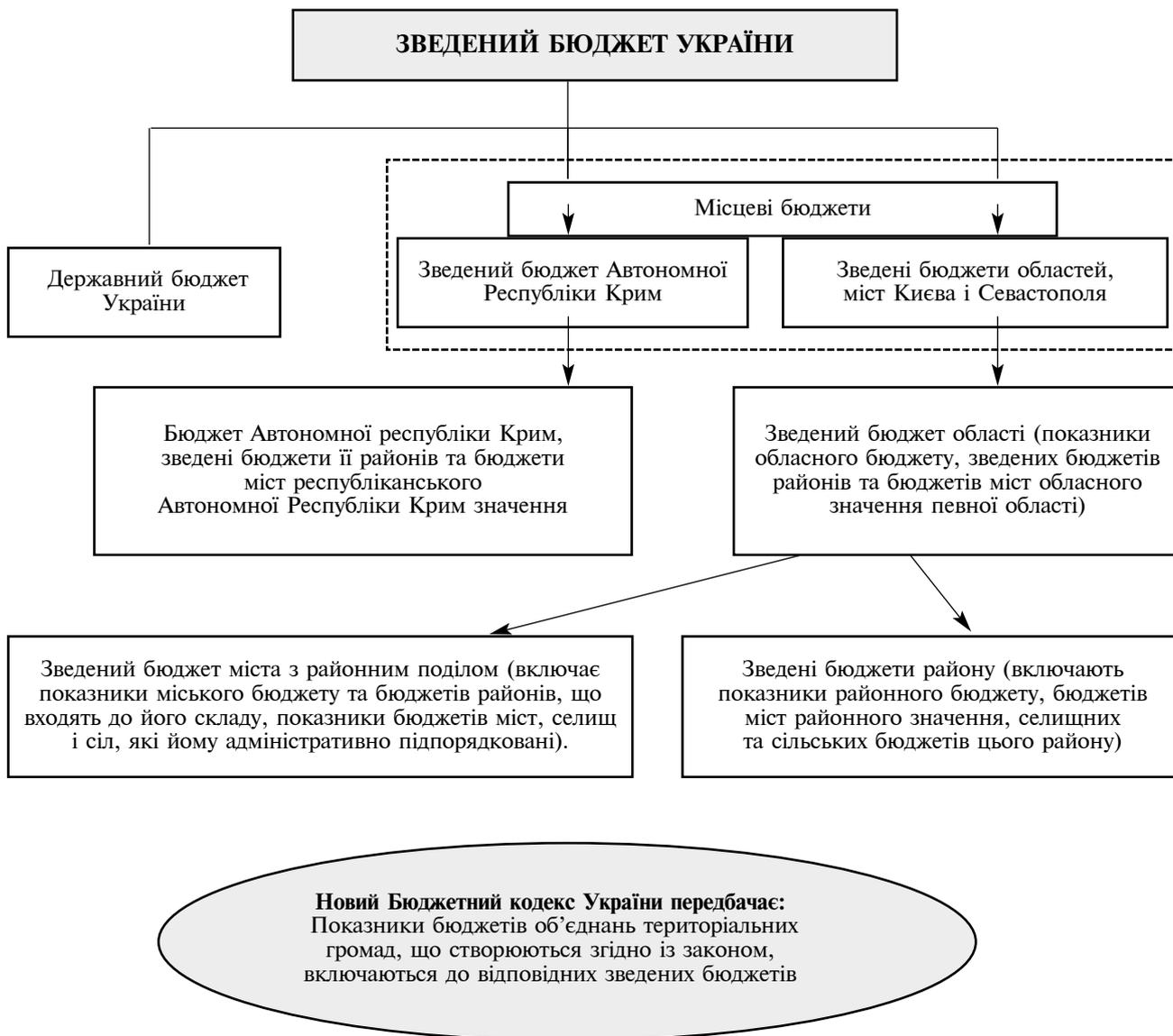


Рис. 1.10. Структура зведеного бюджету України

джуються у формі закону, водночас їх значення досить вагоме, адже вони дають цілісну картину щодо грошових коштів, зосереджених в бюджетах. Суто статистичний характер показників зведених бюджетів дозволяє використовувати їх для проведення розрахунків щодо формування грошових ресурсів для забезпечення виконання функцій і завдань органами державної влади і місцевого самоврядування; визначення обсягу видатків, що підлягають фінансуванню з державного бюджету та місцевих бюджетів, аналізу та оцінки ефективності бюджетних витрат; визначення грошових потоків для встановлення обґрунтованості надання трансфертів.

§ 3. Принципи бюджетної системи України

Бюджетний кодекс України закріплює 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система (рис. 1.11): 1) єдності; 2) збалансованості; 3) самостійності; 4) повноти; 5) обґрунтованості; 6) ефективності та результативності; 7) субсидіарності; 8) цільового використання бюджетних коштів; 9) справедливості і неупередженості; 10) публічності та прозорості.

Відповідно до Статті 95 Конституції України, бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами і закріплює виключно законодавче і цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; проголошує ідею збалансованості бюджету; закріплює принцип звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи і видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Принцип (від лат. — початок, основа) визначається як основні, вихідні положення, установка для якої-небудь теорії, вчення, науки або керівне положення, основне правило діяльності. Дотримання обґрунтованих принципів побудови бюджетної системи, виокремлених у статті 7 Бюджетного кодексу України, визначає ефективність її функціонування в країні.

Принцип єдності передбачає єдині засади функціонування (співвідношення та взаємодії) різних видів бюджетів як елементів єдиної бюджетної системи України. Єдність бюджетної системи дозволяє проводити єдину соціальну і економічну політику в країні.

Зміст принципу єдності бюджетної системи України розкривається у пункті 1 статті 7 Бюджетного кодексу України як єдність правової бази, грошової системи, регулювання бюджетних відносин, існування єдиної бюджетної класифікації, єдиний порядок виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку коштів державного та місцевих бюджетів і звітності.

Єдність бюджетного законодавства України полягає у прийнятті Бюджетного кодексу України — єдиного кодифікованого акту, який детально регулює бюджетні відносини.

Принцип єдності бюджетної системи України передбачає регулювання бюджетних відносин, яке, з одного боку, гарантувало б єдині основи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, а з іншого — дозволяло б місцевим органам влади та місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснювати бюджетне регулювання у межах чинного законодавства.

Суттєвою ознакою єдності бюджетної системи України є єдність принципів побудови бюджетної системи України.

Важливою складовою принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних форм бюджетної документації і звітності, затверджених законодавством України та обов'язкових для використання всіма учасниками бюджетного процесу.



Рис. 1.11. Принципи побудови бюджетної системи України

Іншим важливим аспектом принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних вимог щодо відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства (статті 116-124 Глави 18 цього Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України визначає також єдину бюджетну класифікацію, обов'язкову для застосування всіма учасниками бюджетного процесу (стаття 8 цього Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України ґрунтується на взаємодії усіх бюджетів. Основою реалізації принципу єдності бюджетної системи є, перш за все, досягнення єдності бюджетів, які входять до неї.

Отже, загальне визначення бюджетного процесу, його стадій, єдиної бюджетної класифікації, яка застосовується до всіх видів бюджетів, єдність принципів побудови бюджетної системи, встановлення єдиних форм бюджетної документації і звітності забезпечує єдність всіх складових бюджетної системи.

Принцип збалансованості бюджетної системи ґрунтується на положеннях статті 95 Конституції України, згідно з якою держава прагне до збалансованості бюджету України. У Бюджетному Кодексі це положення деталізовано. Принцип збалансованості означає, що всі витрати бюджету мають покриватися загальною сумою доходів і джерел фінансування його дефіциту, тобто повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Дотримання принципу збалансованості бюджету закладає основи мінімізації бюджетного дефіциту (профіциту). Відповідно до Бюджетного кодексу України забороняється приймати дефіцитний бюджет без визначення джерел фінансування його дефіциту (пункт 1 статті 14 цього Кодексу), а уповноважені органи при складанні, затвердженні і виконанні бюджету мають виходити з необхідності мінімізації розміру дефіциту бюджету.

Принцип самостійності є найважливішим принципом, зміст якого розкривається у пункті 3 статті 7 Бюджетного кодексу України. Відповідно до Бюджетного кодексу цей принцип означає, що державний бюджет і місцеві бюджети є самостійними: держава коштами державного бюджету не несе відповідальності 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, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Самостійність забезпечується:

- закріпленням за бюджетами кожного рівня бюджетної системи відповідних джерел доходів, перелік яких визначається законодавством;
- правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;
- правом самостійного і незалежного розгляду і затвердження кожного з бюджетів, тобто відповідні органи влади і органи місцевого самоврядування мають право самостійно, незалежно одне від одного брати участь у бюджетному процесі.

Усі перераховані аспекти, що характеризують принцип самостійності, фактично відображають повноваження й обов'язки органів влади адміністративно-територіальних утворень, які затверджують і виконують відповідний бюджет.

Принцип самостійності фактично захищає бюджети від неправомірного чи необгрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання у бюджетний процес на будь-якій його стадії.

Слід зазначити, що реальне забезпечення принципу самостійності всіх бюджетів неможливе без існування власних джерел доходів, достатніх для виконання функцій органів влади та органів місцевого самоврядування, які є розпорядниками бюджетних коштів. Лише у випадку, якщо всі органи влади наділені для реалізації своїх повноважень необхідними бюджетними коштами, можна говорити про реалізацію принципу самостійності бюджету. На практиці цей принцип реалізується у межах закріплених за кожним органом влади компетенції. **Компетенція** (лат. — взаємно прагну, відповідаю) — сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством. У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначено Конституцією України, стаття 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону тощо. Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, самостійність місцевих бюджетів повинна реалізовуватися як правами органів влади та місцевого самоврядування на самостійний розгляд і затвердження власних бюджетів, так і шляхом закріплення за відповідними бюджетами такого розміру доходів, який би дав змогу здійснювати фінансування мінімально необхідних видатків.

Згідно зі статтею 142 Конституції України, держава бере участь у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, фінансово підтримуючи місцеве самоврядування. Крім того, відповідно до статті 143 Конституції України органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава зобов'язується фінансувати здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків.

Принцип повноти передбачає, що всі відображені у нормативно-правових актах доходи і витрати усіх бюджетів підлягають включенню в обов'язковому порядку і у повному обсязі до складу бюджетів. Крім того, елементом принципу повноти можна вважати також принцип повноти структури бюджетної системи. Вимога цього принципу означає, що у бюджетній системі мають бути враховані всі реально існуючі види бюджетів відповідного адміністративно-територіального утворення.

Принцип обгрунтованості відображає достовірність показників прогнозу соціального і економічного розвитку відповідної території та реалістичності розрахунків

доходів і видатків бюджету. На рівні держави це означає, що для складання обґрунтованого бюджету необхідні реалістичні прогнози макропоказників: валового внутрішнього продукту (ВВП), динаміки індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні, доходів, заробітних плат, рівня зайнятості і безробіття, чисельності різних категорій населення тощо.

З метою дотримання вимоги реалістичності необхідно відобразити зв'язок і вплив факторів соціально-економічного розвитку на статті доходів і видатків бюджету. Важливим є використання економіко-математичного і статистичного апарату для визначення впливу факторів, які визначають доходні і видаткові статті бюджету.

Збіг звітних даних щодо виконання бюджету в цілому і за кожною статтею із затвердженими показниками прийнятого бюджету у вирішальній мірі залежить від якості зроблених прогнозів.

Водночас відомо, що ряд процесів знаходиться поза сферою впливу держави, наприклад зміни світових цін на нафту. За умови розгортання негативних процесів такого роду надійності і достовірності бюджету часто складно досягти, а фактичне виконання бюджету за доходами і видатками повною мірою не відповідатиме запланованим показникам.

Принцип ефективності та результативності передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу мають виходити з необхідності досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. При цьому цілі учасників бюджетного процесу повинні ґрунтуватися на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням.

Таким чином, на стадії складання чи виконання бюджету учасники бюджетного процесу, відповідальні за складання і виконання бюджетів, мають виходити з двох цілей: перша — досягнення запланованої мети, друга — досягнення максимального результату. При досягненні запланованої мети учасники бюджетного процесу повинні прагнути до економії бюджетних коштів, а при досягненні максимального результату (порівняно із запланованим) — мають право використати всі передбачені в бюджеті кошти для фінансування відповідних заходів.

Контроль за дотриманням принципу ефективності здійснюється шляхом проведення аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства, що визначається частиною 2 статті 19 цього Кодексу.

Включення до Бюджетного кодексу у редакції 2010 р. принципу результативності обумовлене подальшим розвитком програмно-цільового методу у бюджетному процесі України та передбачає використання ряду груп результативних показників, які визначено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України (розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 року №538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»). Впровадження результативних показників дає змогу показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат,

тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівняти результати виконання бюджетних програм у динаміці і за роками головними розпорядниками бюджетних коштів. Виділено такі групи результативних показників: показники затрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості (результату).

Принцип субсидіарності означає, що розподіл видів видатків між бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Субсидіарність (від лат. «subsidiarius») означає «служити для допомоги», «призначатися для допомоги». Згідно з цим принципом, певному бюджету тільки тоді можна надавати допомогу, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, дотримання принципу субсидіарності передбачає, що надання державних послуг при максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача підвищує їх ефективність. Практичне застосування принципу субсидіарності означає, що всі види суспільних благ та послуг мають бути проаналізовані з точки зору доцільності передачі повноважень у їх наданні між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами.

Принцип цільового використання бюджетних коштів встановлює, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. У структурі видатків бюджету реалізації цього принципу сприяє відомча класифікація видатків та кредитування бюджету, відповідно до якої бюджетні кошти виділяються у розпорядження конкретних розпорядників бюджетних коштів з визначенням напрямів їх використання на фінансування конкретних цілей. За своєю суттю всі бюджетні кошти мають цільову спрямованість, адже вони призначені для фінансового забезпечення завдань і функцій держави і місцевого самоврядування.

Цільове використання бюджетних коштів передбачає їх витрачання на цілі, що відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

Визначення бюджетного асигнування та бюджетного призначення дається відповідно в пунктах 6 та 8 статті 2 цього Кодексу.

Цільове використання бюджетних коштів є невід'ємною вимогою Бюджетного кодексу України, в якій передбачається відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів (Стаття 119 цього Кодексу).

Принцип справедливості та неупередженості означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цей принцип закріплено у статті 95 Конституції України. Дотримання даного принципу означає, що у державі забезпечено рівний доступ всіх громадян до бюджетних послуг та соціальних гарантій.

Тлумачення *принципу публічності та прозорості* у новій редакції Бюджетного кодексу 2010 р., порівняно із попереднім, докорінним чином змінилося. Тепер дотримання цього принципу передбачає:

- обов'язкове інформування громадськості у відкритому друці затверджених бюджетів і звітів про їх виконання, повноту представлення інформації про хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей за рішенням законодавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обов'язкову відкритість для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду і прийняття рішення щодо проектів бюджетів, у тому числі з питань, які викликають певну розбіжність, неузгодженість в законодавчому органі державної влади, або між законодавчим і виконавчими органами державної влади.

Доступність інформації про бюджет встановлена статтею 28 цього Кодексу. Таким чином, принцип публічності та прозорості зобов'язує органи влади оприлюднювати (надавати інформацію, публічно представляти) бюджет і хід бюджетного процесу, звіти про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів в установлені Бюджетним кодексом України терміни та у визначених засобах масової інформації. У той же час допускається виключення окремих видатків із інформації про виконання бюджету, у випадку, якщо це стосується державних інтересів і пов'язано зі збереженням державної таємниці.

Порівняно з попередньою редакцією, зі статті 7 Бюджетного кодексу України 2010 р. виключено принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства визначено у главі 18 (статті 116-124 цього Кодексу).

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

§ 4. Бюджетний період

Бюджетний період — важлива бюджетно-правова категорія, яка є визначальною для бюджетного процесу, та з якою безпосередньо пов'язані всі інші бюджетні поняття. У практиці бюджетної діяльності використовується також такий термін як бюджетний цикл. Бюджетний цикл — це строк діяльності учасників бюджетного процесу та бюджетного контролю, який охоплює планування бюджету, тобто складання прогнозу проекту і основних напрямів бюджетної політики на визначений бюджетний рік, розгляд проекту та затвердження акту про бюджет, виконання бюджету і актів про бюджет, здійснення контролю за його виконанням протягом року, а також процес складання, розгляду та затвердження звітів про виконання кожного з

бюджетів, що приймався на визначений бюджетний період. Після затвердження звіту про виконання бюджету завершується бюджетний цикл щодо бюджету одного бюджетного періоду. Загалом бюджетний період триває понад три роки.

Так, в ст. 96 Конституції України встановлено, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а в ст. 92 закріплено, що виключно законами України встановлюється: Державний бюджет України і бюджетна система України, тобто норми Конституції України встановили тривалість бюджетного періоду і періодичність закону про Державний бюджет. Отже, в Україні бюджетний період триває календарний рік і розпочинається 1 січня, в той час як в ряді інших країн він розпочинається 1 квітня (Данія, Великобританія, Японія), 1 червня (Австрія, Норвегія), а також 1 жовтня (США).

Згідно з ст. 3 БК України, безпосередньо присвячена регулюванню бюджетного періоду. Згідно з її положеннями бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

Затвердження закону про Державний бюджет та рішень про місцеві бюджети на бюджетний період призводить до того, що і положення підзаконних актів, які затверджують органи виконавчої влади та місцевого самоврядування на їх забезпечення також містять норми, що мають періодичний характер.

Оскільки акти про бюджет (Закон про Державний бюджет України та рішення місцевих рад) діють лише протягом бюджетного періоду, тобто з 1 січня по 31 грудня, бюджетні правовідносини також обмежують свою дію виключно зазначеними межами. 31 грудня установи Державного казначейства України закривають рахунки бюджетним установам, що фінансуються за рахунок відповідного бюджету, і відкривають їх з 1 січня у межах бюджетних призначень, встановлених черговим актом про бюджет, тобто на новий бюджетний період.

Згідно з ч. 1 ст. 3 БК України неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. В разі неприйняття закону про Державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет продовжується, згідно з ст. 79 не сам бюджетний період, а лише дія нормативно-правових актів: закону про Державний бюджет та рішень про місцевий бюджет згідно з ст. 41 та ст. 79 БК України.

На бюджетний період затверджуються бюджетні призначення, бюджетні асигнування, на бюджетний період затверджується паспорт бюджетної програми, кошториси та плани використання бюджетних коштів, лише в межах визначеного бюджетного періоду відповідно до обсягу одержаних бюджетних асигнувань можна брати бюджетні зобов'язання. Зокрема, і граничний обсяг державного (місцевого) боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) (ч. 1 ст. 18 БК України). Проте, бюджетне законодавство допускає складання фінансових документів і на довший час. Але в такому випадку вони мають плановий, стратегічний характер, пов'язані з необхідністю належного контролю за виконанням бюджетних програм на протязі усього періоду їх виконання. Так, про-

грамно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до статті 21 БК України. Якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації (ч. 7 ст. 20 БК України). Разом з тим, продовжується знову ж таки не сам бюджетний період, а лише дія бюджетної програми. На рішення щодо продовження дії програми впливають результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм (ч. 6 ст. 20 БК України).

Відповідно до Конституції України та ч. 2 ст. 3 БК України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено частиною першою цієї статті. Такими особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший, ніж передбачено ч. 1 ст. 2 БК України, бюджетний період, є:

- 1) введення воєнного стану;
- 2) оголошення надзвичайного стану в Україні.

Отже, БК України містить виключний перелік випадків продовження бюджетного періоду. Це можливе лише за умови реалізації повноважень Верховної Ради та Президента України, встановлених в Конституції України. Згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить оголошення за поданням Президента України стану війни та укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження протягом двох днів із моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. В свою чергу згідно з ст. 106 Конституції України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних сил України в разі збройної агресії проти України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях у разі загрози нападу, державній незалежності України; приймає за потреби рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує за потреби окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Питання правового регулювання у ситуації надзвичайного стану врегульоване Законами України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Слід зазначити, що згідно з ч. 3 ст. 3 БК України у разі затвердження Державного бюджету України на інший, ніж передбачено частиною першою цієї статті, бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період. Отже, вбачається і в даній ситуації певна кореспонденція, зв'язок показників Державного бюджету України й місцевих бюджетів, які залежать від Державного бюджету та не можуть бути прийняті без затвердження Державного бюджету.

§ 5. Бюджетне законодавство

Згідно з ч. 1 ст. 4 БК України бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу України;
- 3) закону про Державний бюджет України;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 БК України;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання БК України та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 ч.1 ст.4 БК України;
- 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5 ч.1 ст.4 БК України;
- 7) рішень про місцевий бюджет;
- 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5, 6 і 7 ч.1 ст.4 БК України.

Таким чином в БК України встановлено: 1) верховенство Конституції України як загальноправового акту вищої сили щодо всієї системи бюджетного законодавства; 2) верховенство Бюджетного кодексу України як кодифікованого закону в системі бюджетного законодавства; 3) чітку ієрархію актів бюджетного законодавства за їх силою.

Конституція України посідає визначальне місце в системі інших законів, які регулюють бюджетні відносини, оскільки наділена особливими юридичними властивостями і є основою нормативно-правового регулювання всіх публічних фінансових відносин, що пов'язані з бюджетною діяльністю держави, її органів і органів місцевого самоврядування. Конституція України містить принципи, за якими побудоване бюджетне законодавство України, що визначені у ст. 8, 95 та 143 і полягають у верховенстві закону та самостійності окремих ланок бюджетної системи країни, що будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Статті 95-98 Конституції України присвячені спеціально встановленню засад бюджетної системи. Зокрема, в ст. 96 Конституції України встановлено, що Державний бюджет України затверджується

щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а в ст. 92 — виключно законами України встановлюється: Державний бюджет України і бюджетна система України. Виключно законом про Державний бюджет України згідно з ст. 95 Конституції України визначаються видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

У ст. 74 Конституції України міститься заборона проведення референдуму щодо законопроектів з питань бюджету. Визначаються повноваження в галузі бюджетів Верховної Ради України, Президента і Кабінету Міністрів. Контроль за використанням коштів державного бюджету покладається на Рахункову палату. Конституція України визначає бюджетні повноваження і місцевих органів самоврядування.

Бюджетний кодекс України діє у тісному взаємозв'язку з положеннями Конституції України. Зокрема в ч. 2 ст. 22 БК України міститься пряме відсилання до Конституції України з питання визначення головних розпорядників бюджетних коштів. Так, за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, — головними розпорядниками визначаються серед інших також органи, безпосередньо визначені Конституцією України. В ч. 1 ст. 81 БК України є відсилання до положень Конституції, що визначають функції держави, Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс України відіграє центральну роль в системі бюджетного законодавства: він є кодифікованим нормативно-правовим актом законодавчої сили. Він має постійний характер, а також володіє пріоритетом ієрархічним та спеціальним щодо законів про Державний бюджет та інших законів. В преамбулі та ст. 1 БК України визначено предмет регулювання БК України. Ним визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Проте, в окремих положеннях БК України додатково зазначається, що виключно БК України та законом про Державний бюджет України встановлюються: бюджетна система України і Державний бюджет України (ч. 2 ст. 4 БК України), а також розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини (ч. 5 ст. 13 БК України). Тобто ці питання є їх виключним предметом регулювання БК України та закону про Державний бюджет України.

Конституція України не встановлює пріоритету застосування того чи іншого закону, в тому числі залежно від предмета правового регулювання, однак він може бути встановлений самим законодавцем. Так, в ч. 2 ст. 4 БК України вказується, що якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у БК України, застосовуються відповідні норми цього Кодексу. Тим самим підкреслено галузевий пріоритет положень БК України щодо норм інших законів. Бюджетний кодекс України володіє також пріоритетом кодифікованого акта, який однак діє лише в системі галузевого-бюджетного законодавства. На це прямо вказується в ч. 1 та 3 ст. 4 БК України.

Бюджетний кодекс України конкретизував конституційні положення бюджетної системи України, визначивши її принципи (стаття 7): єдності, збалансованості, самостійності та інші. У цих принципах відображається єдина бюджетна політика України, що є основою розроблення, затвердження та виконання бюджетів.

БК України застосовується до правовідносин, що виникають після введення його в дію. Чинність БК України визначається згідно з Розділом VI «Прикінцеві положення», згідно з яким БК України набирає чинності з 1 січня 2011 року.

В цьому розділі вказані також положення БК України, які набирають чинність пізніше, зокрема, пункт 2 частини другої статті 60 та пункти 3 і 5 частини другої статті 61 набирають чинності з 1 січня 2013 року. Натомість вказані і положення БК України, що з часом втрачають чинність, зокрема, пункт 3 частини другої статті 60 БК України діє до 1 січня 2013 року.

Закон про Державний бюджет є другим за значенням після БК України спеціальним законом.

Визначення терміну «закон про Державний бюджет України» міститься в п. 24 ч. 1 ст. 2 БК України. Під цим поняттям розуміється «закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду». Закон про Державний бюджет України має чітко визначені часові межі дії — приймається на один визначений бюджетний період — календарний рік. По закінченню бюджетного періоду, норми закону про Державний бюджет не втрачають чинність, вони залишаються чинними, але їх дія не поширюється на інші бюджетні періоди, окрім випадків передбачених в БК України.

Закон України про Державний бюджет відіграє провідну роль у складі бюджетного законодавства. Він має чітко визначений предмет регулювання, що окреслений в ст. 40 БК України та інших статтях БК України. Зокрема, в законі про державний бюджет затверджуються: загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди); граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету і державного боргу, граничний обсяг надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій; доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією; фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону); розмір оборотного залишку коштів державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період; розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; перелік кредитів (позик), що залучаються державою; додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Однак, слід зазначити, що в Рішенні Конституційного суду України у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України від 22 травня 2008 року №10-рп/2008 5.4. Конституція України у статті 92 визначила сфери, зокрема бюджетну, які мають врегульовуватися виключно законом. Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя. Згідно з вказаним Рішенням Конституційного суду України Конституція України не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів. Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки

ки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони”.

Проте в тому, що стосується відносин, які входять до предмету регулювання закону про Державний бюджет, цей закон як спеціальний має пріоритет щодо інших законів.

Закон про Державний бюджет України не може суперечити БК України. Але слід зазначити, що в ч. 2 ст. 67 БК України встановлений порядок, згідно з яким «якщо законом встановлено новий вид доходу місцевих бюджетів, його зарахування визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу”. Згідно з ст. 69 БК України такі доходи можуть включатися до доходів загального чи спеціального фонду місцевих бюджетів.

Закон про Державний бюджет на відміні від інших законів характеризується тим, що щодо нього розроблений особливий порядок його розгляду та затвердження, а також внесення змін. Складання проекту закону про Державний бюджет та його розгляд розглядаються як дві перші стадії бюджетного процесу. Відповідно спеціальні глави БК України регулюють ці питання, зокрема: Глава 6 «Складання проекту Державного бюджету України» та Глава 7 «Розгляд та затвердження Державного бюджету України». Дев'ята глава БК України присвячена питанню внесення змін до закону про Державний бюджет України.

До категорії «закон про Державний бюджет» можна віднести і закони про внесення змін до закону про Державний бюджет України, в тій їх частині, яка стосується змін до відповідного закону.

Відмінність між законом про Державний бюджет України та законами про внесення змін до законів про Державний бюджет України існує не лише змістовна, а й процесуальна.

Якщо право законодавчої ініціативи проекту закону про Державний бюджет України згідно з Конституцією України належить лише Кабінету Міністрів України, то згідно з рішенням Конституційного суду України у справі про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України від 13.01.2009 р. №1-рп/2009 положення БК України 2001 р. в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України тлумачились таким чином: подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України. Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України. Проте, оскільки його положення втрачають чинність в зв'язку з введенням в чинність закону про внесення до закону про Державний бюджет України, за силою ці закони є рівними.

Інші закони, що регулюють бюджетні відносини, окреслені в ст. 1 БК України діють в частині, що не суперечить Конституції, БК України та закону про Державний

бюджет України. Серед законів, які безпосередньо не регулюють бюджетні відносини, але відіграють роль у їх регулюванні, слід назвати закони:

1) що регулюють питання компетенції суб'єктів бюджетної діяльності: «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 №1861-VI, «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 №116/95-ВР, «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 №2591-VI; «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23.12.1998 р. №350-XIV, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. №586-XIV; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР;

2) що регулюють питання компетенції органів бюджетного контролю: «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р. №315/96-ВР, «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26.01.1993 р. №2939-XII;

3) інші закони, що регулюють окремі питання бюджетних відносин, зокрема: «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. №966-XIV», «Про здійснення державних закупівель» 01.06.2010 р. №2289-VI, «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. №464-XIV, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 08.07.2010 р. №2457-VI, та інші.

В окремих випадках в БК України прямо зазначається необхідність прийняття певного закону або визнається пріоритет у регулюванні визначених бюджетних відносин спеціальним законом.

Так, в БК України наголошується необхідність прийняття законів: 1) про місцеві запозичення (ч. 1 ст. 71); 2) щодо безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету (ч. 2 ст. 25 та п. 9 Перехідних положень БК України). Так, до законодавчого врегулювання безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету діє порядок, встановлений в Розділі VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України.

Характерно, що більшість законів певним чином впливають на бюджетні відносини, однак ряд з них може прямо впливати на показники бюджету. Тому, згідно з ч. 4 ст. 4 БК України розгляд законопроектів щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, здійснюється за особливою процедурою, визначеною статтею 27 цього Кодексу. Отже, прийняття таких законів, також вимагає додержання спеціальної процедури.

Як зазначалось в ряді положень в БК України містяться норми, що визначають пріоритет інших законів в регулюванні відносин, що є предметом регулювання БК України. Так, пріоритет у питаннях затвердження Закону України про Державний бюджет та змін до нього надається Регламенту Верховної Ради України. На сьогодні регламент Верховної Ради України затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 №1861-VI. Так, за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховною Радою України здійснюється:

- розгляд проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період (ч. 3 ст. 33 БК України);

- розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України (ч. 4 ст. 27, ч. 1 ст. 39 та ч. 2 ст. 52 БК України);

- затвердження Державного бюджету України (ч. 1 ст. 39 БК України);
- розгляд звіту про виконання закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 62 БК України).

В ч. 1 ст. 67 БК України міститься також прямий припис-відсилання до окремих законів, згідно з яким надходження та витрати бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Києва та Севастополя формуються в порядку, встановленому цим Кодексом, з урахуванням Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» та закону, що визначає особливий статус міста Севастополя. Тим самим визнається пріоритет вказаних норм як спеціальних щодо норм БК України.

Постанови Кабінету Міністрів України є найчисленнішими з усіх джерел бюджетного законодавства. Саме постановами Кабінету Міністрів згідно з положеннями БК України 2010 року:

1) встановлюються (визначаються) порядки:

- складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 47 БК України);
- використання коштів з резервного фонду бюджету (ч. 1 ст. 24 БК України);
- передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого головного розпорядника бюджетних коштів (ч. 6 ст. 23 БК України);
- здійснення місцевих запозичень встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених БК України (ч. 8 ст. 74 БК України);
- зарахування до державного бюджету коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном (ч. 3 ст. 45 БК України);
- перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (включаючи бюджети районів у містах), коштів (ч. 2 ст. 108 БК України);
- перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ч. 2 ст. 108 БК України);
- надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам (ч. 2 ст. 92 БК України);
- проведення видатків місцевих бюджетів (передбачених у пп. «б» п. 4 ч.1 ст. 89 БК України) за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту (ч. 1 ст. 102 БК України);
- списання заборгованості перед державою суб'єктів господарювання визнаних у встановленому порядку банкрутами (ч. 14 ст. 17 БК України);
- проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду (ч. 8 ст. 16 БК України);
- отримання і погашення середньострокових позик на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів (ст. 73 БК України);

- розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків (ч.9 ст. 13 БК України);

- здійснення на відкритих аукціонах продаж права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету (ч. 12 ст. 18 БК України);

2) встановлюються (визначаються) також:

- критерії визначення одержувача бюджетних коштів (ч. 6 ст. 22 БК України);

- критерії розподілу обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетом Автономної Республіки Крим та обласними бюджетами (ч. 4 ст. 97 БК України);

- формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначених п.п. 1 та 3 ч. 1 ст. 96 БК України (ч. 3 ст. 98 БК України);

- граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб (ч. 13 ст. 23 БК України);

- умови здійснення державних запозичень (ч. 1 ст. 16 БК України);

- загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету (ч.7 ст. 45 БК України);

- завдання та функціональні обов'язки бухгалтерських служб, повноваження керівника бухгалтерської служби у бюджетних установах — головного бухгалтера та вимоги щодо його професійно-кваліфікаційного рівня (ч. 3 ст. 56 БК України).

Основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 26 БК України).

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України як акти бюджетного законодавства приймаються лише на підставі Конституції України і на виконання положень БК України, закону про Державний бюджет та інших законів України, що регулюють бюджетні відносини, та не можуть суперечити їм. Вони приймаються згідно з положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та в порядку встановленому регламентом Кабінету Міністрів України, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. №950 (зі змінами та доповненнями), а їх положення розвивають та деталізують норми вказаних законів та регулюють бюджетні відносини на всіх стадіях бюджетного процесу.

Однак, в окремих положеннях БК України ми бачимо відступ від цього правила, який сам по собі стає правилом щодо окремих прямо встановлених відносин. Це стосується питання оплати товарів, робіт і послуг, одержаних розпорядником бюджетних коштів. Так, питання оплати товарів, робіт і послуг, що одержуються в порядку державної закупівлі на сьогодні регулюються БК України та Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. №2289-VI. В ч. 2 ст. 40 вказаного закону зазначається, що у разі здійснення закупівлі за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів замовник має право передбачати у договорах про закупівлю здійснення попередньої

оплати відповідно до вимог бюджетного законодавства. У свою чергу в ч. 1 ст. 49 БК України зазначається, що розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їх оплату та надає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством, визначеним п. 5 ч. 1 ст. 4 БК України, тобто постановами Кабінету Міністрів України. Отже, винятки з загального правила встановлює на сьогодні саме Кабінет Міністрів України. Питання попередньої оплати за договорами державної закупівлі регулюються рядом постанов Кабінету Міністрів України, основна з яких — «Питання попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» від 09.10.2006 р. №1404.

Виняткові повноваження Кабінету Міністрів України щодо регулювання на рівні постанов окремих питань встановлені в п. 8 Прикінцевих та перехідних положень до БК України. Так, Кабінет Міністрів України має право встановлювати розміри соціальних виплат, не визначені законом, в абсолютних сумах у межах бюджетних призначень, встановлених за відповідними бюджетними програмами, до законодавчого врегулювання такого питання.

Важливим предметом регулювання постанов Кабінету Міністрів України є відносини із застосування заходів впливу, передбачених ст. 117 БК України. Так, згідно з статтями 117 та 120 БК України підлягають визначенню Кабінетом Міністрів механізми: 1) зупинення операцій з бюджетними коштами; 2) зменшення бюджетних асигнувань; 3) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; 3) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

В окремих випадках рішення Кабінету Міністрів потребують погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради), зокрема у випадку перерозподілу видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (ч. 9 ст. 23 БК України).

Можна виділити чотири блоки питань, що врегульовані актами Уряду. Основними з них є постанови Кабінету Міністрів України:

1) з питань встановлення компетенції органів виконавчої влади, наприклад: «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 27 грудня 2006 р. №1837; «Питання Державного казначейства України» від 21.12.2005 №1232; Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України від 27 червня 2007 р. №884;

2) з питань бюджетного процесу: «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету» від 26 квітня 2003 р. №621 Про затвердження Положення про порядок подання органами виконавчої влади, установами і організаціями пропозицій щодо розгляду питань, пов'язаних з видатками з державного бюджету від 10 березня 1999 року №344; Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. №228; Про затвердження переліку

груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання від 17 травня 2002 р. №659;

3) *з питань бюджетного контролю*: «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» від 29 листопада 2006 р. №1673; «Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою» від 20 квітня 2006 р. №550; «Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади» від 6 січня 2010 р. №2; «Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ» від 31 грудня 2004 р. №1777;

4) *з питань застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства*: «Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на видатки, які повинні були провадитися з іншого бюджету» від 26 березня 2003 р. №386; Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів, або бюджетних установ від 09.07.2008 року №609; «Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання бюджетних коштів у поточному чи минулих роках» від 13 квітня 2006 р. №492; «Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів, отриманих як субвенція, до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання» від 11 квітня 2002 р. №495.

Разом з тим Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти разом з іншими центральними органами. Наприклад, 14 січня 1997 р. Кабінет Міністрів України разом із Національним банком України прийняв постанову «Про впровадження казначейської системи виконання Державного бюджету».

Досить важливим джерелом бюджетного законодавства є **нормативно-правові акти органів виконавчої влади**, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5 ч. 1 ст. 4 БК України.

Компетенція органів виконавчої влади з прийняття нормативно-правових актів з питань регулювання бюджетних відносин визначається Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами про Державний бюджет України, спеціальними законами та підзаконними актами, що встановлюють компетенцію цих органів, а також указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, що регулюють питання їх діяльності.

В БК України встановлено спеціальну компетенцію окремих органів виконавчої влади з регулювання бюджетних відносин. Особливу роль у регулюванні бюджетних відносин відіграють нормативно-правові акти Міністерства фінансів України, Державного казначейства України.

Міністерство фінансів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної бюджетної політики¹.

¹ Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. №1837.

Мінфін у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів бюджетного законодавства видає накази, які діють щодо *всіх* учасників бюджетних правовідносин, організовує і контролює їх виконання. Разом з тим, Міністерство фінансів видає й листи, які вміщують роз'яснення статей законів про Державний бюджет України і мають рекомендаційний для суб'єктів бюджетної сфери характер. Так, Міністерство фінансів України згідно з БК України 2010 року наказами визначає (встановлює):

- особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період (ч. 1 ст. 75 БК України);
- організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм (ч. 6 ст. 20 БК України);
- терміни розроблення проектів порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, що подаються на затвердження у визначені Кабінетом Міністрів України (ч. 7 ст. 20 БК України);
- правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (ч. 8 ст. 20 БК України);
- порядок отримання та погашення позик місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів (ст. 73 БК України);
- форму та порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства (ч. 2 ст. 118 БК України);
- розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів (ч. 1 ст. 34 БК України).

На сьогодні Міністерство фінансів здійснює регулювання наказами таких сфер відносин, наприклад:

1) *щодо встановлення бюджетної класифікації*: Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України №604 від 27.12.2001р.; Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків місцевих бюджетів від 24 лютого 2003 року №156;

2) *щодо бюджетного процесу* «Про затвердження порядку складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів усіх рівнів і основні вимоги до неї» від 14 травня 2010 року №263; «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» від 28 січня 2002 року №57; «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 9 липня 2010 року №679; «Інструкція про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. №574; «Про результативні показники бюджетної програми» від 27 жовтня 2009 року №1252;

3) *щодо порядку застосування заходів впливу*: «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань» від 15.05.2002 №319; «Про затвердження Порядку складання, передачі за належністю протоколу про бюджетне правопорушення» №129 від 26.02.2002 р.; «Про затвердження Порядку складання та передачі за належністю довідки щодо бюджетного правопорушення» від 31.03.2004 №238.

Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну і йому підпорядковується. Воно в межах своїх повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання. Згідно з БК України 2010 року на Державне казначейство України покладено визначати (встановлювати):

1) *самостійно*:

- порядок бухгалтерського обліку усіх операцій щодо виконання Державного бюджету України здійснюють органи Державного казначейства України (у ч. 2 ст. 56 БК України);

2) *за погодженням з Міністерством фінансів України*;

- порядок здійснення реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів визначається Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України (ч. 7 ст. 48 БК України);

- порядок закриття рахунків поточного бюджетного періоду та відкриття рахунків наступного бюджетного періоду (ч. 1 ст. 57 БК України);

- форми фінансової звітності бюджетних установ та порядок їх заповнення (ч. 1 ст. 58 БК України).

До основних наказів Державного казначейства можна віднести: «Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету» від 25 травня 2004 року №89; «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 4 листопада 2002 р. №205; «Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів» від 5 лютого 2008 р. №40; «Про затвердження Порядку обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів в органах Державного казначейства України» 09.08.2004 №136; «Про затвердження Порядку складання фінансової звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів» від 25.05.2010 р. №164.

Разом з тим слід зазначити, що джерелами бюджетного законодавства є акти не лише органів виконавчої влади, а й інших суб'єктів. На сьогодні бюджетні відносини також регулюються:

1) *актами Президента України*, які були прийняті: 1) згідно з п. 4 Перехідних положень Конституції України в період трьох років після її прийняття та діють в частині, що не суперечить БК України, наприклад, «Про запровадження режиму жорсткого обмеження видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі №41 від 21 січня 1998р., «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері» від 25 грудня 2001 року №1251/2001; 2) з питань утворення чи реорганізації міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади, в тому числі тих, які наділені повноваженнями в сфері бюджетного контролю;

2) актами *Національного банку України*, який згідно з ч. 5 ст. 17 БК України уповноважений встановлювати обов'язкові економічні нормативи, яких зобов'язані дотримуватися суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання

кредитів (позик), залучених державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), або державних (місцевих) гарантій;

3) актами *органів держави, що не належать до виконавчої влади*, зокрема: а) Рахункової палати України, Зокрема, постановою «Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів»» від 27.12.2004 р. №28-6; Генеральної прокуратури та Державної судової адміністрації, як головних розпорядників бюджетних коштів, що регулюють питання витрачання бюджетних коштів розпорядниками, що входять до їх мережі.

Окрема група джерел бюджетного законодавства — *рішення місцевих рад*. Термін «рішення про місцевий бюджет» визначено в п. 45 ч. 1 ст. 2 БК України, згідно з яким це «нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду».

Предмет регулювання рішення про місцевий бюджет визначений в ч. 2 ст. 76 БК України та інших статтях БК України. Зокрема в ч. 4 ст. 22 БК України зазначено, що головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет відповідно до п.п. 2 і 3 ч. 2 ст. 22 БК України.

Слід зазначити, що новацією БК України 2010 року є надання ієрархічного пріоритету рішенням про місцевий бюджет щодо рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Це є слушним з огляду на те, що саме рішення про місцевий бюджет визначають повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Рішення про місцевий бюджет, так само як і закон про Державний бюджет України, приймається представницьким органом але не народу України, а визначеної або об'єднаної територіальної громади чи АР Крим. Органи виконавчої влади, зокрема органи Державного казначейства України, в процесі виконання бюджетів керуються не лише законом про Державний бюджет України, а й рішеннями про місцеві бюджети.

Слід зауважити, що бюджетний процес в Україні здійснюється не відокремлено за кожним бюджетом, що входить до бюджетної системи. Складання проектів бюджетів, їх розгляд та затвердження є взаємозалежним процесом, що додатково характеризує єдність бюджетної системи. Так, згідно з ч. 2 ст. 77 БК України бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

При цьому в ч. 10 ст. 78 БК України встановлено, що після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.

Рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5, 6 і 7 ч. 1 ст. 4 БК України є важливим джерелом бюджетного законодавства, оскільки саме вказаним органам надаються рішеннями про місцевий бюджет повноваження з виконання відповідного місцевого бюджету протягом бюджетного періоду. З цією метою їм згідно з положеннями БК України, законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування» надані повноваження з прийняття актів нормативно-правового та розпорядчого характеру в сфері регулювання бюджетних відносин. Так, нормативно-правового характеру акти Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад приймають, зокрема, з таких питань: 1) складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм (ч. 4 ст. 21 БК України); 2) затверджують натуральні норми забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленням газом, відповідно до яких населенню будуть надаватися пільги і житлові субсидії готівкою для відшкодування витрат на їх придбання (ч. 2 ст. 102 БК України).

Розпорядчого характеру акти вони приймають, зокрема:

1) самостійно з питань: а) виділення коштів з резервного фонду бюджету (ч. 2 ст. 24 БК України); б) розподілу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів з урахуванням особливостей депресивних та гірських територій і тих, що мають низький показник чисельності населення і розгалужену мережу бюджетних установ (ч. 4 ст. 97 БК України);

2) за погодженням з відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, зокрема, з питань: а) передачі бюджетних призначень (ч. 6 ст. 23 БК України); б) перерозподілу видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (ч. 8 ст. 23 БК України).

Окрім нормативно-правових актів, що наведені в переліку джерел бюджетного законодавства, що закріплений в ч. 1 ст. 4 БК України, в інших статтях БК України містяться положення, в яких зазначаються й інші акти законодавства, які регулюють відносини, що є предметом БК України згідно з ст. 1 БК України.

Так, згідно з ч. 12 ст. 18 БК України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради можуть встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, а також за кредитами з відповідних місцевих бюджетів з дотриманням вимог, встановлених Кабінетом Міністрів України. Окрім того,

згідно з ч. 5 ст. 28 БК України відповідні місцеві ради визначають порядок публічного представлення інформації про виконання бюджету села, селища.

Дія *міжнародних актів* в системі джерел бюджетного законодавства визначається ч. 3 ст. 4 БК України, згідно з якою якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Конституція України (ст. 9) встановила, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Але для цього потрібно, щоб норми міжнародних договорів, що вміщують інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, були прийняті Верховною Радою України окремими законами.

Характерно, що згідно з ч. 6 ст. 51 БК України вступ до міжнародних організацій і приєднання до міжнародних договорів, умови членства в яких передбачають сплату внесків або здійснення будь-яких інших виплат за рахунок коштів державного бюджету, здійснюються виходячи з відповідних обсягів, визначених на цю мету у законі про Державний бюджет України, та у порядку, визначеному Законом України «Про міжнародні договори України».

Питання для самоконтролю

1. *Які нормативно-правові акти встановлюють термін тривалості бюджетного періоду?*
2. *Яке значення для бюджетної діяльності має бюджетний період?*
3. *Чим відрізняється бюджетний період від бюджетного циклу?*
4. *В яких випадках продовжується бюджетний період?*
5. *Чи продовжується бюджетний період, якщо продовжується дія закону про Державний бюджет та рішень про місцеві бюджети?*
6. *Що є елементами бюджетного законодавства?*
7. *Яке значення ієрархії актів бюджетного законодавства?*
8. *Яке значення Бюджетного кодексу України в бюджетному законодавстві?*
9. *Що є предметом правового регулювання Закону про державний бюджет та рішень про місцеві бюджети?*
10. *Які межі регулювання бюджетних відносин встановлені для Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади?*
11. *Чи виключний перелік актів бюджетного законодавства закріплено в статті 4 Бюджетного кодексу України?*

Тестові завдання

1. Бюджет — це:

а) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади протягом бюджетного періоду;

б) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами влади Автономної Республіки Крим протягом бюджетного періоду;

в) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

г) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

2. Бюджетна система України — це:

а) сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного і соціального розвитку;

б) сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

в) сукупність державного бюджету та бюджету Автономної Республіки Крим, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

г) сукупність державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

3. Правовою основою бюджетної системи України є:

а) Конституція України;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Закон про Державний бюджет України на відповідний рік;

г) правильно: а), б);

д) правильно: а), б), в).

4. На зміст та склад бюджетної системи України впливають такі складові:

а) економічні відносини;

б) державний устрій;

в) адміністративно-територіальний устрій;

г) вірні відповіді а), б), в);

д) вірні відповіді б), в).

5. Знайдіть найбільш повну відповідь. Бюджетна система України складається:

- а) з державного бюджету та місцевих бюджетів;*
- б) з державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування;*
- в) з державного бюджету та бюджету Автономної Республіки Крим;*
- г) із загального та спеціального фондів.*

6. Знайдіть найбільш повну відповідь. Місцевими бюджетами є:

- а) бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети;*
- б) бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети;*
- в) бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;*
- г) бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.*

7. Знайдіть найбільш повну відповідь. Бюджетами місцевого самоврядування є:

- а) обласні, районні бюджети та бюджети районів у містах;*
- б) бюджети територіальних громад, їх об'єднань, сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах), що створюються згідно із законом;*
- в) бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;*
- г) районні бюджети та бюджети районів у містах.*

8. Державний бюджет як основний фінансовий план держави:

- а) є постановою Кабінету Міністрів України;*
- б) є Указом Президента України;*
- в) має силу закону, прийнятого Верховною Радою України.*

9. Державний бюджет — це:

- а) єдине систематизоване згрупування доходів для забезпечення завдань і функцій держави;*
- б) єдине систематизоване згрупування видатків, спрямованих на фінансування державних заходів у галузі економіки, соціальної сфери, національної оборони тощо;*
- в) кошторис щорічних доходів і видатків держави, заздалегідь розроблений урядом і затверджений законом;*
- г) кошторис доходів і видатків держави, заздалегідь розроблений урядом і затверджений законом строком на п'ять років.*

10. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- а) рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;*
- б) доходи державного бюджету;*
- в) доходи державного бюджету та місцевих бюджетів;*
- г) доходи загального та спеціального фондів.*

11. Зведений бюджет області включає:

- а) показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу;*
- б) показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області;*
- в) показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя;*
- г) показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.*

12. Принцип побудови бюджетної системи, що характеризує розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами та ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача, є принципом:

- а) цільового використання бюджетних коштів;*
- б) субсидіарності;*
- в) обґрунтованості;*
- г) самостійності.*

13. Принцип обґрунтованості визначає:

- а) бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;*
- б) при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки;*
- в) розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.*

Ситуаційні вправи

Завдання №1. Розподілити складові бюджетної системи між місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування відповідно до положень Бюджетного кодексу України:

- бюджет Автономної Республіки Крим;
- бюджети районів у містах;
- бюджети територіальних громад сіл, селищ;
- обласні бюджети;
- бюджети міст;
- районні бюджети.

Завдання №2. Проаналізувати (не менше ніж за три роки) статистичні дані, що характеризують структуру бюджетної системи України за доходами. Зробити відповідні висновки.

Завдання №3. Навести приклади законодавчо не врегульованих питань щодо структурних складових бюджетної системи України.

Завдання №4. Здійснити аналіз (не менше ніж за три роки) виконання планових показників Державного бюджету України. Зробити відповідні висновки.

Завдання №5. Здійснити аналіз (не менше ніж за три роки) виконання планових показників місцевих бюджетів України. Зробити відповідні висновки.

Завдання №6.

6.1. Проаналізувати законодавчі та інші нормативно-правові документи, які регламентують порядок формування державного та місцевих бюджетів України.

6.2. Проаналізувати (не менше як за три роки) склад і структуру доходів та видатків державного та місцевих бюджетів України.

6.3. Встановити тенденції, проблеми формування та використання доходів державного та місцевих бюджетів України.

6.4. Визначити напрями вдосконалення процедур формування та використання доходів державного та місцевих бюджетів України.

Завдання №7.

7.1. Проаналізувати законодавчі та інші нормативно-правові документи, які регламентують діяльність та повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні щодо розподілу та перерозподілу ВВП.

7.2. Визначити та охарактеризувати взаємозв'язок органів державної влади й місцевого самоврядування та рівень фінансової незалежності останніх.

7.3. Визначити напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні.

Перелік питань для іспиту (заліку)

1. *Економічна природа бюджетної системи.*
2. *Структура бюджетної системи України.*
3. *Характеристика складових бюджетної системи України.*
4. *Зведений бюджет. Застосування показників зведеного бюджету.*
5. *Принципи бюджетної системи України.*

Тема 2.

БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ

- § 1. Сутність бюджетної класифікації, її значення та роль у бюджетному процесі.
- § 2. Класифікація доходів бюджету України, їх склад та структура.
- § 3. Класифікація видатків та кредитування бюджету.
- § 4. Класифікація фінансування бюджету.
- § 5. Класифікація боргу.
- § 6. Складові частини бюджету.

§ 1. Сутність бюджетної класифікації, її значення та роль у бюджетному процесі

При побудові бюджетної системи особливої уваги потребує питання бюджетної класифікації, яке виникло практично одночасно з появою економічних вчень про державні фінанси.

Запровадження бюджетної класифікації у будь-якій державі взаємопов'язане й невіддільне від бюджету саме з появою централізованого фонду грошових коштів, коли з'явилася необхідність обліковувати кошти цього фонду. В історичній ретроспективі слід зазначити, що у Західній Європі потреба у систематизації і групуванні доходів і видатків держави постійно зростала, причому об'єктивна потреба деталізованого обліку бюджетних коштів збігалася з вимогами суспільства забезпечити прозорість бюджету, отже почали складатися перші бюджетні розписи доходів і видатків, розроблятися регламент їх формування.

У Російській імперії, до складу якої входила більшість території України, на початку XVIII століття розпис доходів і видатків складався за укрупненими показниками, і лише в середині XIX століття всі кошти бюджету стали концентруватися в казначействі за принципом єдності каси. Перехід до такого принципу стимулював процеси систематизації обліку бюджетних коштів, і в той же час були введені правила складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету. У законодавчому порядку класифікація доходів і класифікація видатків були встановлені на рубежі XVIII — XIX століть.

Радянська бюджетна класифікація успадкувала від імперської підхід до поділу доходів і видатків, а також характерне для останньої поєднання предметної і відомчої класифікацій, при цьому видатки поділялися на розділи за предметною ознакою, а розділи — на глави за відомчою ознакою. Майже до середини XIX століття діяла бюджетна класифікація, основи побудови якої були закладені у частині доходів у 1923 р., а видатків — у 1925 р. Структура цієї класифікації збереглася майже до середини 1990-х років. Бюджетна класифікація незалежної України була затверджена Постановою Верховної Ради України від 12.07.1996р. №327/96-ВР «Про структуру бюджетної класифікації України» з метою створення єдиної інформаційної системи зведення державних доходів та видатків на всіх рівнях влади та забезпечення загальнодержавної і міжнародної

порівнянності бюджетних даних. Упродовж років незалежності бюджетна класифікація удосконалювалася й ускладнювалася. У відповідності до Бюджетного кодексу України, Міністр фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України. Наказом Міністерства фінансів України затверджено нову бюджетну класифікацію (наказ від 27.12.2001 року за №604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження»). Поряд з цим також затверджено тимчасову класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів.

Бюджетна класифікація являє собою систематизацію та групування доходів, видатків державного й місцевих бюджетів, кредитування, фінансування бюджету, боргу за об'єктивними однорідними ознаками, з присвоєнням їм певних найменувань (кодів), визначених законодавчими актами.

Об'єкти бюджетної класифікації дуже різноманітні за видами і створюють досить розгалужену сукупність (рис. 2.1). Вся ця сукупність і надалі потребує вдосконалення та певної систематизації за характерними ознаками.

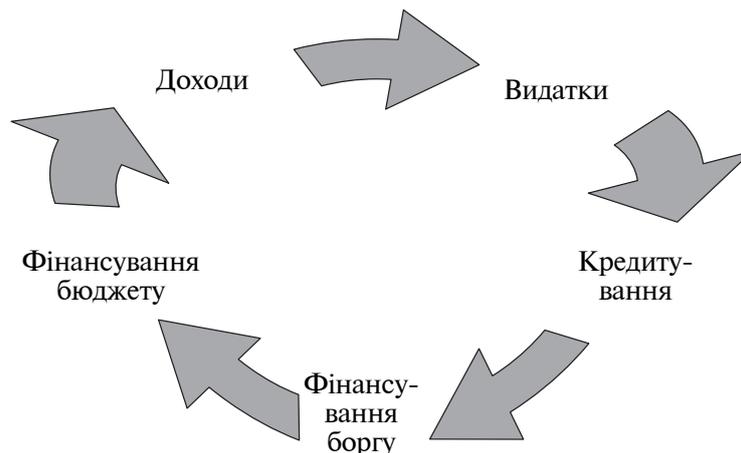


Рис. 2.1. Об'єкти, які підлягають бюджетній класифікації

Чинна бюджетна класифікація містить такі складові частини (рис. 2.2):

- класифікація доходів бюджету;
- класифікація видатків та кредитування бюджету;
- класифікація фінансування бюджету;
- класифікація боргу.

Кожна із цих складових частин детально розкривається в статтях 9-11 Бюджетного кодексу України.

Бюджетним кодексом України встановлено, що бюджетна класифікація в Україні є єдиною для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України (Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 року №604 «Про бюджетну класифікацію

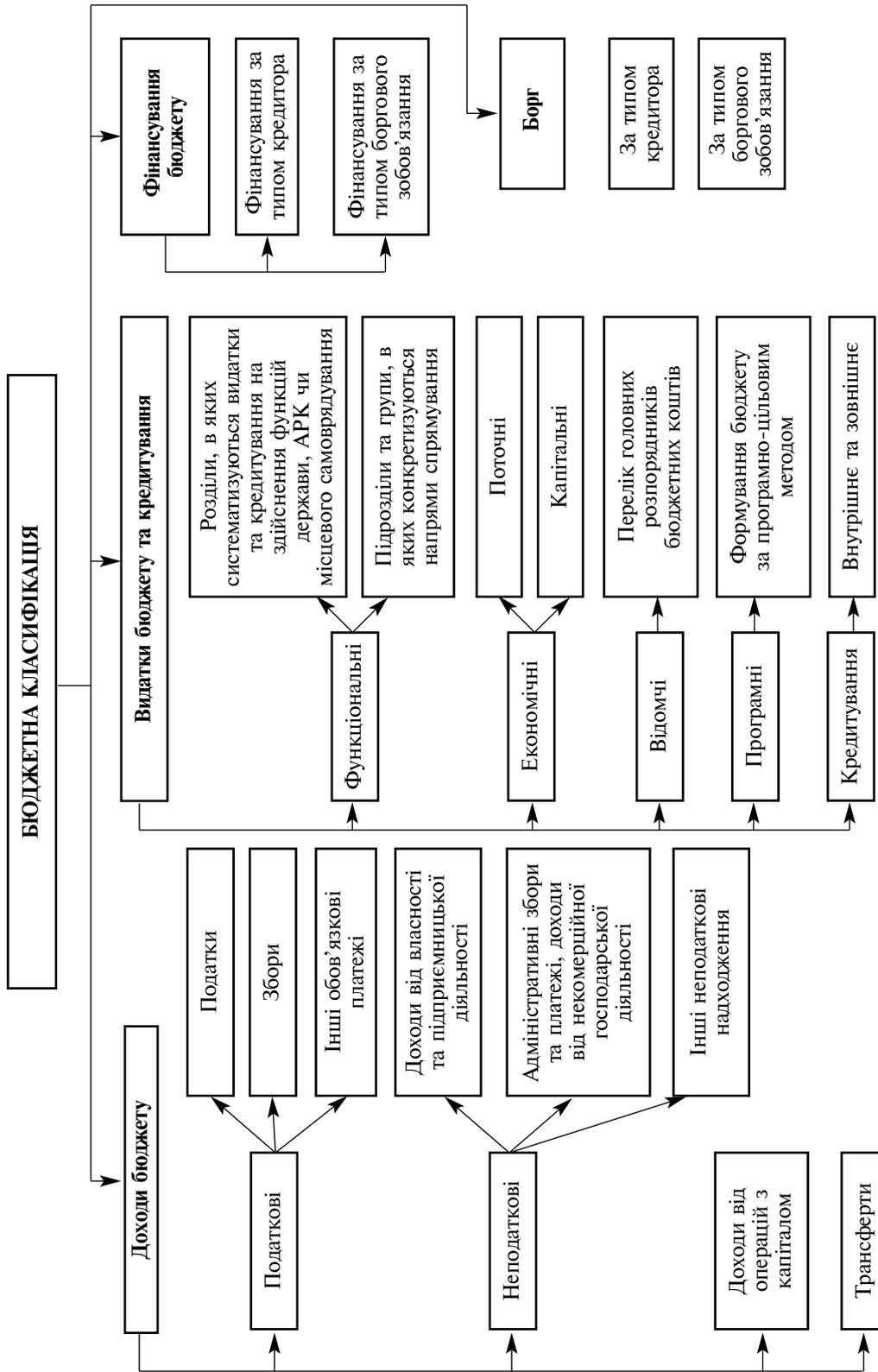


Рис. 2.2. Схема бюджетної класифікації

та її запровадження» зі змінами) і використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів та різних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Таким чином, бюджетна класифікація застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу як засіб для встановлення зв'язків між окремими ланками бюджетної системи і має важливе значення для здійснення контролю за кожним видом доходів, фінансуванню витрат згідно з затвердженим бюджетним розписом та забезпечує дотримання бюджетної дисципліни. На підставі бюджетної класифікації складається звітність про виконання державного бюджету.

Економічно обґрунтована бюджетна класифікація сприяє більш повному здійсненню аналізу надходжень доходів за кожним видом, фінансуванню витрат за їх напрямками, зіставлення кошторисних витрат за однотипними установами і тим самим забезпечує пізнання економічної природи її складових та їх ролі у бюджетному процесі, більш тісну ув'язку та охоплення об'єктів і суб'єктів бюджетних правовідносин, визначення вектора їх впливу на соціально-економічний розвиток держави.

На основі бюджетної класифікації здійснюється статистична обробка бюджетних показників, у процесі якої відслідковується їх динаміка і тенденції розвитку, розробляються прогнози щодо розвитку бюджетних відносин.

Бюджетна класифікація має організаційне значення:

- дає змогу порівняти показники державного та місцевих бюджетів;
- приводить кожен бюджет до обстежуваного;
- полегшує розгляд бюджетів та їх економічний аналіз;
- спрощує контроль за виконанням бюджету, повнотою акумуляції коштів та їх цільовим використанням;

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

Бюджетна класифікація має юридичне значення:

- відображає правову основу організації складання бюджету;
- здійснює юридичне закріплення устрою і компетенції органів влади й управління;
- висвітлює законодавчі акти і правила, що регулюють бюджетний процес.

Бюджетна класифікація застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу як засіб для встановлення зв'язків між окремими ланками бюджетної системи. Вона має важливе значення для здійснення фінансового контролю за надходженнями доходів за кожним видом, фінансуванню витрат згідно з затвердженим бюджетним розписом, забезпечує дотримання бюджетної дисципліни. Іншими словами, саме на підставі бюджетної класифікації здійснюється формування доходів бюджету України та складається звітність про його виконання.

Таким чином, бюджетна класифікація охоплює основні фінансові інструменти макроекономічного регулювання і дозволяє проводити повний бюджетний моніторинг.

§ 2. Класифікація доходів бюджету України, їх склад та структура

Серед переліку складових бюджетної класифікації у Бюджетному кодексі України першу позицію займає класифікація доходів бюджету (стаття 9 «Класифікація доходів бюджету»). Класифікація доходів бюджету означає їх групування відповідно до джерел формування, визначених законодавчими актами.

Класифікація доходів бюджету призначена для чіткого розмежування доходів бюджетів різних рівнів за об'єктивними характерними ознаками з детальним їх розподілом на такі розділи (рис. 2.3):

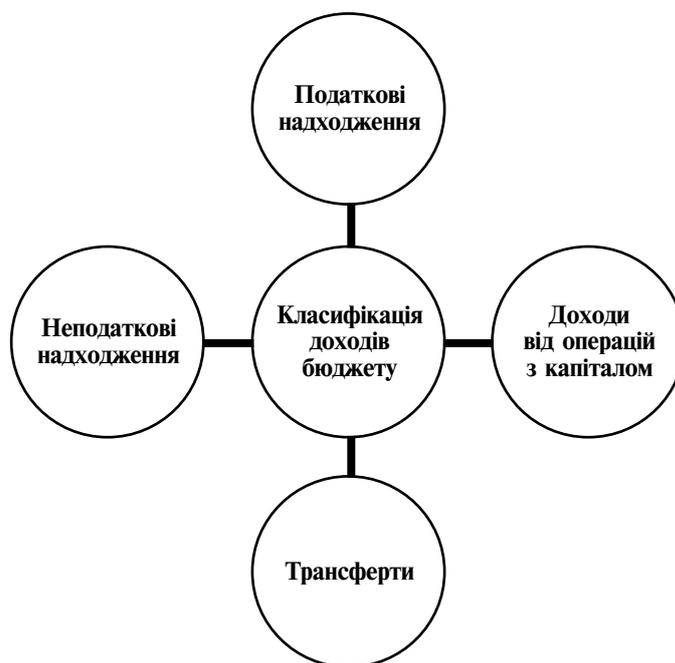


Рис. 2.3. Класифікація доходів бюджету

Кожен розділ доходної частини бюджету об'єднує певні види доходів за джерелами та способами їх отримання. При цьому слід зазначити, що таке їх поєднання є конкретизацією терміна «доходи бюджету», визначення якого наводиться у ст. 2 Бюджетного кодексу України. Більш широкий підхід щодо наповнення поняття «доходи бюджету» у чинному Бюджетному кодексі України порівняно з попереднім надає їм порівняльна характеристика, наведена в табл. 2.1.

Визначальною базою формування складу та обсягів доходів, форм їх мобілізації до бюджетів різних рівнів є відносини власності, рівень соціально-економічного розвитку національної економіки, обсяг бюджетних видатків (останні, з позиції організації фінансової діяльності держави, є первинними відносно доходів бюджету).

Таблиця 2.1. Порівняльна характеристика терміна «доходи бюджету»

Попередня редакція	Бюджетного кодексу України
Доходи бюджету — усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти)	Доходи бюджету — податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ)

Найбільш адекватним та об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду) є податкові надходження. Вони посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів (70-80%) (рис. 2.4, 2.6) та інструментів державного регулювання економіки.

У частині 2 статті 9 Кодексу податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Це визначення, на відміну від попереднього, містить певні суттєві уточнення щодо правової основи податкових надходжень та термінології чинної системи оподаткування і тим самим забезпечується відповідність норм бюджетного та податкового права (табл. 2.2; рис. 2.4).

Таблиця 2.2. Порівняльна характеристика терміну «податкові надходження»

Попередня редакція Бюджетного кодексу України	Чинна редакція Бюджетного кодексу України
Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі	Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі)



Рис. 2.4. Класифікація податків і зборів (обов'язкових платежів) за ознакою рівня державних структур, що їх встановлюють

Так, оскільки у податковій практиці терміна «податкові закони» не існує, то його замінено на встановлений термін «закони України про оподаткування», про що наочно демонструє представлена на рис. 2.5 правова база системи оподаткування в Україні.

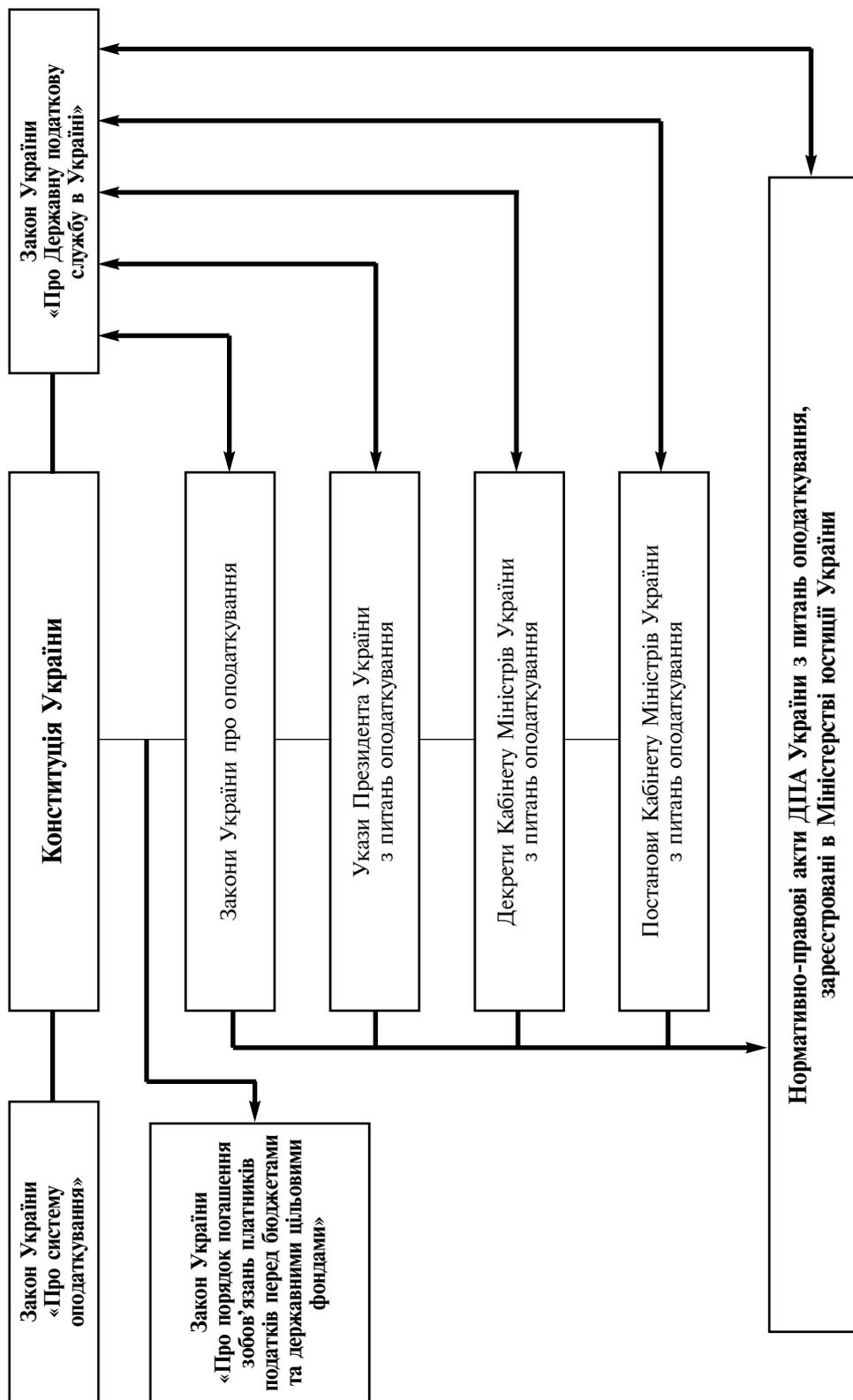


Рис. 2.5. Правова база системи оподаткування в Україні

Також вважається за доцільне здійснення уточнення і другої частини визначення, а саме стосовно понять «загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів)», оскільки в основному законодавчому акті — Законі України «Про систему оподаткування» від 18.02.1997 р. №77/97 (зі змінами і доповненнями), серед термінології оподаткування використовуються саме такі словосполучення. А їх детальний перелік наводиться у ст. 13, 14, 15 вищезазначеного Закону. Проте порядок в адмініструванні кожного окремого загальнодержавного податку і збору (обов'язкового платежу) та місцевого податку і збору (обов'язкового платежу) забезпечується завдяки іншим нормативно-правовим актам, які наведено на рис. 2.5.

Що стосується бюджетної класифікації загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів) як джерела наповнення доходів бюджетів, то, згідно з розділом I Бюджетної класифікації «Класифікація доходів бюджету», передбачено їх систематизацію в такі групи податкових надходжень (рис. 2.6):



Рис. 2.6. Бюджетна класифікація податкових надходжень

В цілому зазначена класифікація демонструє наявність в національній системі оподаткування досить широкого кола податків різної спрямованості. При цьому слід зазначити, що саме за допомогою системи оподаткування вирішуються питання формування не лише доходів бюджету, а й впливу держави на економіку, на всі сторони її суспільного життя, тобто на основні макроекономічні процеси та пропорції. Водночас вона відображає специфічні соціально-економічні умови розвитку даної

країни, її зовнішню і внутрішню політику, географічне положення, кліматичні умови, традиції народу тощо. Разом із тим через податки відбувається тісний зв'язок між державою та юридичними і фізичними особами щодо формування, розподілу й використання їхніх доходів. Однак у світі ще не знайдено універсального підходу до побудови такої системи оподаткування, яка б повністю задовольняла потреби і держави, і платників податків.

Україна пройшла досить тривалий і складний шлях, перш ніж податки увійшли в її економічне життя і стали стабільним джерелом формування доходів бюджету та вагомим фінансовим регулятором макроекономічних процесів. Проте дієвість регулятивної природи податків і їх ринкова саморегуляція на основі реалізації об'єктивних економічних законів у сучасних умовах соціально-економічного розвитку нашої держави не завжди приводить до бажаних результатів, що, у свою чергу, ускладнює позитивні зрушення у виробничій і соціальній сферах.

Наразі в Україні залишається актуальним питання оптимізації регулятивного впливу системи оподаткування на соціально-економічний розвиток держави. Крім того, на кожному наступному етапі становлення і розвитку національної податкової системи виникають нові проблеми, що вимагають інших підходів до процесу формування механізму оподаткування, адекватного умовам економіки, що трансформується, творчого осмислення та впровадження таких податків, які більшою мірою реалізовували їх фіскальну та регулюючу функцію, відображали об'єктивний стан економіки України.

Детальний розгляд структури доходів Зведеного бюджету України свідчить, що загалом у нашій державі створено сучасну податкову систему, яка наближається до індустріального європейського типу. Основна маса доходів мобілізувалася у формі прямих і непрямих податків, внесків у централізовані фонди, надходжень від зовнішньоекономічної діяльності та інших джерел. У бюджетній класифікації, як зазначалося, систематизація податкових платежів є дещо іншою.

До першої групи податкових надходжень віднесені податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості: податок з доходів фізичних осіб та податок на прибуток підприємств. Фіскальне значення зазначених податків у формуванні доходів бюджету України є досить суттєвим.

До другої групи податкових надходжень відносяться податки на власність (періодичні податки на чисту вартість майна (податок на нерухоме майно підприємств та податок на нерухоме майно громадян), а також податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів).

Третю групу податкових надходжень об'єднують збори за спеціальне використання природних ресурсів (збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду, збір за спеціальне водокористування, платежі за користування надрами, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, плата за землю та плата за використання інших природних ресурсів).

До четвертої групи податкових надходжень віднесені внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість, акцизний збір із вироблених в Україні това-

рів, акцизний збір із ввезених на територію України товарів, податки на окремі категорії послуг, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, погашення бюджетної заборгованості по невідшкодованим сумах податку на додану вартість з простроченим терміном повернення).

П'ята група податкових надходжень об'єднує податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (ввізне мито, вивізне мито, кошти, отримані за вчинення консульських дій, інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності, надходження від реалізації квот на ввезення цукру-сирцю тростинного).

Шоста група податкових надходжень об'єднує інші податки (місцеві податки і збори, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства).

Важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів є неподаткові надходження. Проте їх обсяг значно менший від податкових надходжень (20 — 30%).

Неподаткові надходження — доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження (ст. 9).

Водночас слід зазначити, що у новій редакції Бюджетного кодексу України термін «неподаткові надходження» також підпав під коригування у зв'язку зі змінами, внесеними до Бюджетної класифікації України, а саме відкориговані надходження, що віднесені до другої групи, а також виключено із їх переліку надходження від штрафів та фінансових санкцій. Зазначені модифікації продемонстровано в табл. 2.3. Тепер за поновленою класифікацією неподаткові надходження поділяються на три групи (рис. 2.7).

Таблиця 2.3. Порівняльна характеристика терміна «неподаткові надходження»

Попередня редакція Бюджетного кодексу України	Чинна редакція Бюджетного кодексу України
<p>Неподатковими надходженнями визнаються:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного <i>та побічного продажу</i>; 3) <i>надходження від штрафів та фінансових санкцій</i>; 4) інші неподаткові надходження 	<p>Неподатковими надходженнями визнаються:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної <i>господарської діяльності</i>; 3) інші неподаткові надходження

1. Доходи від власності та підприємницької діяльності включають надходження від перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку України, надходження від державних грошових лотерей, надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, рентна плата, інші надходження (платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України відповідно до укладеної міжурядової угоди тощо), а також надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.



Рис. 2.7. Бюджетна класифікація неподаткових надходжень

2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності поєднують плату за утримання дітей у школах-інтернатах, оплату витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах, плату за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ, виконавчий збір, плату за оренду цілісних майнових комплексів державного майна, державне мито та митні збори, єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, плату за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, плату за надані в оренду об'єкти місцевого значення.

3. Інші неподаткові надходження — це надходження коштів від реалізації конфіскованого майна, надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності, надходження коштів від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення, що належать Національному космічному агентству України, надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних сил України та інших утворених згідно з законодавством військових формувань, правоохоронних органів, Оперативної рятувальної служби цивільного захисту Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, інші надходження, надходження сум різниці за природний газ, надходження коштів від реалізації галузевих резервів (виробничих запасів) уранового концентрату, цирконію та гафнію, сформованих за рахунок коштів цільового галузевого фонду створення національного ядерно-паливного циклу, доходи від операцій з кредитування та надання гарантій, додаткові збори на виплату пенсій, збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, власні надходження бюджетних установ.

Важливою складовою доходів бюджету є **доходи від операцій з капіталом**. Нині в Україні доходи від операцій з капіталом становлять незначну питому вагу у доходах бюджету, проте у найближчій перспективі можуть стати важливим джерелом їх формування. Так, доходи від операцій з продажу безхазяйного майна, скарбів, цінностей Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, землі і нематеріальних

активів, а також від реалізації державних запасів товарів мають стійку тенденцію до зростання. З 2000 по 2008 роки їх надходження у структурі доходів зведеного бюджету зросли від 0,14 до 2,9% у 20 раз.

Визначення терміна «операції з капіталом» можна представити як операції з ресурсами й активами, які в разі необхідності можуть бути конвертовані у грошову форму без втрати ринкової вартості, що сприяє забезпеченню оптимальних пропорцій розподілу коштів між ланками бюджетної системи.

Загалом, згідно зі статтею 9 Кодексу до доходів від операцій з капіталом віднесені **чотири групи надходжень** (рис. 2.8).

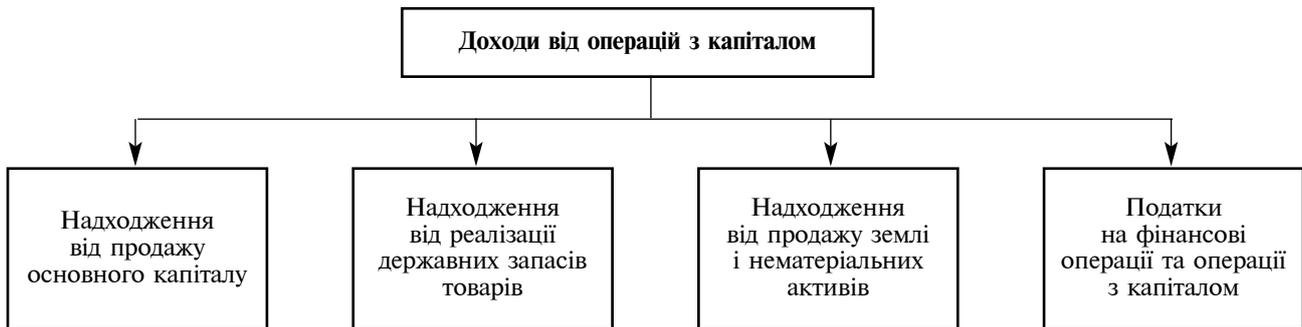


Рис. 2.8. Бюджетна класифікація доходів від операцій з капіталом

I. Надходження від продажу основного капіталу — це надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави або територіальної громади, та скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі, надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває у комунальній власності.

II. Надходження від реалізації державних запасів товарів включають надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву, надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.

III. Надходження від продажу землі і нематеріальних активів — це надходження від продажу землі; надходження від продажу нематеріальних активів. За останні роки земля перетворилася в ресурс, який приносить великі доходи. Проте, не дивлячись на зростання доходів від продажу землі, зазначена стаття доходів бюджету матиме сенс і перспективу тільки у разі реформування земельних відносин, розвитку ринку землі, проведення інвентаризації об'єктів незавершеного будівництва, землі з метою виявлення безхазяйного майна та формування єдиного реєстру земельних ділянок і оцінки ефективності їх продажу.

IV. Податки на фінансові операції та операції з капіталом. В Україні ця група доходів бюджету не знайшла належного розвитку. У зарубіжних країнах до такої групи відносяться: податок на передання капіталу в спадщину, за заповітом, страхуванням,

у результаті розділу майна при розлученні, у зв'язку з еміграцією, участю в бізнесі; податок на приріст капітальної вартості; податок на чисту власність; спадкові збори; податок на посмертну спадщину; збори при переданні за заповітом рухомого майна та грошей і нерухомого майна; податок на дарування.

До наступної групи доходів бюджету відносяться трансферти. У доходах бюджету їх питома вага коливається в межах від 3 до 3,6%. **Трансферти** — кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі (ст. 9). Тобто трансферти — це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Бюджетним кодексом України передбачається використання таких видів **трансфертів** (рис. 2.9):

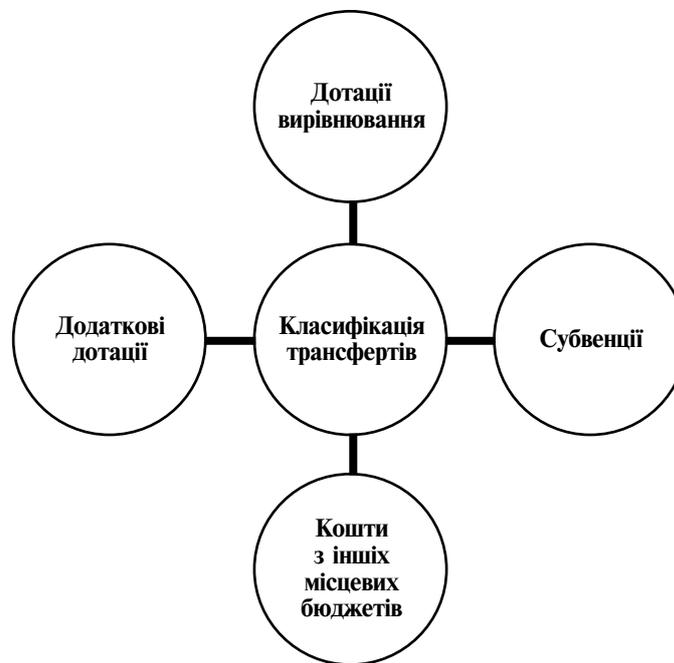


Рис. 2.9. Класифікація трансфертів згідно зі ст. 96 Бюджетного кодексу України

- **дотацій вирівнювання** (міжбюджетні трансферти у формі дотації вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує (ст. 2);
- **субвенцій** (міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції, ст. 2);
- **коштів**, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- **додаткових дотацій**.

До складу офіційних трансфертів Бюджетною класифікацією України віднесені такі їх види (рис. 2.10):

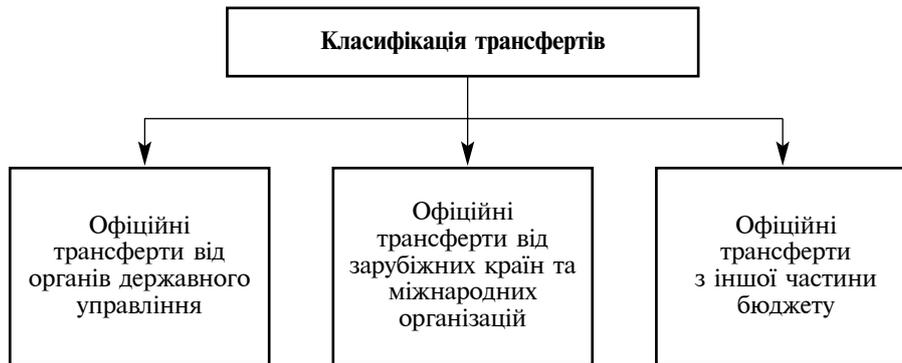


Рис. 2.10. Класифікація трансфертів згідно з Бюджетною класифікацією України

- офіційні трансферти **від органів державного управління** (кошти, що надходять з інших бюджетів, дотації, субвенції);
- офіційні трансферти **від зарубіжних країн та міжнародних організацій**;
- офіційні трансферти з **іншої частини бюджету** (кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду)).

Загалом у статті 9 Бюджетного кодексу України систематизовано й упорядковано на постійній основі такі актуальні питання:

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

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

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

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

- упровадження до загального категоріального апарату Кодексу визначення терміна «доходи від операцій з капіталом»;
- узгодження чинної системи оподаткування згідно з Бюджетним кодексом України та прийняття Податкового кодексу.

§ 3. Класифікація видатків та кредитування бюджету

Видатки бюджету та кредитування є інструментом досягнення вищого критерію справедливості у розподілі державних благ з метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства. Матеріальну основу видатків бюджету та кредитування становлять грошові кошти, що спрямовуються урядом та іншими адміністративними органами влади на фінансування економічної діяльності, соціальної сфери і соціальних потреб населення, на державне управління, оборону та інші загальнодержавні потреби.

У видатках бюджету та кредитуванні виявляється фінансова політика держави у сферах регулювання і стимулювання виробництва, фінансового забезпечення соціального захисту населення, розвитку науково-технічного прогресу, міжнародної діяльності. Перелік витрат, їх склад і структура постійно змінюються залежно від конкретної економічної ситуації.

Вивчення історичних особливостей використання бюджетних коштів дає підстави стверджувати, що в ХХ столітті зростання бюджетних видатків відбувалось практично в усіх країнах світу, що в першу чергу пов'язано з: розширенням функцій держави щодо надання соціальних послуг, тобто створенням соціальної інфраструктури та фінансуванням відповідних послуг; розширенням військових асигнувань; участю держав у створенні об'єктів житлового фонду; збільшенням видатків на освіту, охорону здоров'я тощо.

Для забезпечення управління процесами розподілу і використанням бюджетних коштів видатки бюджету систематизують і групують.

У зв'язку з переходом на міжнародні стандарти статистики державних фінансів створена нова бюджетна класифікація України, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. №604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» (із змінами).

Нова класифікація видатків бюджету розроблена на основі класифікації функцій управління (КФУ), опублікованої статистичним відділом Організації Об'єднаних Націй.

З метою приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів статистики фінансів, згідно з методологією ООН у Бюджетному кодексі України видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);

- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Класифікація видатків та кредитування бюджету подана на рис. 2.11.

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету відповідно до вимог ч. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України щорічно визначається у законі про Державний бюджет України.

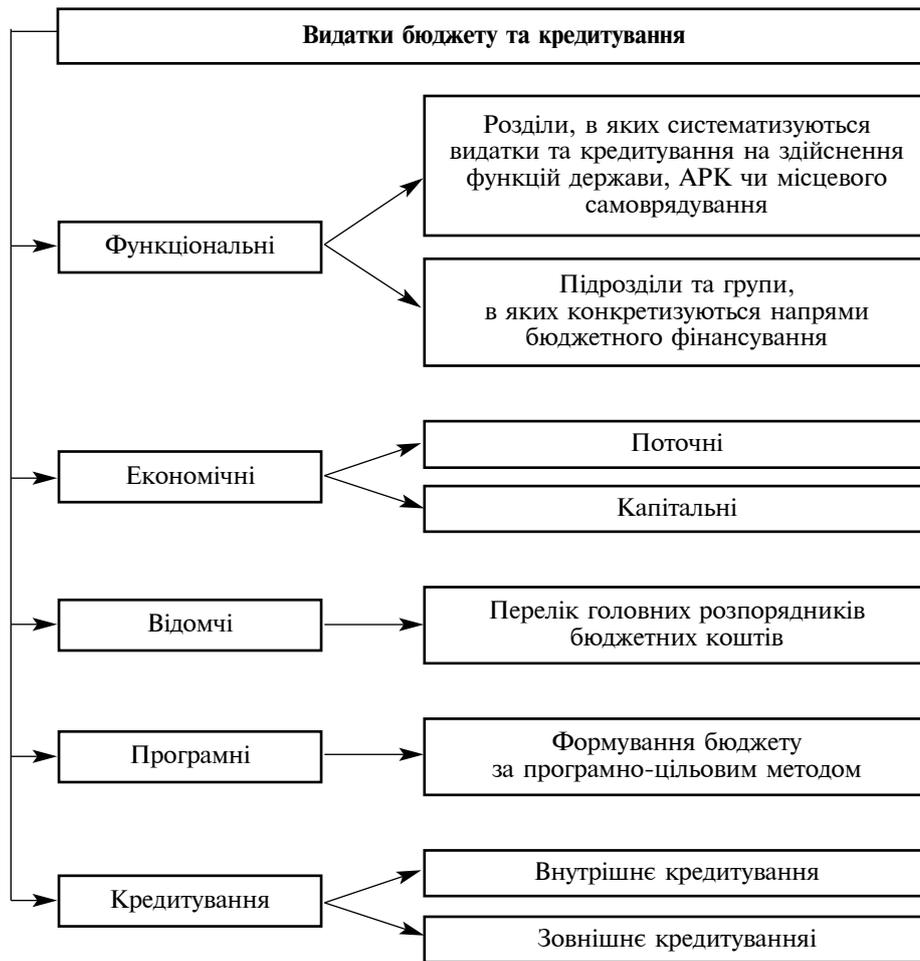


Рис. 2.11. Бюджетна класифікація видатків бюджету та кредитування

Формування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) здійснюється Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) по структурі кодування, що наведена у п. 5 розділу II Бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. №604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» (із змінами), за пропозиціями головних розпорядників бюджетних коштів під час складання проекту Закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах.

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

До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків і кредитування місцевих бюджетів, що затверджується Міністерством фінансів України.

Відомча класифікація видатків та кредитування відображає розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів згідно з п. 2 ст. 22 Бюджетного кодексу України.

На підставі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає й веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів.

До відомчої класифікації видатків Державного бюджету України входять видатки на фінансування Апарату Верховної Ради України, Державного управління справами, Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Державної судової адміністрації України, Верховного Суду України, Вищого господарського суду України; Вищого адміністративного суду України, Конституційного Суду України, Генеральної прокуратури України, міністерств, Вищої ради юстиції, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати України, Служби безпеки України, Національної академії наук України, державних комітетів, служб, управлінь і комісій, Ради Міністрів АРК, обласних державних адміністрацій тощо. Відомча класифікація видатків місцевих бюджетів визначається відповідно до рішення про місцевий бюджет (ч. 4 ст. 22 Бюджетного кодексу України).

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету становить групування видатків бюджетів усіх рівнів і відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Вона складається з розділів, підрозділів і груп. У розділах систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, а у підрозділах і групах конкретизуються ці видатки та кредитування бюджету.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету включає видатки на:

а) загальнодержавні функції (вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансова та зовнішньоекономічна діяльність; економічна допомога зарубіжним країнам; інші функції державного управління; фундаментальні дослідження; дослідження і розробки у сфері державного управління; проведення виборів та референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансферти);

б) оборону (військова оборона; цивільна оборона; військова допомога зарубіжним країнам; військова освіта; дослідження і розробки у сфері оборони; інша діяльність у сфері оборони);

в) функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади (діяльність із забезпечення громадського порядку; боротьба зі злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист і рятування; судова влада; діяльність у сфері безпеки держави; кримінально-виконавча система та виправні заходи; нагляд за дотриманням законів та представницькі функції в суді; дослідження і розробки у сфері

громадського порядку, безпеки та судової влади; інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади);

г) економічну діяльність (загальна економічна, торговельна та трудова діяльність; сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші галузі економіки; інша економічна діяльність);

д) охорону навколишнього природного середовища (запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду; дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища; інша діяльність у цій сфері);

є) житлово-комунальне господарство (житлове господарство; комунальне господарство; дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства; інша діяльність у цій сфері);

ж) охорону здоров'я (медична продукція та обладнання; поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога; лікарні та санаторно-курортні заклади; санаторно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади; дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я; інша діяльність у цій сфері);

з) духовний та фізичний розвиток (фізична культура і спорт; культура та мистецтво; засоби масової інформації; дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку; інша діяльність у цій сфері);

і) освіту (дошкільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми; програми матеріального забезпечення навчальних закладів; дослідження і розробки у сфері освіти; інші заклади та заходи у сфері освіти);

к) соціальний захист та соціальне забезпечення (соціальний захист на випадок непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни та праці; соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; соціальний захист безробітних; допомога у вирішенні житлового питання; соціальний захист інших категорій населення; дослідження і розробки у сфері соціального захисту; інша діяльність у цій сфері).

Економічна класифікація видатків бюджету застосовується для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, усі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу по виконанню бюджету.

За економічною класифікацією видатків бюджету видатки поділяються на *поточні та капітальні*.

Поточні видатки включають:

а) видатки на товари і послуги (оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату, придбання товарів і послуг; видатки на відрядження;

матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення);

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

в) субсидії і поточні трансферти (субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям); поточні трансферти органам державного управління інших рівнів; поточні трансферти населенню; поточні трансферти за кордон).

До складу *капітальних видатків* входять:

а) придбання основного капіталу (придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво (придбання); капітальний ремонт, реконструкція та реставрація);

б) створення державних запасів і резервів;

в) придбання землі і нематеріальних активів;

г) капітальні трансферти (капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям); капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів; капітальні трансферти населенню; капітальні трансферти за кордон, капітальні трансферти до бюджету розвитку);

д) нерозподілені видатки.

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

Перелік видатків кредитування бюджету визначається Міністерством фінансів України, до якого входять:

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

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

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

Витрати розвитку — *видатки розвитку та надання кредитів з бюджету*.

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

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету, видатки розвитку формуються за рахунок: капітальних видатків; досліджень і розробок, окремих заходів розвитку та реалізації державних (регіональних) програм; матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають

загальнодержавне значення; субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування відносяться до наукових досліджень; економічної діяльності.

Витрати споживання — видатки споживання та погашення боргу.

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

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету, видатки споживання формуються за рахунок: поточних видатків, субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування відносяться до загальнодержавних функцій, оборони, громадського порядку, безпеки та судової влади, охорони навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, духовного і фізичного розвитку, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення.

§ 4. Класифікація фінансування бюджету

Прийняття Бюджетного кодексу України та зміни його редакції, що відбувалися протягом 2001-2010 рр., можна визначити як етапи бюджетної реформи, що покликана вирішити завдання побудови ефективних бюджетних відносин між рівнями державної влади у єдиному загальному вигляді. Крім того, Україна має увійти у світовий простір як його повноцінний суб'єкт, тому існує потреба привести законодавство у відповідність до міжнародних стандартів і норм.

У зв'язку з переходом на міжнародні стандарти статистики державних фінансів створена нова бюджетна класифікація України, що прийнята Постановою Верховної Ради України від 12.07.1996 р. №327/96-ВР «Про структуру бюджетної класифікації України».

З метою приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів статистики державних фінансів, згідно з методологією МВФ у Бюджетному кодексі передбачені статті «Класифікація фінансування бюджету» (стаття 11) і «Класифікація боргу» (стаття 12). Норми цих статей забезпечують прозорість залучення коштів до бюджету і боргових зобов'язань держави.

Повноваженнями щодо надання роз'яснень з питань застосування бюджетної класифікації фінансування бюджету та класифікації боргу наділено Департамент з бюджету Міністерства фінансів України.

Класифікація фінансування бюджету є елементом бюджетної класифікації. Остання, в свою чергу, є методологічним документом, що відображає порядок складання і використання бюджетів. Регламентація джерел доходу і напрямів витрачання бюджетних коштів — обов'язкова умова складання й виконання бюджетів. Це досягається

шляхом певного згрупування доходів і видатків бюджетів та правил віднесення їх до тієї чи іншої групи. Таке науково обґрунтоване згрупування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів із присвоєнням об'єктам класифікації згрупованих кодів забезпечує єдність фінансових показників, уніфікацію обліку та звітності установ державного управління і порівнюваність бюджетів усіх рівнів.

Класифікація операцій фінансування зроблена таким чином, щоб показати джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття сектору державного управління, а також використання тих коштів, які утворились у результаті перевищення доходів над видатками, тобто профіциту бюджету. Отже, *класифікація фінансування бюджету* — це згрупування за певними ознаками джерел покриття дефіциту бюджету з метою конкретизації напрямів та обсягів запозичення коштів, а також визначення напрямів витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Визначення дефіциту та профіциту бюджету надані у ст. 2 (п. 21) та ст. 14 Бюджетного кодексу відповідно. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету (ст. 11), по суті вони є платежами з погашення основної суми боргу. У зв'язку з тим, що державний борг в основному є наслідком накопичених та непогашених запозичень держави, здійснених для покриття бюджетного дефіциту, класифікація боргу аналогічна класифікації фінансування бюджету. Відповідно до світових стандартів статистики державних фінансів у Бюджетному кодексі *класифікація фінансування бюджету*, як і *класифікація боргу*, здійснюється за двома ознаками:

- за типом кредитора, що характеризує категорію кредитора або власника боргових зобов'язань;
- за типом боргового зобов'язання, що характеризує вид фінансового інструменту запозичення коштів.

Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора. Кредитори або власники боргових зобов'язань розподіляються за принципом однорідності економічної поведінки, що дозволяє отримати інформацію про вірогідний вплив на економіку.

Джерела покриття дефіциту бюджету (фінансування) поділяються на внутрішні та зовнішні. *Внутрішні джерела фінансування* — це надходження від сектору державного управління, тобто обсяг запозичень за рахунок емісії державних цінних паперів, що здійснює Міністерство фінансів; надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ; від приватизації державного майна та інші внутрішні джерела. *Зовнішні джерела фінансування* групуються за такими ознаками: позики, отримані від міжнародних організацій економічного розвитку; надходження від органів управління іноземних держав; позики, отримані від іноземних комерційних банків, та інші джерела, не віднесені до цих категорій.

Класифікація фінансування за типом боргового зобов'язання. Класифікація операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом боргового зобов'язання дозволяє отримати інформацію про способи, що використовуються державними установами для фінансування свого дефіциту або розподілу фінансових ресурсів, що з'явилися у результаті перевищення їх доходів над видатками.

Фінансування за борговими операціями здійснюється як у формі запозичень, так і погашення.

Фінансові зобов'язання класифікуються за такими видами: облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики, інші державні цінні папери; довгострокові, середньострокові та короткострокові позики і кредити; зміна обсягів готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю у розрізі внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування.

Залежно від терміну розміщення фінансові зобов'язання держави або місцевих рад розподіляються на такі види:

- довгострокові (термін розміщення від 5 до 10 років);
- середньострокові (термін розміщення від 1 до 5 років);
- короткострокові (термін розміщення до 1 року).

Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю, зміни обсягів готівкових коштів, фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку, зміни обсягів товарно-матеріальних цінностей відносяться до типу фінансування за активними операціями.

§ 5. Класифікація боргу

Державний борг є невід'ємною складовою державних фінансів. Під державним боргом розуміють загальну суму боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення (п. 20 ст. 2 Кодексу). Класифікація боргу дає змогу систематизувати інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста.

Відповідно до нової бюджетної класифікації України, державний борг, як і фінансування бюджету, класифікується за типом кредитора і типом боргового зобов'язання. Найбільш важливою класифікацією державного боргу є класифікація за типом кредитора (рис. 2.12, 2.13).

Класифікація боргу за типом кредитора залежить від типу утримувача або власника боргового зобов'язання: внутрішнього чи зовнішнього. Відповідно розрізняють внутрішній та зовнішній борг.

Внутрішній борг складається із заборгованості за позиками, одержаними із сектору державного управління, заборгованості органам грошово-кредитного регулювання та іншим банківським установам, заборгованості іншим фінансовим установам, нефінансовому приватному сектору та домашнім господарствам.

Зовнішній борг складається із видів боргових зобов'язань, аналогічних зовнішнім джерелам покриття дефіциту бюджету.

Класифікація боргу за типом боргового зобов'язання відрізняє заборгованість за довгостроковими, середньостроковими зобов'язаннями, короткостроковими зобов'язаннями та векселями (на термін не менше одного року) та іншими внутрішніми й зовнішніми зобов'язаннями у структурі непогашеного внутрішнього та зовнішнього боргу.

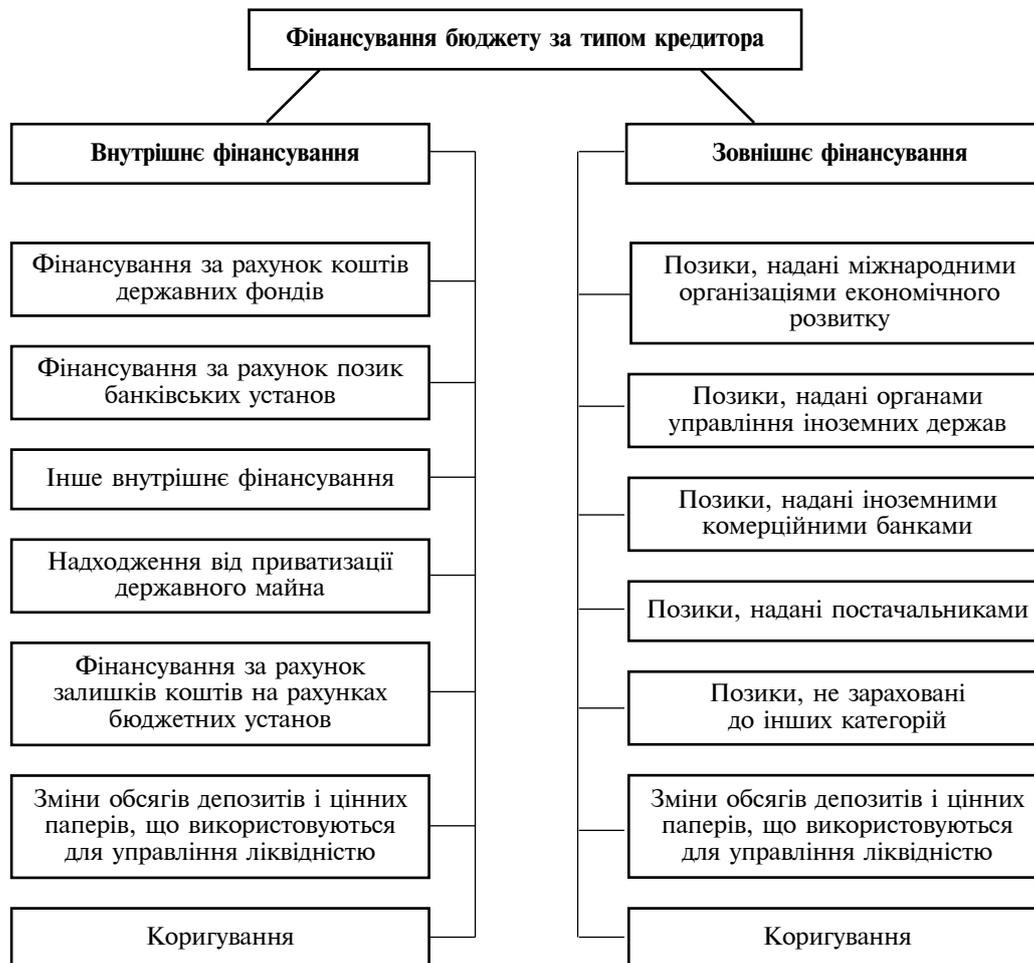


Рис. 2.12. Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора

Державний борг можна класифікувати (розглядати) й за іншими критеріями. Наприклад, за формою залучення коштів державний борг поділяється на державні запозичення та гарантії.

Державні запозичення — це залучення державою (в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України) грошових коштів, іншого майна та майнових прав, яке передбачає прийняття зобов'язань щодо грошових коштів на умовах строковості, платності та повернення.

Розрізняють *державне внутрішнє запозичення*, що здійснюється шляхом укладання угод з резидентами України про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на внутрішньому ринку; та *державне зовнішнє запозичення* — державне запозичення, що здійснюється шляхом укладання з нерезидентами України угод про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на зовнішньому ринку.

Державне запозичення може здійснюватись лише з метою:



Рис. 2.13. Класифікація фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання

- фінансування дефіциту державного бюджету;
- підтримки платіжного балансу та поповнення валютних резервів;
- на інші цілі, встановлені законом України в кожному окремому випадку.

Державна гарантія — зобов'язання держави (в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України) повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником, іншим ніж Україна, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності.

Формою надання державної гарантії є державна порука. Основними способами реалізації державних гарантій та запозичень можуть бути:

- випуск (емісія) державних цінних паперів;
- укладення угод про позику та гарантійних угод;
- інші способи, передбачені законодавством України.

При наданні державних гарантій виникає потенційний державний борг, який стає реальним за умови відшкодування кредитору суми зобов'язань позичальника, за якими держава була гарантом.

За валютою залучення державний борг поділяється на борг у національній та іноземній валюті.

Внутрішній борг переважно формується в національній валюті. Для залучення коштів емітуються (випускаються) цінні папери, які розміщуються на внутрішньому фондовому ринку. Державний борг в іноземній валюті виникає в результаті здійснення безпосереднього запозичення коштів в урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-кредитних організацій, іноземних банків, а також розміщення державних боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталів.

Залежно від терміну залучення коштів розрізняють: короткостроковий борг (з терміном погашення до одного року), середньостроковий (від одного до п'яти років), довгостроковий (від п'яти років і більше).

Державний борг можна поділити також на:

- капітальний, що включає всю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату;
- поточний, що складається з платежів по зобов'язаннях, які позичальник повинен погасити у звітному періоді.

Основними причинами виникнення та зростання державного боргу в Україні є дефіцит державного бюджету та постійний дефіцит платіжного балансу країни. Для фінансування дефіциту Державного бюджету України залучаються кошти міжнародних фінансових організацій. Проте вони не завжди допомагають вирішити цю проблему. У 2009 р. чисті залучення прямих іноземних інвестицій становили 4,5 млрд. дол. США і порівняно з 2008 р. та обсягом, врахованим при затвердженні державного бюджету, зменшилися більш ніж удвічі. Водночас чисті погашення зобов'язань за операціями з кредитами та облігаціями становили 9 млрд. дол. порівняно з чистими залученнями кредитних ресурсів у сумі понад 12 млрд. дол. у попередньому 2008 р. У цілому від'ємне сальдо фінансового рахунку платіжного балансу становило 11,8 млрд. дол. і виявилось найгіршим показником за останні одинадцять років. Проведена у минулому році фінансова підтримка банків на суму майже 94 млрд. грн. шляхом участі держави у їх капіталізації банків (29,3 млрд. грн.) та здійснення Національним банком рефінансування (64,4 млрд. грн.) не привели до поліпшення фінансового стану банків і зростання кредитування, а відтак відновлення економіки та збільшення доходів державного бюджету.

Згідно з інформацією Колегії Рахункової палати про виконання Державного бюджету України станом на 01.01.2010 р., 2009 рік Україна закінчила з боргом у сумі 42% ВВП. Залишаючись достатньо високим, рівень державного боргу України водночас не є критичним. Згідно з міжнародними стандартами (Маастрихтською угодою) критичними вважаються боргові зобов'язання держави, які перевищують 60% від ВВП.

Особливістю місцевих бюджетів є те, що в них відображаються боргові зобов'язання місцевих рад за встановленою класифікацією для систематизації боргових зобов'язань, визначення суми боргу місцевого бюджету та обсягів фінансових ресурсів, необхідних для його обслуговування.

Базовими особливостями класифікації фінансування бюджету та класифікації боргу в Україні є згрупування джерел фінансування бюджету та інструментів погашення боргу за двома ознаками — за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання, що є загальноприйнятним у міжнародній практиці.

Наприклад, у Республіці Білорусь класифікація фінансування дефіциту бюджету також є згрупуванням джерел фінансування, що залучаються для покриття дефіциту бюджету, виходячи з їх видів та форм боргових зобов'язань (ст. 17 Бюджетного кодексу Республіки Білорусь). Стаття 18 Бюджетного кодексу Республіки Білорусь передбачає, що класифікація видів її державного боргу є групуванням зовнішніх державних позик та внутрішніх державних позик виходячи з видів кредиторів та форм боргових зобов'язань.

§ 6. Складові частини бюджету

Стаття 13 Бюджетного кодексу України закладає загальні основи структури бюджету (незалежно від його рівня), вертикальний та горизонтальний його розподіл. Так вертикальний розподіл бюджету дозволяє у його складі виділити загальний і спеціальний фонди, тоді як горизонтальна побудова визначає склад доходів (ст. 29 Кодексу — по Державному бюджету та ст. 64-69 — по місцевим бюджетам) і видатків (ст. 30, 31 — по Державному бюджету та ст. 70, 88-91 — по місцевим бюджетам).

Складовими частинами загального фонду бюджету є: 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); 4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами спеціального фонду бюджету є: 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); 4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Виділення у складі державного бюджету спеціального фонду вперше було здійснено у 2000 р. і мало на меті запровадження обліку та казначейського виконання так званих «власних» коштів бюджетних установ, які раніше були поза бюджетом і обліковувались в установах комерційних банків. Створення спеціального фонду як тимчасового заходу для легалізації і оприлюднення коштів бюджетних установ дозволило на перехідному етапі здійснити інвентаризацію та контроль за надходженнями бюджетних установ. Так у 2001 р. порівняно з 2000 р. обсяг спеціального фонду збільшився майже втричі. Однак усі ці роки питанням про доцільність поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди залишається дискусійним.

Питання розподілу бюджету на загальний і спеціальний фонди щорічно визначаються у законі про державний бюджет. Згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», затверджено фінансування Державного бюджету України у сумі 54.095.369,9 тис. грн., у тому числі фінансування загального фонду Державного бюджету України — у сумі 30.338.106,7 тис. грн. та фінансування спеціального фонду Державного бюджету України — у сумі 23.757.263,2 тис. грн.

Бюджетним кодексом передбачено, що при складанні та виконанні бюджету можливі трансферти з загального фонду до спеціального фонду, однак до них встановлено суворі обмеження. Частиною 7 статті 13 Кодексу визначено, що передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет

України на черговий рік, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього (крім випадку, передбаченого частиною другою статті 57 цього Кодексу).

Щодо горизонтального розподілу бюджету, слід відзначити, що згідно з ч. 2 статті 29 Бюджетного кодексу, до доходів загального фонду Державного бюджету належать податок на прибуток підприємств (крім податку, визначеного пунктом 2 частини першої статті 69 та пунктом 1 частини першої статті 71 даного Кодексу; 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення; 50% збору за спеціальне водокористування (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення) та інші доходи, які у встановленому порядку зараховуються до загального фонду державного бюджету, всього 46 позицій. Якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу. За Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», до доходів загального фонду бюджету належать податки, збори та інші обов'язкові платежі, крім тих, що підлягають зарахуванню до спеціального фонду, тобто мають цільове призначення, (ст. 2 Закону), всього 50 позицій.

Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. Захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного боргу;
- поточні трансферти населенню;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації;
- забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації;
- фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки.

Склад доходів спеціального фонду Державного бюджету України визначається законом про Державний бюджет України. Формування доходів спеціального фонду повинно здійснюватись за рахунок конкретно визначених законодавством джерел. До складу доходів цього фонду залучаються гранти або дарунки, які можуть отримуватися розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету. За Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» до спеціального фонду бюджету залучаються джерела за 51 позицією (ст. 6 Закону).

Особливою позицією у переліку джерел доходу спеціального фонду бюджету на 2010 р. є платежі, що пов'язані з виконанням Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про участь Російської Федерації у розвитку соціально-економічної сфери м. Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на

території України; а також надходження від Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» в рахунок погашення заборгованості за Угодою між Урядом Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України про передачу з України до Російської Федерації важких бомбардувальників ТУ-160 та ТУ-95 МС, крилатих ракет повітряного базування великої дальності та обладнання.

З метою удосконалення управління бюджетними коштами (закріплення нових бюджетних правил) у новій редакції Бюджетного кодексу України визначено термін «власні надходження» бюджетних установ, перелік їх груп та напрями використання:

- власні надходження бюджетних установ — кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності (п.15 ч.1 ст. 2 Визначення основних термінів);

- групи та напрями використання власних надходжень бюджетних установ (ч. 4 ст. 13 Складові частини бюджету).

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. Перелік власних надходжень бюджетних установ та організацій визначається Кабінетом Міністрів України та класифікується таким чином:

перша група — надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з законодавством;

друга група — інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі першої групи виділяються такі підгрупи:

підгрупа 1 — плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;

підгрупа 2 — надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;

підгрупа 3 — плата за оренду майна бюджетних установ;

підгрупа 4 — надходження бюджетних установ від реалізації майна (крім нерухомого майна).

У складі другої групи виділяються такі підгрупи:

підгрупа 1 — благодійні внески, гранти та дарунки;

підгрупа 2 — кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів;

підгрупа 3 — кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Власні надходження бюджетних установ використовуються (з урахуванням ч. 16 ст. 51 цього Кодексу) на:

- покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);

- організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);
- утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);
- ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);
- господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);
- організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1 і 3 другої групи);
- виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Прикладом власних надходжень бюджетних установ є орендна плата за користування військовим майном, майном Національної академії наук України і галузевих академій наук, 50% орендної плати за користування іншим майном, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету, та кошти за користування установами банків тимчасово вільними коштами вищих та професійно-технічних навчальних закладів, отриманими за надання платних послуг і розміщеними на вкладних (депозитних) рахунках.

Власні надходження бюджетних установ, частка яких у доходах спеціального фонду у 2009 р. збільшилася на 5,6% і становила 38,7%; у 2008 р. становили 20 млрд. 532,5 млн. грн., або 126% затвердженого на рік та 89,8% плану з урахуванням змін, внесених до кошторисів розпорядниками бюджетних коштів. Порівняно з 2008 р. зазначені надходження зросли на 5 млрд. 331,3 млн. грн., або 35,1%. Майже дві третини власних надходжень становила плата за послуги, що надаються бюджетними установами, в сумі 14 млрд. 827,3 млн. грн., або 91,1% річного плану.

У складі бюджетів має передбачатись певний обсяг нерозподілених видатків у вигляді резервного фонду для здійснення протягом року непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 24 Кодексу). Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування. Він не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди стосується не тільки Державного бюджету України, а й місцевих бюджетів, які можуть бути поділені на загальний і спеціальний фонди за наявності такої норми у відповідному законі. Перелік доходів загального фонду місцевих бюджетів надається у ч. 1 ст. 69 Кодексу (всього 21 позиція), перелік надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів надається у ч. 2 ст. 69

Кодексу (всього 15 позицій). Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є так званий бюджет розвитку місцевих бюджетів (ст. 71 Кодексу).

Виконання бюджету аналізується як в цілому, так і по кожній частині бюджету, тобто по кожному з фондів. Розглянемо його виконання на прикладі Державного бюджету країни 2009 р.

За даними Рахункової палати, доходна частина загального фонду Державного бюджету України за 2009 р. не виконана. При плані 184 млрд. 628,2 млн. грн. *доходи загального фонду* становили 172 млрд. 206,5 млн. грн., що на 12 млрд. 421,7 млн. грн., або 6,7 %, менше запланованих обсягів. При цьому кожна шоста гривня доходів загального фонду забезпечена шляхом вилучення обігових коштів суб'єктів господарювання та зарахування надходжень від Міжнародного валютного фонду.

Планові видатки загального фонду державного бюджету встановлені в сумі 194 млрд. 378,7 млн. грн., а проведені в сумі 187 млрд. 760 млн. грн., або 96,6% плану. Таким чином, річні призначення не виконані на 6 млрд. 618,7 млн. грн., або 3,4%. Виконання видатків державного бюджету за основними напрямками наведено в таблиці 2.4.

Таблиця 2.4. Виконання державного бюджету за видатками

млн. грн.

№ з/п	Показники	План		Виконано			
		всього	у т. ч. загальний фонд	всього		у т. ч. загальний фонд	
				сума	%	сума	%
	ВСЬОГО	284 665	194 379	242 357	85,1	187 760	96,6
з них							
1.	Загальнодержавні функції	37 575	27 500	24 868	66,2	23 356	84,9
2.	Оборона	12 999	7 960	9 655	74,3	7 858	98,7
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	25 252	20 393	24 164	95,7	20 026	98,2
4.	Економічна діяльність	51 462	7 019	33 234	64,6	6 784	96,7
5.	Охорона навколишнього природного середовища	2 160	1 197	1 824	84,4	1 118	93,4
6.	Житлово-комунальне господарство	368	106	248	67,4	72	67,9
7.	Охорона здоров'я	8 040	6 379	7 531	96,7	6 090	95,5
8.	Духовний і фізичний розвиток	3 507	2 200	3 216	91,7	2 087	94,9
9.	Освіта	25 831	16 624	23 925	92,6	16 523	99,4
10.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	53 909	47 720	51 512	95,6	47 357	99,2
11.	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	63 564	57 281	62 180	97,8	56 489	98,6

На кінець року залишилися неоплаченими зареєстровані головними розпорядниками в органах Державного казначейства фінансові зобов'язання щодо проведення видатків на суму 1 млрд. 227,5 млн. грн. та залишилися нерозподіленими кошти загального фонду на суму 3 млрд. 815,4 млн. гривень. У структурі видатків загального фонду найбільш значними за обсягами були міжбюджетні трансферти — 56 млрд. 489,4 млн. грн., або 30,1% загального обсягу, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення — 47 млрд. 356,6 млн. грн. (25,2%), виконання загальнодержавних функцій — 23 млрд. 355,3 млн. грн., або 12,4%, економічну діяльність — 6 млрд. 784,1 млн. грн. (3,6%).

Видатки загального фонду державного бюджету, що статтею 27 закону про державний бюджет визначені захищеними, передбачені в сумі 183 млрд. 908 млн. грн., або 94,6% запланованого річного обсягу. За підсумками 2009 р., вказані видатки проведено в сумі 179 млрд. 918,9 млн. грн., або 97,8% затверджених річних призначень.

Доходи спеціального фонду Державного бюджету при плані 70 млрд. 912,2 млн. грн. виконані в сумі 53 млрд. 113,4 млн. грн., що на 17 млрд. 798,8 млн. грн., або 25,1%, менше планового обсягу. Питома вага спеціального фонду в доходах державного бюджету 2009 р. зросла і становила майже чверть, тоді як у 2008 р. — п'яту частину. Більше половини обсягу доходів спеціального фонду становили загальнодержавні податки і збори, що свідчить про втрату його головного призначення — залучення до державного бюджету власних надходжень бюджетних установ та різних позабюджетних фондів.

Порівняно з 2008 р. доходи спеціального фонду зросли на 7 млрд. 243,5 млн. грн., або 15,8%. При цьому доходи спеціального фонду у 2009 р. становили 23,6% загального обсягу доходів державного бюджету, що на 3,8 відсоткових пункти більше, ніж у 2008 р. (19,8%). Зазначене зумовлено здебільшого переглядом джерел доходів, зокрема, надходженням до спеціального фонду, відповідно до статті 6 закону про державний бюджет на 2009 рік рентної плати за транзитне транспортування природного газу в повному обсязі та збільшенням обсягів проведених клірингових розрахунків.

Видатки спеціального фонду державного бюджету на 2009 р. були затверджені в сумі 79 млрд. 744,1 млн. грн. Внесеними упродовж року змінами планові призначення збільшені розпорядниками бюджетних коштів на 10 млрд. 541,9 млн. грн., або 13,2%, і визначені в сумі 90 млрд. 286 млн. грн. За рахунок коштів спеціального призначення проведені видатки в сумі 54 млрд. 596,7 млн. гривень. Отже, у 2009 р. не виконані як затверджені, так і планові обсяги видатків спеціального фонду на 25 млрд. 147,4 млн. грн., або 31,5%, та 35 млрд. 689,3 млн. грн., або 39,5%, відповідно. Стан виконання показників спеціального фонду державного бюджету за основними джерелами доходів наведено у таблиці 2.5.

У звітному періоді переважну частину коштів спеціального фонду — 45 млрд. 349,5 млн. грн., або 83,1% загального обсягу, використано на поточне споживання, що на 7,8% більше, ніж у 2008 р. На кінець 2009 р. залишилися неоплаченими зареєстровані фінансові зобов'язання розпорядників коштів щодо спеціального фонду в сумі 2 млрд. 495,2 млн. грн. У значних обсягах планові призначення спеціального фонду не виконано за програмами Державної служби автомобільних доріг (на 4 млрд. 469,5 млн. грн., або 29,3%); Міністерства оборони (на 3 млрд. 829,5 млн. грн., або 79,5%); Міністерства палива та енергетики (на 1 млрд. 401,2 млн. грн., або 20,3%); Міністерства освіти і науки (на 1 млрд. 193,3 млн. грн., або 18,7%); Міністерства навколишнього природного середовища (на 786,6 млн. грн., або 46,1%).

Динаміку доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у 2006-2009 рр. представлено у таблиці 2.6.

Виконання бюджету у 2009 р. характеризується збільшенням частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на 0,3 в. п. порівняно з попереднім роком. До доходної частини державного бюджету з урахуванням міжбюджетних трансфертів надійшло 225,3 млрд. грн., що на 6,4 млрд. грн., або на 2,8%, менше за аналогічний показник

Таблиця 2.5. Виконання спеціального фонду державного бюджету за доходами
млн. грн.

№ з/п	Показники	Затверджено	План з урахуванням змін	Виконано	Відсоток виконання до:	
					Затвердженого	плану з урахуванням змін
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	60 681	70 912	53 113	87,5	74,9
у тому числі						
1.	Податок на прибуток підприємств (податкова заборгованість та розстрочені податкові зобов'язання)	2 238	2 634	2 147	95,9	81,5
2.	Податок на додану вартість (податкова заборгованість та розстрочені податкові зобов'язання)	450	3 253	4 704	в 10,5 р.	144,6
3.	Акцизний збір	9 820	9 820	6 425	65,4	65,4
4.	Ввізне мито	1 573	1 573	927	58,9	58,9
5.	Рентна плата (податкова заборгованість та розстрочені податкові зобов'язання)	3 648	3 648	3 350	91,9	91,9
6.	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію	2 435	2 435	2 268	93,1	93,1
7.	Додаткові збори на виплату пенсій	4 661	4 661	3 696	79,3	79,3
8.	Власні надходження бюджетних установ	16 302	22 875	20 533	126,0	89,8
9.	Доходи від операцій з капіталом	2 070	2 159	899	43,4	41,6
10.	Цільові фонди	425	483	634	149,1	131,2

Таблиця 2.6. Динаміка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у 2006-2009 роках

Показники	2006	2007	2008	2009	2009 рік проти 2008 року	
					Абсолютний приріст, млрд. грн.	Темп приросту (%)
Зведений бюджет, млрд. грн., у т. ч.	171,8	219,9	297,9	288,6	-9,3	-3,1
у % до ВВП	31,6	30,5	31,3	31,6	х	х
загальний фонд	130,8	167,2	238,5	224,3	-14,2	-6,0
спеціальний фонд	41,0	52,7	59,4	64,3	4,9	8,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд. грн., у т. ч.	131,9	161,6	224,0	217,6	-6,4	-2,9
частка у доходах зведеного бюджету, %	76,8	73,5	75,2	75,4	х	х
загальний фонд	99,9	122,3	178,6	164,6	-14,0	-7,8
спеціальний фонд	32,0	39,3	45,4	53,0	7,6	16,5
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд. грн., у т. ч.	39,9	58,3	73,9	71,0	-2,9	-3,9
частка у доходах зведеного бюджету, %	23,2	26,5	24,8	24,6	х	х
загальний фонд	30,9	44,9	59,9	59,6	-0,3	
спеціальний фонд	9,0	8,4	14,0	0,4	-2,6	-18,6

2008 р. У тому числі до загального фонду державного бюджету надійшло 172,2 млрд. грн., а до спеціального фонду — 53,1 млрд. грн.

Бюджетний кодекс України в новій редакції передбачає удосконалення управління бюджетними коштами (закріплення нових бюджетних правил) щодо регламентації використання коштів загального та спеціального бюджету та управління ними, а саме:

- встановлено заборону без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) щодо збільшення бюджетних призначень за

загальним і спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) (*ч. 11 ст. 23 Бюджетні призначення та асигнування*):

- на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;

- на видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами;

- встановлено заборону відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами, крім випадку передбаченого частиною 8 статті 16 цього Кодексу, а також при розміщенні закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, і при розміщенні вищими та професійно-технічними навчальними закладами на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право (*ч. 9 ст. 13 Складові частини бюджету*);

- надано право Міністру фінансів вносити зміни до розпису Державного бюджету за загальним фондом (у разі недостатності надходжень до бюджету для здійснення бюджетних асигнувань) з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету затвердженого законом про Державний бюджет України (*ч. 1 ст. 54 Скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України*);

- встановлено порядок використання власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення відповідних витрат, затверджених законом про Державний бюджет України (*ч. 9 ст. 51 Особливості здійснення окремих видатків*);

- врегульовано механізм перерахування до загального фонду бюджету залишків коштів спеціального фонду у разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період (*ч. 2 ст. 57 Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду*);

- закріплено доходи загального фонду державного бюджету та доходи місцевих бюджетів, які щорічно визначаються законом про Державний бюджет України (*ст. 29 Склад доходів Державного бюджету України, ст. 64 Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, ст. 69 Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*);

- збільшено ресурс місцевих бюджетів у спеціальному фонді, а саме: збільшено з 20% до 50% нормативу зарахування до бюджетів місцевого самоврядування збору за забруднення довкілля і грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушеннями законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності.

Питання для самоконтролю

1. Навести визначення понять «бюджетна класифікація», «доходи бюджету», «податкові надходження», «неподаткові надходження», «операцій з капіталом», «трансферти».
2. Назвати методи формування доходів бюджету.
3. Дати характеристику складу та структурі доходів бюджету України.
4. Назвати об'єкти, які підлягають бюджетній класифікації.
5. Назвати характерні риси податкового методу формування доходів бюджету.
6. Визначити групи податкових надходжень згідно з Бюджетною класифікацією України.
7. Назвати характерні риси неподаткового методу формування доходів бюджету.
8. Визначити групи неподаткових надходжень згідно з Бюджетною класифікацією України.
9. Охарактеризувати структурні елементи доходів від операцій з капіталом.
10. Здійснити систематизацію трансфертів згідно з Бюджетною класифікацією України.
11. Як саме можна класифікувати фінансування бюджету або державного боргу за типом кредитора? Чи може бути населення кредитором?
12. Для чого потрібна класифікація державного боргу?
13. Чи можливий економічний розвиток без внутрішнього державного боргу? Які шляхи його погашення?
14. Які фінансові ресурси не можна використовувати на покриття дефіциту державного бюджету?
15. Чи може країна взагалі обійтись без зовнішніх запозичень?
16. Що таке міжбюджетні трансферти? Поясніть їх роль у міжбюджетних відносинах, охарактеризуйте їх види та специфіку застосування.
17. Що означає «захищені статті» видатків бюджету?
18. З якою метою запроваджена бюджетна класифікація?
19. Який орган затверджує бюджетну класифікацію та зміни до неї?
20. Назвіть складові частини бюджетної класифікації.
21. Які учасники бюджетного процесу застосовують бюджетну класифікацію?
22. Чи можливо використовувати бюджетну класифікацію для проведення фінансового аналізу в розрізі доходів?
23. В чому суть програмної класифікації видатків та кредитування бюджету?
24. Яка класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів?
25. На підставі якої класифікації видатків та кредитування Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів?
26. Які рівні деталізації має функціональна класифікація?
27. За якою класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні?

28. Як класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника?

29. Як поділяються операції з кредитування бюджету?

Тестові завдання

1. Бюджетна класифікація — це:

а) єдине систематизоване згрупування доходів та видатків, спрямованих на фінансування державних заходів у галузі економіки, соціальної сфери, національної оборони тощо;

б) єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, фінансування боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

в) єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів;

г) єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

2. Об'єктами, які підлягають бюджетній класифікації є:

а) доходи та видатки;

в) кредитування;

г) фінансування бюджету;

д) борг;

е) правильно: а), в), г), д);

є) всі відповіді правильні.

3. Доходи бюджету — це:

а) податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі (включаючи надходження до державних цільових фондів), справляння яких передбачено законодавством України;

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

в) податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі (включаючи дарунки), справляння яких передбачено законодавством України;

г) податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі (включаючи гранти), справляння яких передбачено законодавством України.

4. Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

а) податкові надходження; неподаткові надходження;

- б) податкові надходження; неподаткові надходження; інші надходження;*
- в) податкові надходження; неподаткові надходження; трансферти*
- г) податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.*

5. Податковими надходженнями визнаються:

- а) передбачені податковими законами України та законом про Державний бюджет на відповідний рік загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі;*
- б) встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі);*
- в) встановлені Бюджетним кодексом України та законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі);*
- г) встановлені законами України про оподаткування та іншими нормативно-правовими актами загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).*

6. Згідно з бюджетною класифікацією до податкових надходжень відносяться:

- а) доходи від власності та підприємницької діяльності;*
- б) доходи від некомерційного та побічного продажу;*
- в) збори за спеціальне використання природних ресурсів;*
- г) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності.*

7. Згідно з бюджетною класифікацією до неподаткових надходжень відносяться:

- а) доходи від власності та підприємницької діяльності;*
- б) доходи від некомерційного та побічного продажу;*
- в) збори за спеціальне використання природних ресурсів;*
- г) надходження від штрафів та фінансових санкцій.*

8. Затвердження дотації вирівнювання для міста обласного підпорядкування належить до повноважень:

- а) Верховної Ради України;*
- б) обласної ради;*
- в) міської ради;*
- г) всі відповіді хибні.*

9. Затвердження субвенції для районного бюджету належить до повноважень:

- а) Верховної Ради України;*
- б) обласної ради;*
- в) районної ради;*
- г) всі відповіді хибні.*

10. Бюджетним кодексом України передбачається використання таких видів трансфертів:

- а) дотацій вирівнювання;*
- б) субвенцій;*
- в) коштів, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;*
- г) додаткових дотацій;*
- д) вірні відповіді а), б);*
- е) всі відповіді хибні.*

11. Класифікація — це (виберіть те, що більше підходить за значенням):

- а) аналіз, синтез, об'єднання за певними ознаками;*
- б) групування, систематизація за певними ознаками;*
- в) відбір за схожими критеріями чого-небудь.*

Метою класифікації операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом боргового зобов'язання є:

- а) отримання інформації про способи, що використовуються державними установами для фінансування свого дефіциту або розподілу фінансових ресурсів, що з'явилися у результаті перевищення їх доходів над видатками;*
- б) отримання інформації про вірогідний вплив суб'єктів господарювання на економіку.*

12. Для яких цілей використовується бюджетна класифікація?

- а) Складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання.*
- б) Здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів.*
- в) Проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу.*
- г) Забезпечення порівнянності бюджетних показників.*
- д) Складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, забезпечення порівнянності бюджетних показників.*

13. Хто затверджує бюджетну класифікацію?

- а) Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.*
- б) Міністерство фінансів України.*
- в) Міністерство економіки України.*

14. Які складові бюджетної класифікації?

- а) Класифікація доходів і видатків бюджету.*
- б) Класифікація фінансування бюджету.*
- в) Класифікація доходів, видатків та кредитування, фінансування бюджету, класифікація боргу.*

15. Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі:

- а) складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет);*
- б) застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.*

16. Що відображає функціональна класифікація видатків бюджету?

- а) Поточні і капітальні видатки.*
- б) Поточні і капітальні видатки, кредитування без погашення.*
- в) Поточні видатки і видатки розвитку.*
- г) Функції держави.*

17. Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету відображає:

- а) перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.*
- б) фактичне використання міністерствами і відомствами бюджетних коштів, бюджетних асигнувань між безпосередніми отримувачами коштів з бюджету.*
- в) Фінансування поточного утримання міністерств і відомств.*
- г) Розподіл бюджетних коштів між ланками міністерств і відомств на поточні потреби.*

18. Економічна класифікація видатків бюджету відображає:

- а) Поточні видатки і видатки розвитку.*
- б) Поточні і капітальні видатки.*
- в) Статті та підстатті видатків, елементи цільових витрат.*
- г) Поточні і капітальні видатки, кредитування з вирахуванням.*
- д) Погашення боргу.*

19. Внутрішні джерела фінансування — це:

- а) запозичення за рахунок емісії державних цінних паперів, надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ, від Держкоммайна та інші внутрішні джерела;*
- б) довгострокові та короткострокові зобов'язання, зовнішні запозичення;*
- в) кредити населення, депозити населення на рахунках вітчизняних банків.*

20. Зовнішні джерела фінансування — це:

- а) позики, отримані від МВФ та урядів іноземних держав;*

б) позики, отримані від міжнародних організацій економічного розвитку, надходження від органів управління іноземних держав, позики, отримані від іноземних комерційних банків, та інші джерела, не віднесені до цих категорій;

в) позики від групи банків, що входять до складу Світового банку.

21. Тип кредитора — це категорія:

а) власників майна;

б) власників цінних паперів;

в) усіх суб'єктів господарювання.

22. Державний борг — це:

а) сума непогашених фінансових зобов'язань;

б) сума заборгованості держави внутрішнім та зовнішнім кредиторам;

в) будь-яка сума заборгованості держави.

23. Класифікації боргу у Бюджетному кодексі здійснюється за двома ознаками (знайдіть невірне тлумачення):

а) за типом кредитора, що характеризує категорію кредитора або власника боргових зобов'язань;

б) за типом позичальника, що характеризує тип тієї особи, хто дає позику;

в) за типом боргового зобов'язання, що характеризує вид фінансового інструменту запозичення коштів.

24. Борг поділяється на (знайдіть невірне тлумачення):

а) внутрішній;

б) зовнішній;

в) короткостроковий.

25. Чи вірно визначене тлумачення:

Державна гарантія — зобов'язання держави в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України, повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником, іншим ніж Україна, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності:

а) так;

б) ні.

26. Класифікація боргу відноситься до:

а) бюджетної структури;

б) бюджетної класифікації;

в) класифікації фінансування бюджету за типом боржника.

27. Складовими частинами спеціального фонду бюджету є (знайдіть помилкове твердження):

- а) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;*
- б) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень;*
- в) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень;*
- г) фінансування загального фонду бюджету.*

28. Кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, згідно з Кодексом називаються:

- а) особистими коштами;*
- б) власними коштами;*
- в) власними надходженнями.*

29. Бюджет розподіляється на:

- а) за типом кредитора; за типом боргового зобов'язання;*
- б) на спеціальний і загальний фонди;*
- в) на загальний фонд, спеціальний фонд, стабілізаційний фонд.*

30. Вкажіть правильне тлумачення:

- а) власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.*
- б) власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до загального фонду бюджету.*

31. Розподіл Державного бюджету на спеціальний і загальний фонди, їх складові частини визначаються:

- а) Конституцією України;*
- б) Бюджетним кодексом України та/або законом про Державний бюджет України;*
- в) Міністерством фінансів України.*

Ситуаційні вправи

Завдання №1.

1.1. Розподілити наступні доходи між бюджетами відповідно до положень Бюджетного кодексу:

- акцизний збір із вироблених в Україні товарів, сплачений підприємством, що перебуває у державній власності і розташовано на території міста обласного значення;
- податок з доходів фізичних осіб, сплачений на території сільської ради;
- плата за землю, сплачена на території міста обласного значення;

- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються обласними адміністраціями;
- державне мито, що справляється сільською радою;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів обласного бюджету;
- ринковий, що справляється в місті районного значення;
- мито на товари, що вивозяться суб'єктами підприємницької діяльності;
- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності міської ради;
- податок на додану вартість, сплачений підприємством, що належить до комунальної власності і розташована на території міста районного значення.

1.2. Вказати, які з доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Завдання №2.

2.1. Проаналізувати законодавчі та інші нормативно-правові документи, які регламентують систему оподаткування в Україні.

2.2. Проаналізувати (не менше ніж за три роки) статистичні дані, що характеризують структуру податкових надходжень до державного бюджету України. Зробити відповідні висновки.

2.3. Встановити тенденції, проблеми акумуляції податкових надходжень до державного бюджету України.

2.4. Визначити напрями вдосконалення процедур акумуляції податкових надходжень до державного бюджету України.

Завдання №3.

3.1. Проаналізувати законодавчі та інші нормативно-правові документи, які регламентують систему місцевого оподаткування в Україні.

3.2. Проаналізувати (не менше ніж за три роки) статистичні дані, що характеризують структуру податкових надходжень до місцевих бюджетів України. Зробити відповідні висновки.

3.3. Встановити тенденції, проблеми акумуляції податкових надходжень до місцевих бюджетів України.

3.4. Визначити напрями вдосконалення процедур акумуляції податкових надходжень до місцевих бюджетів України.

Завдання №4.

Вказати коди бюджетної класифікації доходів:

- акцизний збір із ввезених на територію України мотоциклів;
- збір за користування радіочастотним ресурсом;
- комунальний податок;
- плата за оренду майна бюджетних установ;
- земельний податок з юридичних осіб;

- додаткові дотації, що отримуються з державного бюджету;
- податок на прибуток страхових організацій;
- збір за право проведення телезйомок;
- дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, що є у власності територіальної громади міста;
- плата за забруднення навколишнього середовища, сплачена в місті обласного значення;
- акцизний збір тютюнової фабрики, яка розташована в місті обласного значення;
- плата за землю, сплачена на території міста районного значення;
- благодійні внески, одержані бюджетними установами;
- податок з доходів фізичних осіб-нерезидентів;
- податок на промисел.

Завдання №5.

Вказати до якого бюджету зараховуються наступні доходи:

- податок на прибуток приватних підприємств;
- плата за оренду цілісних майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності міста;
- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, що видаються обласною державною адміністрацією;
- мито на товари, які вивозяться громадянами;
- податок з власників транспортних засобів, сплачений у селі;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районною державною адміністрацією;
- податок на додану вартість, сплачений в селі;
- податок з доходів фізичних осіб, сплачений на території міста обласного значення;
- комунальний податок підприємств міста районного значення.

Завдання №6.

1. Виберіть те, що відноситься до структури зовнішнього боргу і що відноситься до зовнішнього фінансування:

- а) заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних організацій економічного розвитку;
- б) короткострокові облігації та векселі;
- в) заборгованість за позиками, наданими постачальниками;
- г) коригування, пов'язане з різницею у вартісній оцінці цінних паперів, що створюється між номінальною вартістю і ціною придбання;
- д) погашення.

Завдання №7.

1. Розрахуйте обсяг видатків на надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям для м. Дніпропетровська, якщо прогнозний обсяг видатків, що необхідні

для цього, становить (умовно) 220 тис. грн., прогнозний обсяг даних видатків по Україні — 498 124,8 тис. грн., а обсяг видатків на надання даної допомоги за попередній період — 280 223,6 тис. грн.

2. Skorиставшись статистичними даними за останні три роки, покажіть динаміку зовнішнього боргу за його структурою і поясніть, чи завжди є необхідними запозичення коштів у МВФ, іноземних держав? Чи може бути альтернативний варіант вирішення питання і який саме?

3. Skorиставшись статистичними даними за 2008 і 2009 рр., розрахуйте темп зростання видатків на фінансування соціальної сфери та питому вагу їх у загальних витратах у зведеному бюджеті на 2008 та 2009 рр.. Порівняйте отримані дані. Зробіть висновки.

4. Розведіть складові частини загального і спеціального фондів бюджету на дві відповідні групи:

1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

2) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

3) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

4) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

5) надходження від сектору державного управління;

6) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);

7) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету).

Завдання №8.

Необхідно:

— вказати підрозділи бюджетної класифікації, на які мають бути віднесені такі видатки:

1) капітальні вкладення на будівництво адміністративного об'єкта Кабінету Міністрів України в місті Києві;

2) заробітна плата апарату Міністерства закордонних справ України;

3) придбання м'якого інвентарю для Міністерства транспорту України;

4) виплата стипендій студентам Кримського економічного інституту;

5) асигнування з фонду непередбачених видатків Ради міністрів Автономної Республіки Крим на ліквідацію наслідків стихійного лиха.

Завдання №9.

Необхідно:

— вказати підрозділи бюджетної класифікації, на які мають бути віднесені такі видатки:

- 1) харчування хворих у дорожній клінічній лікарні №1 Головної лікарсько-санітарної служби Південно-Західної залізниці;
- 2) капітальний ремонт адміністративного об'єкта Головного фінансового управління;
- 3) закупівля товарів для створення стратегічних і надзвичайних запасів;
- 4) придбання землі на будівництво посольства України в Швеції;
- 5) одноразова допомога інвалідам та учасникам бойових дій Великої Вітчизняної війни.

Перелік питань для екзамену (заліку)

1. *Сутність бюджетної класифікації, її значення та роль у формуванні доходів бюджету.*
2. *Класифікація доходів бюджету України, їх склад та структура.*
3. *Суть та складові частини бюджетної класифікації*
4. *Програмна та відомча класифікація видатків та кредитування бюджету, їх характеристика.*
5. *Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, її характеристика.*
6. *Економічна класифікація видатків бюджету, її характеристика.*
7. *Класифікація кредитування бюджету, її суть.*
8. *Податкові надходження у структурі доходів бюджету.*
9. *Неподаткові надходження у структурі доходів бюджету.*
10. *Доходи від операцій з капіталом як джерело формування доходів бюджету.*
11. *Бюджетні трансферти в Україні.*
12. *Склад витрат (видатків) бюджету. Поняття витрат (видатків) споживання і витрат (видатків) розвитку.*
13. *Класифікація фінансування бюджету за типами*
14. *Державний борг та його класифікація за типами.*
15. *Характеристика складових частин бюджету.*

Тема 3.

ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ (ДЕФІЦИТ, ПРОФІЦИТ) ТА ДЕРЖАВНИЙ (МІСЦЕВИЙ) БОРГ

- § 1. Дефіцит бюджету: його роль та методи обліку.
- § 2. Джерела фінансування дефіциту бюджету.
- § 3. Управління ліквідністю бюджету та фінансовими активами.
- § 4. Управління борговими зобов'язаннями.
- § 5. Державні та місцеві гарантії.
- § 6. Державний та місцевий борг.

Важливою та дискусійною темою у сфері державних фінансів є дефіцит бюджету. Питання збалансування доходів і видатків бюджету має неоднозначний характер серед прихильників диферентних економічних теорій та представників різних економічних шкіл. Так прихильники кейнсіанської та неокейнсіанської економічної теорії вважають, що бюджетний дефіцит є головним стимулятором економічного зростання. Дефіцит бюджету може зберігатися і при зростаючому виробництві для стимулювання економіки та досягнення ще вищих темпів її зростання. Прибічники фінансової теорії "економіки пропозиції" пропагують ідею зменшення втручання держави в економіку, тому і стверджують, що використання бюджетного дефіциту і державного боргу не є найкращими стимуляторами економічного розвитку, а навпаки сприяють збільшенню інфляції. Тому теорія "економіки пропозиції" уособлює пропозиції бюджетної політики, яка має забезпечити збалансованість бюджету країни. Монетаризм пропагує мінімальне втручання держави в економіку, що надасть змогу ринковій економіці самостійно досягти стану макроекономічної рівноваги. Тому актуальними питаннями, які постають перед нами є: як впливає бюджетний дефіцит на економіку, чи варто приймати бюджет країни із дефіцитом, який має бути його оптимальний розмір при прийнятті бюджету (до ВВП), як бюджетний дефіцит впливає на розмір державного боргу. І основним питанням, яке постає перед нами у контексті вивчення даної дисципліни як ефективно управляти бюджетним дефіцитом.

Вивчення дисципліни "Бюджетний дефіцит та державний борг" передбачає опанування теоретичних та практичних навичок управління економічними процесами, що відбуваються на макроекономічному рівні, здійснення оцінки рівня бюджетного дефіциту, визначення основних показників "економічної безпеки", дослідження впливу дефіциту бюджету на стан економіки держави, визначення зв'язку між допустимими значеннями бюджетного дефіциту та державного боргу щодо конкретної економічної ситуації а також спроможності давати оцінку наслідкам рішень, що приймаються по даним питанням.

Метою викладення даної дисципліни є формування у студентів сучасного економічного мислення і системи спеціальних знань з питань бюджетного менеджменту, а

саме: визначення ролі бюджетного дефіциту у системі державного регулювання, проведення оцінки рівня державного боргу щодо відповідності до його граничних значень, вивчення та імплементація зарубіжного досвіду з питань використання державних та місцевих гарантій з врахуванням реалій функціонування вітчизняної економіки.

Предметом дисципліни є економічний механізм функціонування системи управління бюджетним дефіцитом та державним (муніципальним) боргом. Об'єктом дисципліни є дефіцит бюджету та державний борг в Україні, країнах що розвиваються та у високорозвинених країнах.

Дисципліна “Бюджетний дефіцит та державний борг” передбачає комплексне теоретичне і практичне вивчення економічної природи і суті дефіциту бюджету та державного боргу і їх впливу на стабілізацію та розвиток економіки держави. Даний курс передбачає теоретичну та практичну підготовку студентів для вирішення конкретних завдань, зокрема:

- Визначення поняття та розкриття сутності дефіциту бюджету, дослідження методології його визначення;
- Аналіз основних джерел фінансування бюджетного дефіциту та визначення впливу дефіциту на стан економіки країни;
- Окреслення цілей системи управління ліквідністю бюджету та фінансовими активами;
- Визначення поняття державних та місцевих гарантій а також вивчення іноземного досвіду по використанню цих гарантій;
- Розкриття сутності системи управління борговими зобов'язаннями держави;
- Визначення поняття державного боргу, дослідження основних його складових та оцінка граничного значення державного боргу для країни.

Головне завдання лекції полягає в тому, щоб показати сукупність і взаємозалежність змін, що відбуваються в державній фінансовій сфері, їх загальну спрямованість і цільову орієнтацію, можливі альтернативи у реалізації ринкових підходів до фінансового регулювання відтворювальних процесів в економіці.

При підготовці даної лекції було застосовано наступні методи економічного дослідження — економічного аналізу та синтезу, спостереження, формалізації, абстрагування, ідеалізації, економіко-математичного моделювання. Лекція складається із б логічних розділів, що дозволяє стверджувати що викладання матеріалу є структурованим, послідовним, відповідає меті вивчення дисципліни а також розкриває у повному обсязі завдання опанування даної дисципліни. Викладення матеріалів по всіх розділах базується на глибокому дослідженні сучасних економічних проблем, що висвітлюються у наукових працях зарубіжних та вітчизняних дослідників, з урахуванням всіх останніх змін, які відбулись у вітчизняному законодавстві.

Поряд з висвітленням теоретичних питань лекція містить практикум з курсу, який вміщує тестові завдання та типові ситуаційні вправи. Завдання для практичної роботи дають змогу студентам краще освоїти матеріал та набути навичок щодо реального обґрунтування та прийняття економічних рішень.

§ 1. Дефіцит бюджету: його роль та методи обліку

Роль дефіциту бюджету. Збільшення ролі фінансових ринків у процесі суспільного відтворення може негативно впливати на економічне життя країни. Це пов'язано із недосконалістю ринкового механізму, що лежить в основі функціонування фінансових ринків.

Недосконалість функціонування внутрішнього фінансового ринку полягає у тому, що він не завжди сприяє створенню та ефективному перерозподілу внутрішніх заощаджень. Як наслідок, цих заощаджень може виявитись недостатньо для забезпечення економічного зростання, вони можуть зберігатися в неорганізованій формі, обмежуючи пропозицію фінансових ресурсів, спрямовуватись на цілі, що не забезпечують економічного зростання у довгостроковому періоді, або перетікати за кордон. Це обмежує зростання внутрішнього попиту, погіршує його структуру і, як наслідок, економічне зростання загалом.

Недоліки фінансових ринків, що регулюються ринковим механізмом, стають все очевиднішими із зростанням міжнародної інтеграції. Поряд із позитивними зрушеннями, до яких призводять ці процеси, національні економіки стають все більш залежними від негативних імпульсів, що надходять ззовні. Особливо гостро це проявляється у країнах із невеликими відкритими економічними системами, країнах із експортоорієнтованою структурою економіки, спрямованої на виробництво товарів з низькою часткою валової доданої вартості. У таких країнах, до яких відноситься і Україна, основним фактором циклічності розвитку економіки є зовнішня кон'юнктура на фінансових та товарних ринках.

Слабкою ланкою ринкового механізму, яка призводить до турбулентності фінансових ринків є рефлексивність поведінки його учасників. Ринкові суб'єкти намагаються спрогнозувати хід майбутніх подій, які у коротко- та середній перспективі залежать від рішень, що приймаються спираючись на результати цих передбачень. Приймаючи рішення, учасники ринку орієнтуються на фундаментальні економічні показники, а також на тимчасові кон'юнктурні відхилення, пов'язані з інерційністю поведінки окремих учасників ринку. В окремих випадках можуть виникати ситуації, коли більшість професійних учасників, з метою спекулятивного заробітку, орієнтуються не на фундаментальні макроекономічні показники, а на тимчасові кон'юнктурні відхилення, ще більше порушуючи рівновагу на фінансових та товарних ринках.

Держава опосередковано спроможна впливати на перекоси фінансових ринків шляхом підвищення прозорості діяльності їх учасників, обмеження спекулятивних операцій і т.п. Однак цього недостатньо для забезпечення рівноваги фінансової системи, особливо у випадку масштабних зовнішніх збурень. За таких умов підвищується роль держави не тільки як «головного арбітра», але й як безпосереднього учасника фінансових ринків. Ставши їх учасником, держава перерозподіляє внутрішні та зовнішні фінансові заощадження, використовуючи їх з метою забезпечення фінансової рівноваги та макроекономічної стабільності, зменшення соціальної напруги у суспільстві. При цьому вирішуються наступні завдання:

- нейтралізація масштабних вхідних та вихідних зовнішніх фінансових потоків шляхом проведення антициклічної фіскальної політики перерозподілу зовнішніх заощаджень;

- здійснення частини функцій фінансових інститутів щодо акумулювання внутрішніх фінансових заощаджень в умовах фінансової кризи та недовіри до них населення;

- здійснення перерозподілу внутрішніх фінансових заощаджень з метою більш ефективного, з точки зору суспільства, їх використання, у випадку невідповідності тенденцій на фінансовому ринку фундаментальним макроекономічним показникам;

- використання акумульованих фінансовими інститутами заощаджень з метою стимулювання внутрішнього попиту у випадку низької ділової активності та асиметричності інформації.

Рівень безпосереднього втручання держави в роботу фінансових ринків відображається показником дефіциту бюджету — підсумком операцій держави з фінансовими активами та зобов'язаннями, а також показником державного боргу накопиченим підсумком такого втручання. У 2008 — 2009 роках, як показала світова практика, дефіцит бюджету став одним з найважливіших інструментів держави при подоланні кризових явищ. Про це свідчить середньозважений рівень дефіциту бюджету, який у 2009 році в розвинутих країнах становив 8,9% від ВВП, в країнах пострадянського простору близько 6,4% ВВП. Водночас, результативність державного втручання з допомогою дефіциту бюджету залежить від структури джерел його фінансування, умов залучення та напрямів використання залучених коштів.

Невід'ємною умовою забезпечення ефективного використання інструменту дефіциту бюджету є оптимальність його обсягів, структури джерел фінансування та використання залучених коштів. Однак, через недостатню обґрунтованість цих складових, активна фіскальна політика сама часто може призводити до появи негативних явищ: потрапляння країни до боргової пастки, «ефекту витіснення» приватних інвестицій, втрати керованістю фінансовою системою.

2. Методи обліку дефіциту бюджету. Існує два основних підходи до визначення дефіциту¹ бюджету. Згідно першого підходу, що використовується у вітчизняному законодавстві, дефіцит бюджету — це перевищення видатків бюджету над його доходами. Згідно Бюджетного кодексу в Україні дефіцит бюджету — це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Другий підхід зміщує акценти в бік взаємовідносин держави з учасниками фінансового ринку, де дефіцит бюджету розглядається як підсумок операцій держави з фінансовими активами та зобов'язаннями. Він поширений у розвинутих країнах, зокрема в ЄС.

¹ Перш ніж приступати до предметного обговорення сутності дефіциту бюджету, варто зазначити, що у законодавстві та в науковій літературі термін «дефіцит» може використовуватись в різних значеннях. Зокрема, у вітчизняному законодавстві під дефіцитом розуміється лише негативний результат балансу, в той час як науковій літературі, в тому числі у цьому розділі, термін «дефіцит» може використовуватись ширше, зокрема як синонім слова «баланс», «сальдо».

В Протоколі «Про процедуру обмеження надмірного дефіциту», що є частиною договору про заснування ЄС від 1992 року, зазначається, що дефіцит — це чисті запозичення, визначення яких надається в європейській системі обліку (*ESA 95*). Згідно *ESA 95*, чисте кредитування(+) / чисте запозичення (-) — це сальдо фінансового рахунку, в якому відображається чисте придбання фінансових активів за мінусом чистих взятих зобов'язань.

З часом, положення, більш загальної, призначеної для обліку операцій усіх секторів економіки, *ESA 95* почали не задовольняти потреби Європейської комісії у нагляді за показниками дефіциту бюджету та державного боргу. Тому, було прийнято рішення ввести у *ESA 95* дублюючі позиції, що відображали ці показники спеціально в цілях контролю за рівнем дефіциту та державного боргу — з приставкою *EDP* (*Excessive Deficit Procedure*). Зокрема, у 2001 році було прийнято рішення, що в цілях контролю за обсягом дефіциту бюджету згідно *EDP* своп — операції та форвардні операції, що проводяться з метою управління боргом повинні відноситись до доходів від власності, в той час як в *ESA 95* вони відносяться до операцій з фінансовими деривативами, тобто статей фінансування.

МВФ у своєму методологічному посібнику обліку державних фінансів — *Government Financial Statistics Manual (GFSM 2001)* наводить цілий ряд балансових показників. Концептуально, у *GFSM 2001* всі операції органів державного управління поділяться на три блоки:

- 1) операції, що впливають на чисту вартість активів — поточні доходи та витрати;
- 2) операції з не фінансовими активами;
- 3) операції з фінансовими активами і зобов'язаннями — фінансування.

Підсумком операцій, що змінюють чисту вартість активів, тобто доходів, що не пов'язані з відчуженням матеріальних активів та поточних видатків є *чистий / валовий баланс поточних операцій*. Цей показник відображає зведений показник поточної збалансованості операцій органів державного управління і безпосередньо залежить від заходів державної політики. Відмінність чистого та валового балансів поточних операцій полягає у тому, що в поточних видатках враховуються амортизація основного капіталу. Однак, зважаючи на відсутність достовірних даних про суми зносу основного капіталу, *GFSM 2001* передбачає можливість визначати валовий баланс, що не враховує амортизації.

Чисте кредитування / запозичення — загальний підсумок операцій, що змінюють чисту вартість активів та сальдо операцій з не фінансовими активами. З іншого боку — це результат операцій з фінансовими активами та борговими зобов'язаннями. Цей показник характеризує ступінь поглинання урядом фінансових ресурсів, накопичених іншими секторами економіки та нерезидентами (у випадку дефіциту), або генерування урядом надлишкових фінансових ресурсів з подальшим їх спрямуванням іншим секторам (профіцит). Основне призначення зазначеного показника — контроль за динамікою приросту державного боргу.

Загальний баланс бюджету — скоригований, на підсумок ряду операцій, що викривляють реальний фінансовий стан органів державного управління, обсяг чистого запозичення / кредитування. Зокрема, надходження від приватизації (в тому числі

Таблиця 3.1. Баланс операцій уряду згідно методології МВФ від 2001 року

Операції, що змінюють чисту вартість	
Доходи, що не пов'язані з відчуженням матеріальних активів	Поточні видатки
Податки	Видатки на заробітну плату
Обов'язкові платежі до соціальних фондів	Видатки на придбання товарів і послуг
Гранти	Амортизація основного капіталу
Інші доходи	Виплата процентів
	Надання субсидій
	Інші видатки
<i>Чистий/валовий баланс поточних операцій</i>	
Операції з не фінансовими активами	
Продаж не фінансових активів	Придбання не фінансових активів
Основні фонди	Основні фонди
Матеріальні запаси	Матеріальні запаси
Цінності	Цінності
Інші невиробничі активи	Інші невиробничі активи
<i>Чисте кредитування/запозичення</i>	
Операції з фінансовими активами і зобов'язаннями (фінансування)	
Чисте придбання фінансових активів	Чисте взяття зобов'язань
Внутрішніх	Внутрішніх
Зовнішніх	Зовнішніх

відчуження основних фондів), відносяться до статей фінансування. Натомість субсидії, що надаються у формі кредитів чи придбання інших фінансових активів, відображаються як видатки.

Загальний скоригований баланс бюджету — скоригований на підсумок ряду операцій, що викривляють середньо- та довгостроковий фінансовий стан органів державного управління, загальний баланс бюджету. Зокрема, частина або загальний обсяг грантів, доходи, що надходять від галузей, що використовують вичерпні природні ресурси (нафтогазова промисловість, видобування алмазів, міді і т.п.), доходи від видах ліцензій на використання частот мобільними операторами, та/або доходи від інших рідкісних операцій із значним обсягом надходжень, відносять до статей фінансування.

Первинне сальдо бюджету — загальне сальдо бюджету плюс витрати на обслуговування боргу. Як і баланс поточних операцій, даний показник покликаний більш адекватно відображати поточну фіскальну спрямованість органів державного управління, оскільки обсяг витрат на обслуговування боргових зобов'язань не залежить від органів державного управління протягом поточного періоду.

Крім того у посібнику про фіскальну прозорість, МВФ також вводить термін «розширене сальдо бюджету» (*augmented balances*), який охоплює загальне сальдо бюджету, а також втрати центрального банку у зв'язку із викупом безнадійних активів, а також виникненням боргових зобов'язань уряду у зв'язку із рекапіталізацією банківської системи.

На практиці, МВФ найчастіше використовує чисте кредитування / запозичення, а також загальний баланс бюджету. Відповідником чистого кредитування / запозичення згідно *GFSM 2001* є дефіцит / профіцит згідно методології *EDP* та дефіцит / профіцит бюджету у вітчизняному законодавстві. Варто зазначити, що МВФ та

Євростат досить гнучко підходить до проблеми адекватного відображення фіскальної позиції органів державного управління, основний акцент ставлячи на економічній суті здійснюваних операцій, а не на їх форму. Зокрема згідно рішення Євростату від 2000 року, операції з продажу ліцензій на радіочастоти для мобільного зв'язку повинні відображатись як реалізація не фінансових активів, або як рентна плата. Однак, зважаючи на значні обсяги надходжень від цих операцій — до 3% ВВП, у посібнику *ESA 95 manual on government deficit and debt* від 2002 року зазначається, що у випадку значних обсягів надходжень, можливі винятки².

МВФ також здійснює облік операцій уряду враховуючи специфіку розвитку окремих країн. Зокрема при визначенні дефіциту бюджету в Україні, що публікується у *Special Data Dissemination Standard (SDDS)* МВФ використовує попередню версію діючої на сьогодні методології — *GFSM 1986*, яка передбачала ведення обліку за касовим методом, проте, надходження від приватизації у *SDDS* відображаються як статті фінансування.

Однак, достатньо широка гнучкість підходів до оцінки дефіциту бюджету може використовуватись окремими країнами в інших цілях. Зокрема, серйозні проблеми із залученням позик в уряді Греції у 2009 році з'явилися після того, як стало відомо, що протягом декількох років він використовував операції з фінансовими деривативами з метою приховування реального обсягу дефіциту бюджету.

Іншою доволі поширеною формою приховування дефіциту бюджету є фінансування збиткових компаній, що належать до державного сектору за рахунок надання їм позик, придбання додаткової емісії акцій. Використання залучених коштів на виконання квазіфіскальних функцій підприємствами, а відповідно зменшення фінансових активів уряду, що важко зафіксувати та відобразити це як збільшення дефіциту бюджету.

Існує ряд відмінностей між різними методологіями визначення дефіциту бюджету, відображених в табл. 3.2.

Найбільш суттєвими з них, які не дозволяють порівнювати показники дефіциту бюджету в Україні визначених відповідно до вітчизняної методології та іншими методологіями є:

1. Відображення пенсійних відрахування та виплат пенсії в Україні у складі доходів та видатків відповідає методиці *ESA 95* та *EDP*, однак не відповідає методиці (*GFSM 2001*).

2. Кредитування з бюджету відображається як доходи та видатки.

3. Касовий метод обліку операцій в Україні не відповідає методиці *ESA 95* та *EDP*, а також методиці МВФ, яку він використовує при визначенні дефіциту бюджету розвинутих країн та більшості інших країн. В Україні не враховуються при визначенні дефіциту бюджету статті, що суттєво вплинули б на його значення, зокрема переплати до бюджету податків та зборів, заборгованість платників податків перед бюджетом з нарахованих податків та зборів, заборгованість бюджетних установ із виплати заробітної плати, заборгованість держави з відшкодування ПДВ і т.д.

² До речі, Європейський центральний банк веде власний облік дефіциту бюджету, відображаючи надходження від продажу ліцензій на використання радіочастот як статті фінансування.

Таблиця 3.2. Основні відмінності у визначенні дефіциту бюджету

	Чисте кредитування / запозичення (GFSM 2001)	Чисте кредитування / запозичення (ESA 95)	Дефіцит / профіцит (EDP)	Дефіцит / профіцит (Україна)
Пенсійні відрахування та виплати пенсії	статті фінансування	доходи та видатки	доходи та видатки	доходи та видатки
Фінансові деривативи: свопи та форвардні операції	статті фінансування	статті фінансування	доходи від власності	відсутні прецеденти
Приватизація (шляхом відчуження фінансових активів)	статті фінансування	статті фінансування	статті фінансування	статті фінансування
Кредитування з бюджету	статті фінансування	статті фінансування	статті фінансування	доходи та видатки
Момент відображення операцій	метод нарахувань, касовий метод	метод нарахувань	метод нарахувань	касовий метод
Рівень визначення дефіциту	СЗДУ	центральний бюджет, СЗДУ	центральний бюджет, СЗДУ	центральний бюджет, зведений бюджет

4. Рівень визначення дефіциту бюджету (рис. 3.1). В Україні офіційний дефіцит бюджету визначається лише на рівні державного та зведеного бюджету. Зведений бюджет лише наближено можна порівнювати із СЗДУ, оскільки він не включає позабюджетних фондів³. Дефіцит бюджету СЗДУ в Україні визначається для *SDDS*, однак, використання цього показника не набуло популярності в Україні.

Існують і інші, законодавчо не закріплені особливості, що викривляють фіскальну позицію уряду і не відповідають основним методологічним системам:

1. В Україні широко розповсюджена практика здійснення державними підприємствами квазіфіскальних операцій, що не дозволяє адекватно відобразити фіскальну політику уряду.

2. Облік ряду операцій пов'язаних із залучення позик бюджетними установами здійснюється всупереч міжнародній методиці та вітчизняному законодавству, зменшуючи реальний дефіцит бюджету. Зокрема для Укравтодору, який утримується виключно за рахунок бюджету, обсяг зовнішніх запозичень під гарантії уряду, починаючи із 2004 року відображається як власні надходження Укравтодору, тобто як доходи спеціального фонду Державного бюджету. Операції з погашення цих позик,

³ Оскільки в Україні позабюджетним фондам заборонено здійснювати запозичення, то різниця між дефіцитом зведеного бюджету та бюджету СЗДУ дорівнює обсягу зміни залишків коштів на рахунках позабюджетних фондів.



Рис. 3.1. Бюджет державного (суспільного) сектора

реєструються як видатки, оскільки бюджетні кошти спрямовуються Укравтодору, а той уже від власного імені повертає позики кредиторам.

3. Ще однією особливістю вітчизняної методології визначення дефіциту бюджету є облік позик Пенсійному фонду за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в межах бюджетного періоду. Такі позики в офіційній звітності Державного казначейства не реєструвалися, внаслідок чого офіційні помісячні показники дефіциту бюджету не відповідали дійсності і лише наприкінці року дані операції відповідним чином оформлялися.

Таким чином, існує два підходи до визначення обсягу дефіциту бюджету: 1) як різниці між доходами та видатками; 2) як обсяг надходжень джерел фінансування. Оскільки перелік останніх є значно коротшим, у міжнародній практиці найбільш часто використовується другий підхід. Крім того, він дозволяє зосередити увагу на сутності процесів, що виникають із появою дефіциту бюджету.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що дефіцит бюджету — обсяг фінансових заощаджень та в окремих випадках емісійних коштів, які залучаються державою для здійснення незабезпечених доходами видатків з метою здійснення необхідного фінансового перерозподілу, зміни структури та обсягу внутрішнього попиту, забезпечення передумов стабільного економічного зростання.

Показник дефіциту бюджету є надзвичайно важливими для цілей макроекономічного аналізу: він дозволяє оцінити фінансову позицію держави та вплив бюджетно-податкової політики на обсяги внутрішнього попиту, стан грошово-кредитної системи

і платіжного балансу. Поряд з показником традиційного дефіциту бюджету у теорії і практиці макроекономічного регулювання оперують показниками поточного дефіциту, структурного дефіциту, циклічного дефіциту, первинного дефіциту та ін.

У теорії визнається, що фіскальні стимули і тимчасове збільшення дефіциту бюджету позитивно впливають, як на сукупний попит, так і на сукупну пропозицію в економіці. Прибічники теорії компенсаційного бюджету і представники кейнсіанського напрямку надають великого значення експансійній фіскальній політиці у вирішенні соціально-економічних проблем суспільства. Так, вважається, що при глибокому економічному спаді важко стимулювати інвестиції, тому найбільш ефективним шляхом підвищення сукупного попиту і стабілізації економіки є зростання державних видатків або зниження податків, які стимулюють приватне споживання.

Збільшення дефіциту бюджету і нарощування державного боргу зазвичай позитивно впливають на економічну динаміку в короткостроковому періоді, але у довгостроковому періоді фундаментальні економічні показники погіршуються. Основними каналами негативного впливу експансійної фіскальної політики виступають підвищення рівня реальних відсоткових ставок і зростання рівня податкових вилучень, що деформують економічні пропорції та знижують динамізм економічного розвитку.

Водночас, у країнах із значним розміром державного боргу і нестабільним доступом до зовнішнього фінансування збільшення дефіциту бюджету навіть у короткостроковому періоді може призводити до поглиблення економічної кризи і загострення фінансових проблем. У період нестабільності на фінансових ринках застосування фіскальних стимулів урядами-позичальниками з низьким рівнем кредитоспроможності має своїм наслідком підвищення рівня відсоткових ставок, невід'ємним компонентом яких є ризикові премії. Якщо при цьому довіра учасників фінансового ринку до перспектив утримання макроекономічної стабільності в країні є хиткою, а зростання ризикової премії є достатньо вагомим, то ефекти фіскальних стимулів для рівня випуску стають негативними.

У країнах із суттєвими потребами у зовнішньому фінансуванні і значними обсягами зовнішніх боргових зобов'язань проведення стимулюючої фінансової політики і нарощування дефіциту бюджету можуть мати досить небезпечні наслідки. Девальвація національних валют, що виступає побічним наслідком такої політики, з високою вірогідністю, підриватиме платоспроможність міжнародних позичальників, що вестиме до масових дефолтів і поглиблення економічної кризи.

Тобто стимулююча фіскальна політика може стати вагомим інструментом підтримки національної економіки у період спаду. Але її застосування має обмежуватися певними рамками і узгоджуватися з визначеним курсом фінансової політики на середньострокову перспективу. Збільшення державного боргу може мати лише тимчасовий характер, а боргова динаміка має набувати зворотних тенденцій після відновлення економічного зростання. За відсутності обмежуючих чинників довгострокові втрати від фіскальної експансії набагато перевищуватимуть короткострокові вигоди.

§ 2. Джерела фінансування дефіциту бюджету

Існування дефіциту бюджету нерозривно пов'язано із джерелами його фінансування. Вітчизняне законодавство дозволяє приймати дефіцит бюджету за наявності обґрунтованих джерел його фінансування. Джерелами фінансування бюджету можуть бути:

1) **Кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень.** Запозичення — операції пов'язані з отриманням державою (місцевим органом влади) позик на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування дефіциту бюджету. За видом валюти погашення запозичення поділяються на внутрішні та зовнішні. В результаті внутрішніх (зовнішніх) запозичень збільшується внутрішній (зовнішній) державний (місцевий) борг.

Критерій валюти запозичення чи погашення при розподілі запозичень на внутрішні та зовнішні зустрічається в багатьох країнах. Однак в більшості розвинутих країн, а також відповідно до методології ESA 95, використовують ознаку резидентності кредитора. Запозичення можуть здійснюватись у формі кредитів та випуску облігацій.

Планування державних запозичень здійснюється таким чином, щоб на кінець бюджетного періоду обсяг державного боргу перебував в межах граничного обсягу державного боргу, визначеного в законі про Державний бюджет України. До проекту закону про Державний бюджет України, додається план державних запозичень на наступний бюджетний період. Цей план включає перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів.

Кабінет міністрів України має право заміщати внутрішні запозичення зовнішніми і навпаки. При цьому, в результаті цих операцій, обсяг державного боргу на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати межі граничного обсягу державного боргу. Таке право дозволяє безперешкодно та на прийнятних умовах фінансувати запланований дефіцит бюджету у випадку погіршення кон'юнктури на внутрішньому (зовнішньому) фінансовому ринку.

У постанові Кабінету Міністрів України про випуск внутрішніх (зовнішніх) запозичень, Міністерству фінансів України, в особі його керівника, надається право на здійснення цих запозичень. Кабінет Міністрів України також визначає умови здійснення державних запозичень, зокрема: вид запозичень; обсяг запозичень; валюту запозичень; строк запозичень; відсоткову ставку; інші умови.

У випадку підвищення курсу національної валюти чи дії інших факторів, в результаті яких зменшився обсяг платежів з погашення суми державного боргу, Кабінету Міністрів України надається право зменшувати обсяг державних запозичень, що встановлений у законі про Державний бюджет України на суму зменшення обсягів погашення таких платежів.

Аналогічно, Кабінету Міністрів України надається право збільшувати обсяг державних запозичень, що встановлений у законі про Державний бюджет України на обсяг збільшення платежів з погашення суми державного боргу у зв'язку із зниженням курсу національної валюти чи дією інших факторів. Тобто, Кабінету Міністрів

України дозволяється перевищити обсяг запозичень встановлений в законі про Державний бюджет України.

Оскільки Закон про Державний бюджет України уповноважує Кабінет Міністрів на залучення кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів)⁴, такі кредитні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради з метою фінансування дефіциту бюджету мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення на фінансовому ринку. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради також мають право залучати інші місцеві внутрішні позики:

- короткострокові позики у фінансових установах, що спрямовуються на покриття тимчасових касових розривів в межах поточного бюджетного періоду за загальним фондом та бюджетом розвитку на строк до трьох місяців та більше трьох місяців (за рішенням Кабінету Міністрів України);

- короткострокові позики з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів в межах поточного бюджетного періоду за загальним фондом, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду;

- середньострокові позики з єдиного казначейського рахунку на покриття суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів;

Відмінність короткострокових від середньострокових позик з єдиного казначейського рахунку полягає наступному:

- Позики на покриття тимчасових касових розривів надаються в межах поточного бюджетного періоду. Водночас, строк повернення середньострокових позик може передбачати їх повернення в наступних бюджетних періодах;

- За рахунок позик на покриття тимчасових касових розривів здійснюється фінансування захищених видатків загального фонду. Водночас, середньострокові позики надаються на фінансування усіх видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відповідно до статей 88, 89, 90 Бюджетного кодексу;

- Позики на покриття тимчасових касових розривів надаються Державним казначейством України в обов'язковому порядку, в той час як середньострокові позики — виходячи з обсягу коштів, що акумулюються на єдиному казначейському рахунку.

⁴ Відповідно до пп. 26 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу, інвестиційна програма (проект) — це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Водночас, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.08 №1027 "Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" інвестиційні проекти визначаються як такі, що реалізуються на умовах фінансової самоокупності та у рамках яких погашення і обслуговування позики здійснюється за рахунок коштів бенефіціара. До інвестиційних проектів відносяться також проекти розвитку інституціональної спроможності органу виконавчої влади, установи чи організації, у рамках яких погашення та обслуговування позики здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Таким чином, внутрішніми джерелами фінансування бюджету Автономної Республіки Крим та міських рад можуть бути середньострокові позики з єдиного казначейського рахунку на покриття суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів, а також запозичення на внутрішньому фінансовому ринку. При цьому плануватися можуть лише запозичення на внутрішньому фінансовому ринку.

Зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради, незалежно від чисельності населення міста. Місцеві зовнішні запозичення від інших кредиторів можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч жителів. За офіційними даними органів статистики, станом на початок 2010 року таке право мали Дніпропетровськ, Донецьк, Запоріжжя, Київ, Львів, Миколаїв, Одеса та Харків.

Інші бюджетні установи⁵, крім Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної республіки Крим та міських рад не мають права здійснювати запозичення у будь-якій формі.

2) Кошти від приватизації державного майна — кошти від відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 року №2163-ХІІ, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України.

До коштів від приватизації включаються також інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації: надходження від покупців за подання заяви на приватизацію; кошти від збору за реєстрацію покупців для участі в аукціоні, конкурсі; суми штрафних санкцій за несвоєчасні розрахунки за придбані об'єкти приватизації; надходження від продажу патентів на право оренди приміщень; відсотки, нараховані на суму відстрочених платежів тощо. Кошти від приватизації є джерелом фінансування лише державного бюджету.

3) Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів.

4) Вільний залишок бюджетних коштів. Він визначається як залишок бюджетних коштів за мінусом оборотного залишку⁶. Вільний залишок бюджетних коштів може бути джерелом фінансування загального фонду державного та місцевих бюджетів.

⁵ Відповідно до статті пп. 11 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу, бюджетні установи — це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету. Органи державної влади — система установ, що здійснюють публічну політичну владу на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади є парламент — Верховна Рада України. Владу глави держави здійснює Президент України. Органами виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, регулювання ринку цінних паперів, державні органи приватизації, місцеві органи виконавчої влади. Органами судової влади є Конституційний Суд України та судові органи, що входять до системи судів загальної юрисдикції. До органів місцевого самоврядування відносяться сільські, селищні та міські ради, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

⁶ Оборотний залишок бюджетних коштів — частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється

Місцевий бюджет дозволяється затверджувати з дефіцитом за спеціальним фондом, якщо джерелом його фінансування передбачаються:

- місцеві запозичення;
- кошти загального фонду такого місцевого бюджету;
- надходження від продажу/пред'явлення цінних паперів;
- залишки коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень

бюджетних установ⁷, якщо за результатами річного звіту про виконання бюджету за попередній бюджетний період, що був оприлюднений після прийняття бюджету поточного періоду, виявлено залишок бюджетних коштів за спеціальним фондом.

У науковій літературі в окреме джерело фінансування дефіциту бюджету виділяють емісійне фінансування. Використання емісії для фінансування дефіциту бюджету може здійснюватися у формі прямих кредитів центрального банку уряду, або шляхом купівлі ним державних цінних паперів на первинному та вторинному ринках за рахунок збільшення обсягу грошової бази.

На сьогодні, у більшості країн світу існують законодавчо встановлені норми, які забороняють центральному банку напряму фінансувати дефіцит бюджету. Накладення такої заборони пояснюється тим, що емісійне фінансування дефіциту бюджету веде до формування додаткової грошової пропозиції, яка при незмінному рівні попиту на гроші виливається у прискорення інфляційних процесів. Крім негативного впливу на рівень внутрішніх цін, монетизація дефіциту бюджету часто має своїм наслідком поглиблення негативного сальдо торговельного балансу. Це зумовлено тим, що надлишкова грошова маса формує додатковий попит на товари іноземного виробництва і, таким чином, чинить тиск на платіжний баланс.

Через здійснення квазіфіскальних операцій та операцій на відкритому ринку центральний банк також може брати участь у фінансуванні дефіциту бюджету опосередковано. На практиці, дуже важко відокремити операції центрального банку, які здійснюються з метою грошово-кредитного регулювання та забезпечення фінансової стабільності, від операцій з прихованого фінансування дефіциту бюджету. Навіть якщо центральний банк здійснює певні операції виключно з метою грошово-кредитного регулювання, фокусуючи при цьому свою увагу на рівні реальних процентних ставок, підвищення рівня запозичень уряду на внутрішньому ринку, автоматично призведе до опосередкованого емісійного фінансування. Це відбудеться внаслідок заходів центрального банку покликаних нівелювати вплив запозичень уряду на рівень відсоткових ставок.

Більше того, за умов загрози фінансовій стабільності уряду, втрати від опосередкованого емісійного фінансування можуть виявитися меншими, ніж за відсутності реакції з боку центрального банку. Тому під час кризових явищ, центральні банки

у розмірі не більше 2 % планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет).

⁷ Виключення з джерел фінансування дефіциту спеціального фонду залишків коштів від власних надходжень бюджетних установ обумовлено тим, що місцеві ради не впливають на видатки бюджетних установ за рахунок цих ресурсів. Тобто, дефіцит спеціального фонду місцевих бюджетів може виникати і покриватися за рахунок залишків коштів від власних надходжень бюджетних установ за попередній бюджетний період, однак його затвердження у рішенні про місцевий бюджет не передбачається.

часто втручаються в ситуацію і, шляхом номінального збільшення грошової маси, відвертають фінансовий крах уряду.

Тому, в ряді країн з англосакською фінансовою системою, зокрема в США, Великобританії, Канаді, відсутня заборона емісійного фінансування дефіциту бюджету. У США до 2008 року емісійний дохід ФРС практично повністю спрямовується на придбання зобов'язань уряду США⁸.

В Україні емісійні кошти Національного банку України⁹ забороняється прямо чи опосередковано залучати для фінансування дефіциту бюджету. Відповідно до статті 54 Закону України «Про Національний банк України» від 20 квітня 1999 року №679-XIV, Національний банк не має права надавати кредити в національній та іноземній валюті, як прямо, так і опосередковано через державну установу, іншу юридичну особу, майно якої перебуває у державній власності, на фінансування витрат Державного бюджету України. Також, Національний банк не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України, державною установою, іншою юридичною особою, майно якої перебуває у державній власності. В Бюджетному кодексі також визначено, що емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування бюджету.

Державний та місцеві бюджети можуть затверджуватись з профіцитом. Метою затвердження профіциту бюджету можуть бути:

- зменшення обсягу боргу — для загального та спеціального фондів Державного (місцевого) бюджету;
- забезпечення встановленого обсягу оборотного залишку бюджетних коштів — для загального фонду Державного (місцевого) бюджету¹⁰;
- придбання цінних паперів — для спеціального фонду місцевого бюджету та загального фонду Державного бюджету;
- спрямування коштів до бюджету розвитку — для загального фонду місцевого бюджету.

§ 3. Управління ліквідністю бюджету та фінансовими активами

Мета та механізм управління фінансовими активами. Держава є суб'єктом фінансових відносин і має вхідні та вихідні фінансові потоки, а також відповідний касовий залишок для безперебійного здійснення своїх функцій. Однак, на відміну від приватного

⁸ Із розгортанням кризових явищ канали емісії дещо змінилися. Зокрема, станом на початок жовтня 2010 року баланс ФРС складався із зобов'язань федерального уряду та агентств, а також з іпотечних цінних паперів — по 40%.

⁹ Емісійні кошти — це платіжні засоби, що випущені Національним банком України в обіг за вирахуванням платіжних засобів повернутих з обігу. Емісійні кошти не слід ототожнювати із коштами, що надходять від Національного банку до державного бюджету в результаті розподілу прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту.

¹⁰ Необхідність затвердження профіциту виникає у випадку, якщо за результатами річного звіту про виконання бюджету за попередній бюджетний період, що був оприлюднений після прийняття бюджету поточного періоду, встановлено, що залишок коштів загального фонду бюджету на кінець попереднього бюджетного періоду менший, ніж обсяг оборотних залишків, затверджений рішенням про місцевий бюджет.

сектора, де управління касовим залишком є невід’ємною складовою процесу отримання надходжень та здійснення виплат, державні органи управління до недавнього часу приділяли мало уваги проблемі управління ліквідністю та ефективному управлінню фінансовими активами. Разом з тим вигоди від запровадження механізму управління ліквідністю на рівні держави можуть навіть переважати вигоди для приватного сектору, оскільки крім надходження додаткових ресурсів від розміщення надлишкових касових залишків держава усуває можливий негативний вплив на грошовий ринок.

Цілями запровадження системи управління касовими залишками можуть бути:

— Мінімізація залишків на ЄКР. Навіть якщо за підсумками року бюджет є збалансованим, співвідношення між надходженнями від резидентів та здійсненими їм виплатами може відрізнятись. В результаті цього відбувається накопичення або зменшення залишків на ЄКР. У випадку накопичення залишків, якщо б це стосувалося приватної установи, то мова йшла б лише про втрачений зиск від ненадання тимчасово вільних коштів іншим учасникам грошового ринку. Однак у випадку держави, яка за масштабами є найбільшим учасником фінансового ринку, накопичення надмірних залишків, за інших рівних умов, призводить до відповідного зменшення ліквідності на грошовому ринку, що негативно впливає на функціонування банківської системи. Варто зауважити, негативний вплив на грошовий ринок виникає у випадку, коли ці залишки накопичуються в результаті операцій лише із резидентами. Наприклад, у випадку збільшення залишків на ЄКР в результаті зовнішніх запозичень, або приватизаційних надходжень, які надійшли від нерезидентів, накопичення залишків на ЄКР не призводить до вилучення резервних грошей з економіки (під іноземну валюту центральний банк здійснює емісію). Навпаки, при формуванні значних залишків на ЄКР за рахунок операцій із нерезидентами існує необхідність поступово виводити ці кошти на грошовий ринок, оскільки зазначені ресурси є емісійними. Раптове використання зазначених залишків автоматично збільшує грошову базу, що може мати негативні інфляційні наслідки.

— Економія бюджетних коштів. Для органів державної влади мотив економії бюджетних коштів хоча і не є ключовим, однак зважаючи на масштаби держави, а відповідно і її касових залишків, ефективне їх використання є важливим інструментом економії бюджетних коштів. З цього приводу ще російський фінансист І.Х. Озеров, влучно зауважив, що “если в странах, богатых капиталами, — Англия, Бельгия — стремятся утилизировать в интересах кредита свободную наличность государственного казначейства, то тем больше, тем настоятельнее чувствовалась эта потребность у нас — стране, бедной капиталами, где нужно дорожить каждой копейкой”.

— Мінімізація ризику невиконання державних зобов’язань перед постачальниками робіт товарів та послуг, власниками державних цінних паперів (ДЦП), і т.д. Ця ціль суперечить цілі мінімізації обсягів залишків на ЄКР, що за рівності інших умов, змушує відповідні органи робити вибір між вищезазначеними цілями за ступенем важливості.

— Розвиток фінансових ринків, підтримка ліквідності державних цінних паперів. Розміщення коштів у формі операцій зворотного репо сприяє підвищенню ліквідності державних цінних паперів, а відповідно попиту і ціни на них. Умовою надання

бюджетних коштів у тимчасове користування є надання у якості застави або продаж (на визначений термін) державних цінних паперів. Відповідно в учасників грошового ринку зростає зацікавленість у придбанні ДЦП з метою управління власною ліквідністю, а не лише з міркувань отримання дохідності за ними. Іншим позитивним наслідком є те, що держава при використанні однієї із форм розміщення касових залишків — операцій репо, автоматично сприяє підвищенню рівня управління ліквідністю іншими учасниками грошового ринку.

Зворотне репо — угода про придбання цінних паперів емітованих державою із подальшим їх поверненням, є дзеркальним відображенням прямого репо. У міжнародній практиці існують три підвиди операцій репо: 1) класичні операції репо; 2) угоди з продажу та зворотного викупу цінних паперів (sell/buy — back, buy/sell — back); 3) використання цінних паперів як забезпечення при наданні кредиту (collateralized lending). Спільною рисою цих операцій є обмін на короткий термін цінних паперів на грошові активи. Однак юридичні наслідки такого обміну у всіх трьох випадках різні. Класичні операції репо укладаються зазвичай на основі Типового договору про операції репо розробленого Міжнародною асоціацією учасників фондових ринків спільно із Американською асоціацією учасників ринку облігацій. Умови класичного репо передбачають:

- отримання кредитором у власність цінних паперів на певний термін, які він вправі використовувати у своїх цілях аж до визначеного терміну їх повернення;

- обмін готівки на цінні папери на першому етапі здійснюється із деяким заниженням вартості цінних паперів, що відображає прагнення кредитора у випадку невиконання зобов'язань контрагентом реалізувати цінні папери у будь-який момент, не дивлячись на поточну фазу коливання вартості даних цінних паперів. При цьому чим вища варіація вартості цінних паперів тим більше перевищення їх вартості у поточних цінах над сумою кредиту (margin);

- можливість заміщення за згодою контрагента даного конкретного виду цінних паперів на інший, подібний за характеристиками. При цьому, інша сторона вправі вимагати підвищення відсоткової ставки за наданими коштами;

- нараховані відсотки, що припадають на момент дії репо, кредитором — тимчасовим власником цінних паперів, відразу перераховують на рахунок позичальника коштів.

Відмінність угоди з продажу та зворотного викупу цінних паперів від класичних операцій репо полягає у тому, що:

- класичне репо передбачає укладання угоди з використанням Типового договору, а угода про зворотний викуп цінних паперів може укладатися як на основі нього так і без;

- відсотки, що нараховуються за цінними паперами, не повертаються позичальнику — їх первинному власнику, а входять у ціну залучення коштів;

- відсутня можливість обміну одного виду цінних паперів на інший під час дії операції репо;

- відсутності умови щодо заниження вартості цінних паперів на першому етапі.

Операції репо як кредитування із забезпеченням — це використання цінних паперів, в якості забезпечення кредиту. Від звичайного кредитування із використанням

цінних паперів в якості застави, цей підвид операцій репо відрізняється тим, що з моменту невиконання дилером свого зобов'язання покупець цінних паперів стане їх дійсним власником, оскільки мала місце угода купівлі-продажу. Водночас, у випадку внесення цінних паперів в якості застави, заставаутримувач, що не одержав платежу боржника, не стає власником предмету застави, а одержує лише право її продажу. Однак навіть право продажу предмету застави може бути оскаржене позичальником у суді, або санкціонуватися вироком суду при провадженні справи про банкрутство. Через те, що ця процедура є довготривалою, знижуючи ліквідність кредитора, а також вимагає додаткових витрат на юридичний супровід, операції репо на грошовому ринку користуються значно більшою популярністю ніж використання звичайної застави.

Операції репо кредитування із забезпеченням на першому етапі передбачають зміну права власності на цінні папери на користь кредитора. Однак кредитор не має права їх використовувати, аж до моменту неплатежу позичальника. При цьому цінні папери зберігаються на позабалансовому рахунку позичальника, тому ці операції також називають закритим репо (blocked repo). Оскільки цінні папери зберігаються на закритому позабалансовому рахунку, то умовний власник-кредитор (дійсним власником він стане в момент неповернення позики) не має можливості отримувати відсотки за цінними паперами — їх отримує позичальник.

Способи та методи управління ліквідністю умовно можна поділити на превентивні та основні.

Превентивні методи передбачають вирівнювання доходів та видатків протягом року та максимальне наближення часу здійснення видатків та отримання доходів. Серед таких: спрощення процедури освоєння коштів розпорядниками та надання більшої самостійності у виборі часу їх освоєння, надання можливості розпорядникам коштів перенести на наступний бюджетний рік весь або частину обсягу невикористаних залишків; запровадження штрафів для розпорядників за довготривале зволікання із освоєнням виділених раніше коштів; залучення розпорядників коштів за допомогою стимулів та штрафів до рівномірного здійснення видатків протягом року.

Основними методами управління ліквідністю є заходи щодо врівноваження в часі обсягів вхідних та вихідних потоків за допомогою використання державних запозичень та розміщень надлишкових коштів, мінімізуючи залишок на ЄКР. Ці заходи застосовуються у випадку коли врівноважити доходи та видатки в необхідних обсягах неможливо, або цих заходів недостатньо (рис. 3.2).

Загалом, у європейських країн, основними методами управління касовими залишками є:

- 1) Залучення розпорядників коштів до процесу управління касовими залишками. Сюди відноситься просте залучення, коли розпорядники зобов'язані повідомляти наперед про плановані значні разові видатки, а також встановлення механізму стимулів та покарань розпорядникам коштів за неналежний вклад в управління касовими залишками. Зокрема у Великобританії міністерства та відомства складають детальний прогноз здійснення видатків на основі якого, офіс з управління боргом — Office Debt Management, планує розподіл коштів між поточними та строковими депозитами, ви-

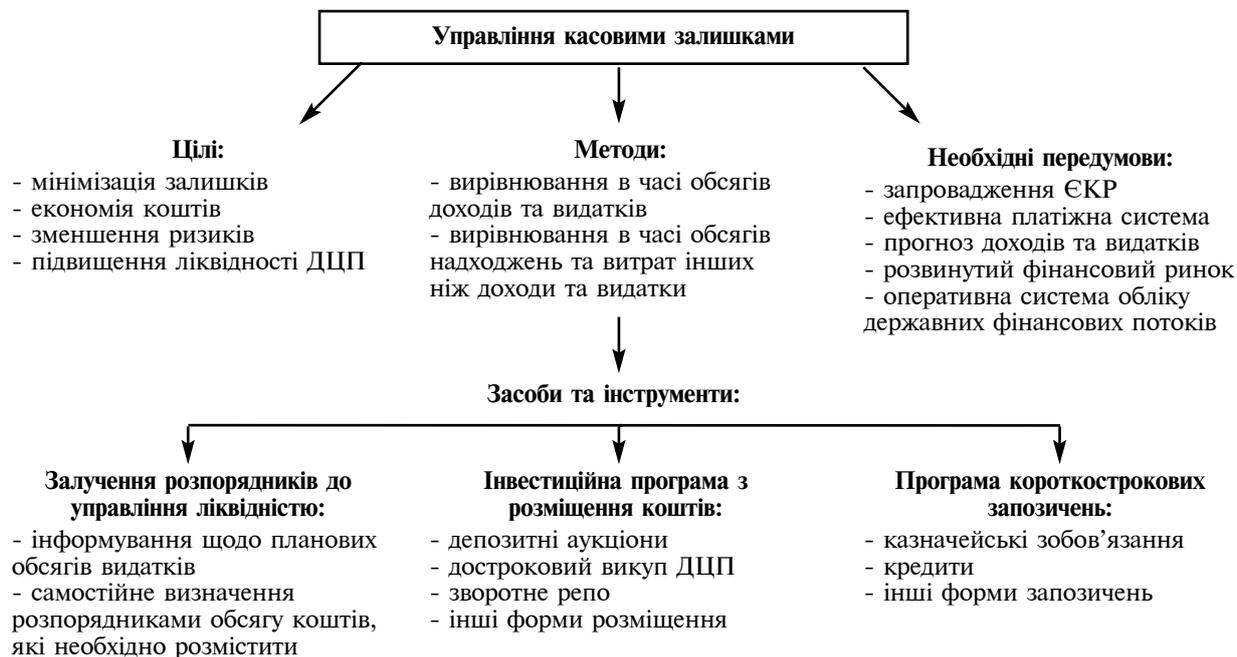


Рис. 3.2. Механізм управління касовими залишками

пуск короткострокових боргових зобов'язань та інше. У випадку некоректності прогнозу на розпорядників коштів накладаються штрафи у вигляді зниження майбутніх річних асигнувань. Недоліком цього методу є збільшення ймовірності неефективного використання коштів, або навпаки недофінансування певних видатків з метою відповідності фактичних видатків складеному прогнозу.

Натомість у Швеції функціонує зворотна версія цієї моделі, яка ґрунтується на наданні стимулів розпорядникам ефективно використовувати бюджетні кошти. Вона передбачає, по-перше, нарахування відсотків на невикористані ліміти коштів, розпорядників, які спрямовуються надалі цим розпорядникам; по-друге, розпорядникам, які здійснюють інвестиції в основний капітал, надається можливість перенесення невикористаної суми річних призначень на наступний рік, разом із нарахованими на них відсотками. Такий крок має на меті, по-перше, підвищити ефективність здійснення видатків, оскільки в іншому випадку розпорядники наприкінці року будь-якою ціною намагаються освоїти виділені кошти не дивлячись на те, що ефективність їх освоєння є низькою, зважаючи на погодні чи кон'юнктурні ринкові умови (як це традиційно відбувається в Україні, коли Укравтодор у листопаді та грудні місяці активно займається ремонтом та будівництвом доріг). По-друге, зменшити раптове та різке збільшення попиту з боку державних структур, що матиме негативні інфляційні наслідки.

2) Короткострокові державні запозичення. З метою вирівнювання касових залишків, країнами ЄС широко використовуються залучення короткострокових ресурсів. Але масштаб та форми залучення короткострокових позик суттєво різняться.

Деякі країни, наприклад Італія, намагаються створити високоліквідний ринок короткострокових боргових зобов'язань, щоб у будь-який момент мати доступ до ліквідного ринку. Інші із менш ліквідними ринками, зокрема Австрія, Ірландія, Португалія традиційно використовують здебільшого синдиковані кредити, від фінансових установ. Різною є також стратегія уряду щодо обсягів касових залишків уряду в залежності від ступеня схильності до ризику.

3) Зацікавлення органів управління касовими залишками у зменшенні залишків на рахунку в центральному банку. Необхідність цього заходу полягає у тому, що чим більші залишки на рахунку в центральному банку, тим більший вплив має коливання його обсягів на банківську систему. Для цього використовують різні механізми стимулювання, зокрема, встановлення цільового середньорічного залишку на рахунку із встановленням або без нижньої та верхньої межі. Використовується також механізм нарахування відсотків на кошти у центральному банку до певної верхньої межі для того щоб стимулювати відповідальні органи не перевищувати її. Зокрема у Бельгії та Нідерландах ця межа встановлена на рівні 50 млн., у Франції — 300 млн. євро.

Управління касовими залишками в США. Використання касових залишків у США була зумовлена міркуваннями щодо нейтралізації впливу їхніх коливань на резерви у банківській системі. Тому Казначейство та Федеральна Резервна Система розробили спеціальну програму збору податків та одночасного розміщення надлишкових коштів серед банків, що обслуговували клієнтів — Treasury Tax & Loan (TT&L). Усі учасниками TT&L програми поділяються на три види:

1) розрахункові (collector institution) — установи, що зараховують податкові платежі на рахунок Казначейства у ФРС у день внесення платежу;

2) утримувачі (retainer institution) — установи що зараховують податкові платежі та в автоматичному режимі мають право залишити деяку їх частину;

3) інвестори (investor institution).

Казначейство встановило цільовий показник касових залишків, що зберігаються у ФРС на рівні 7 млрд. дол. в періоди значних коливань податкових надходжень (в першій половині січня, квітня, червня та вересня, а також частково в середині березня та грудня) та 5 млрд. у інші періоди. Зняття коштів з депозитів та прями інвестиції дозволяють Казначейству підтримувати касовий баланс у ФРС на бажаному рівні. З метою ефективного планування касових залишків Казначейство США вимагає від розпорядників повідомляти про обсяги операцій, які перевищують 50 млн. дол. США за два дні та 500 млн. дол. США за 5 днів.

До 9:00 кожного ранку працівники Казначейства та Нью-йоркського відділення ФРС незалежно один від одного оцінюють щоденні податкові надходження від розрахункових установ та інші надходження і за найбільш ймовірний сценарій розвитку подій, беруть середнє значення їх власних оцінок.

У випадку, якщо середня оцінка заключного балансу перевищує цільовий рівень, Казначейство інвестує надлишок установам інвесторам, що мають відповідне забезпечення та потребу у залученні додаткових ресурсів. У протилежному випадку Казначейство надсилає установам інвесторам повідомлення про зняття з депозиту суми, якої не вистачає для відповідності касового залишку у ФРС цільовому показнику.

Усі депозити, що розміщені на головному рахунку повинні забезпечуватись високоліквідними, з високим рейтингом цінними паперами: зобов'язаннями Казначейства, борговими цінними паперами приватного сектору, позиками аграріям та студентам. Сума забезпечення має співвідноситись із сумою депозиту із певним дисконтом залежно від виду цінного паперу. В окремих випадках, коли кошти на рахунку уряду перевищують цільовий показник, а установи із числа утримувачів та інвесторів не мають відповідних обсягів цінних паперів у якості застави, Казначейство використовує полегшену програму умов TT&L програми — Special Direct Investment¹¹ (SDI), приймаючи як забезпечення інші види цінних паперів із нижчим рейтингом. Розміщення та закриття депозитів за програмою SDI відбувається в день оголошення про відповідні наміри, або на наступний день.

Розвиток інформаційних технологій та системи електронних платежів призвів до більш точних прогнозів касових залишків¹² та можливості запровадження автоматичних програм коригування залишку на рахунках депозитних установ. Впровадження останніх було зумовлено необхідністю мінімізувати вплив залишків на рахунках уряду у ФРС на банківську систему. Зокрема у липні 2000 року Казначейство та ФРС запровадили нову спільну інвестиційну програму — Treasury Investment Program (TIP), що суттєво оновлювали принципи роботи TT&L програми. Ця програма передбачала здійснення так званих поточних інвестицій — Dynamic Investment, сума яких залежала від того наскільки точно здійснюється прогноз надходжень та витрат уряду. Наприклад при прогнозованому обсягу надходжень до федерального бюджету у 500 млн. дол. США встановлюється сума, яка може використовуватись для поточних інвестицій — Balance Available for Dynamic Investment, і визначається наприклад як різниця між фактичними надходженнями та деякою фіксованою сумою наприклад 300 млн., яка має бути спрямована до Казначейства. У випадку якщо фактичні платежі будуть становити 650 млн., поточні інвестиції становитимуть 350 млн., якщо 350 млн. то лише 50 млн.

Починаючи із 2002 року Казначейство для приведення відсоткової ставки до ринкової, започаткувало нову програму розміщення строкових депозитів — Term investment Program (TIO). На відміну від попередніх програм, TIO передбачає проведення аукціонів щодо розміщення строкових депозитів уряду, на основі яких встановлювалась ставка розміщення, яка в середньому на 15 — 25 базових пунктів вища за ставку під яку розміщувались депозити за TT&L програмою. Строки розміщення депозитів за TIO програмою коливаються від 1 до 32 днів. Також розміщення строкових депозитів за TIO програмою передбачало розширення кількості предметів застави. Це мало позитивний вплив на спроможність учасників торгів залучати бюджетні ресурси, а з іншого боку не становило значної загрози зниження ліквідності, такої як можливість неповернення регулярних депозитів розміщених TT&L програмою, які мають риси депозитів до запитання.

У 2006 році Казначейством США було запроваджено альтернативну TIO програму розміщення строкових депозитів терміном на 1 день депозитів — операції репо.

¹¹ Запроваджено у 1982 році.

¹² Середньоденна абсолютна сума помилки прогнозу заключного балансу зменшилась від 600 млн. дол. США у 90-роках до 400 млн. дол. США і нижче на початку 2000-х років.

Від розміщених депозитів за ТЮ програмою депозити розміщені на умовах зворотного репо відрізнялися вищою ліквідністю, що зумовлено: 1) коротким строком розміщення — 1 робочий день; 2) практично щоденним розміщення депозитів за цією програмою; 3) на відміну від ТЮ, програма зворотного РЕПО з юридичної точки зору надає можливість швидше отримати розміщені депозити через реалізацію предмету застави або повернення їх третім учасником — гарантом операції репо; 4) на відміну від депозитів розміщених за ТЮ програмою предметом застави є лише зобов'язання Казначейства США із дисконтом у 1% (зобов'язання строком до 3 років), 2% (зобов'язання строком від 3 до 10 років), 3% (зобов'язання строком від 10 до 30 років).

Крім того у США операції репо слугують індикатором ставки за якою доцільно розміщувати депозити за ТЮ програмою. Обсяг розміщення депозитів за програмою репо є незначним і коливається в межах від 0,5 до 6 млрд. дол. США. Організацію операцій репо здійснює федеральний резервний банк Сент-Луїс. Таким чином касові залишки у США фактично розподіляються на декілька категорій за ступенем ліквідності:

1) Депозити до запитання розміщені на рахунках у ФРС — мають найвищу ліквідність. Середнє значення депозитів на рахунках у ФРС підтримується на рівні 0,2% від до річних видатків, що становить 17-20% від середньорічних касових залишків;

2) Кошти розміщені з використанням механізму репо. Їх середнє значення підтримується на рівні 0,04 — 0,08% щодо річних видатків, що складає 4 -7% від середньорічних касових залишків.

3) Регулярні поточні депозити розміщені на рахунках приватних установ за програмою TT&L та її різновидами Special Direct Investment, Dynamic Investment. Залежно від класу установ — учасників TT&L, ліквідність розміщених коштів різниться.

4) Строкові депозити розміщені за програмою ТЮ найменш ліквідна форма розміщення депозитів. Середнє значення строкових депозитів щодо річних видатків становить 0,21-0,35% і займають вони від 46% до 58% усіх касових видатків.

Особливістю управління касовим балансом в США є надзвичайно низький рівень касових залишків — близько 1% від річних видатків федерального бюджету. Таке низьке значення касових залишків вдається досягати завдяки, активному використанню короткострокових зобов'язань для покриття касових розривів. Зокрема частка короткострокових казначейських зобов'язань строком обігу до 1 року (treasury bills) у структурі всього боргу федерального уряду¹³ становить 25%. Для цього Казначейство випускає цілий спектр зобов'язань, зокрема на регулярній основі строком обігу 4 тижні, 26 тижнів, 56 тижнів, та, при потребі, більш короткострокові зобов'язання строком обігу від кількох днів (cash management treasury bills). Про високу ефективність управління касовими залишками свідчить також показники коефіцієнту варіації загальних касових залишків на рівні 80%, з одного боку, та відносно низький коефіцієнт варіації залишків у ФРС на рівні 15 — 50% з іншого. Хоча варто зазначити, що настільки вдале управління касовим балансом зумовлюється можливістю виходити на

¹³ За винятком боргу, що є у розпорядженні урядових установ.

найбільш ємний та ліквідний фінансовий ринок у світі, чого позбавлені органи з управління касовими залишками у інших країнах світу.

Управління касовими залишками у Франції. Особливістю управління касовим балансом у Франції є те, що Казначейство Франції — Agence France Tresor обслуговує не тільки центральний уряд, як це відбувається у США, Австралії та Канаді, зважаючи на їх федеративний устрій, а й органи місцевого самоврядування, ряд великих державних підприємств і навіть деякі африканські франкомовні країни. Для цього було запроваджено єдиний казначейський рахунок — Treasury single account, який відображав балансовий підсумок усіх учасників цієї системи з можливістю розміщувати надлишки на міжбанківському ринку. Частка грошових потоків уряду від обсягу, що обслуговувало казначейство становила 45,6%, органи місцевої влади — 31,4%; державні підприємства та інші державні установи 23%. Інша особливість полягає у тому, що розрахунково-касові операції розпорядників бюджетних коштів здійснюється 211 філією центрального банку, а не комерційними банками, як це є у всіх розвинутих країнах. Наприкінці кожного робочого дня консолідований підсумок операцій центрального уряду та інших клієнтів Казначейства повинен мати кредитовий залишок. Протягом дня допускається існування дебетового залишку. На ту частину касового залишку, що розміщена у центральному банку нараховуються відсотки за ставкою нижчою від ринкових.

До обов'язків казначейства щодо управління касовим балансом належить:

- 1) Визначати обсяг готівки, що зберігається на ЄКР;
- 2) Інвестувати тимчасовий надлишок готівки на міжбанківському ринку у формі незабезпечених позик, операцій зворотного репо, а також позик окремим країнам єврозони із якими є домовленості про взаємне розміщення надлишкових ресурсів (Бельгія, Фінляндія, Нідерланди, Німеччина). Розміщення надлишкових залишків у формі незабезпечених депозитів здійснюється серед первинних дилерів шляхом проведення тендерів, ключовою умовою яких є ціна, а при її рівності — кредитний рейтинг. Доходи від розміщення надлишкових залишків у 2006 та 2007 роках склали 674 та 658 млн. євро відповідно, в тому числі: а) від розміщення у формі позик первинним дилерам 20% та 30%; б) від розміщення з використанням зворотного РЕПО, учасниками якого є теж первинні дилери, — 79% та 69%; в) від позик наданих урядам країн єврозони — по 1%.

- 3) Залучати готівку у формі незабезпечених кредитів, операцій РЕПО та запозичень від окремих країн євро зони.

- 4) Здійснювати випуск короткострокових дисконтних казначейських зобов'язань — Treasury bill для покриття тимчасових касових розривів. Станом на липень 2008 року обсяг цих зобов'язань складав 102 млрд. євро, що становить 10% від загального обсягу боргу. Випуск цих зобов'язань і строком обігу в 1 місяць, 3 місяці, 6 місяців та 1 рік забезпечило середньозважений строк обігу 182 дні.

Середньорічний обсяг залишків на єдиному казначейському рахунку у 2006 році складав 25 — 30 млрд. євро, що по відношенню до річних обсягів видатків становить близько 3%. Левову частку із цих коштів становили депозити розміщені через зворотне репо — до 80%, депозити без забезпечення — до 20%, позики надані урядам інших країн та кошти в центральному банку.

Варто зазначити, що в порівнянні із іншими країнами, що розглядалися вище, обсяг залишків розміщених в центральному банку є надзвичайно низьким — при цільовому орієнтирі у 100 млн., у 2006 році Казначейству вдалося знизити цей обсяг до — 96 млн. євро, що становить 0,3% від загального обсягу касових залишків, або 0,01 % від річного обсягу видатків (нагадаємо, що у США цей показник становить 0,19%, у Канаді — 0,7%, в Австралії — 0,5%). Такі результати було зумовлено цілеспрямованою роботою Казначейства щодо зниження цих залишків, зокрема у 2001 році вони становили 500 млн. дол. США, у 2002 — 455 млн. дол. США, 2003 — 113 млн. дол. США, 2004 — 112 млн. дол. США, 2005 — 105 млн. дол. США.

На депозити уряду розміщені у центральному банку нараховуються відсотки близькі до ринкових. Але з метою зацікавлення уряду у зменшенні залишку на рахунках у центральному банку нарахування відсотків не здійснюється на суму вище 300 млн. євро.

З метою недопущення помилок при визначенні необхідних касових залишків у Франції місцеві органи влади зобов'язані повідомляти казначейство про проведення разових операцій із значним обсягом — які перевищують 1 млн. євро, до 16:00 попереднього дня. Фактична частка проведення операцій в обсягах більше 1 млн. євро із завчасним повідомленням у 2006 році становила 92% при цільовому показнику 95%.

Управління касовими залишками в Україні. В Україні відповідальними за управління касовими залишками органами є:

- Міністерство фінансів України разом Державним казначейством України — щодо управління тимчасово вільними коштами єдиного казначейського рахунка та коштами валютних рахунків державного бюджету;

- Місцеві фінансові органи — щодо управління тимчасово вільними коштами місцевих бюджетів. Тимчасово вільні кошти — це обсяг коштів, які обліковуються у Державному казначействі на рахунках державного (місцевого) бюджету, відволікання яких не призведе до втрати платоспроможності державного (місцевого) бюджету та виникнення заборгованості за загальним або спеціальним фондом державного (місцевого) бюджету, протягом періоду, на який передбачається здійснити розміщення таких коштів на фінансовому ринку.

В Україні передбачено два методи розміщення тимчасово вільних коштів та коштів валютних рахунків на фінансовому ринку:

- через проведення операцій зворотного репо;
- через розміщення на депозитах в комерційних банках.

Процес розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету був започаткований у 2008 році з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України №907 “Про затвердження Порядку тимчасової купівлі (продажу) державних цінних паперів”. Однак тоді, у зв'язку з розгортанням кризових явищ на фінансових ринках, розміщення коштів державного бюджету так і не відбулося.

Із прийняттям нового Бюджетного кодексу, право Міністерства фінансів України, за погодженням з Національним банком України, здійснювати активне управління тимчасово вільними залишками коштів державного бюджету та коштами валютних рахунків державного бюджету шляхом розміщення на депозитах або проведення операцій зворотного репо було передбачено на законодавчому рівні.

Натомість місцеві фінансові органи достатньо давно здійснюють управління тимчасово вільними коштами шляхом розміщення їх на депозитах. В новій редакції Бюджетного кодексу передбачене також право місцевих фінансових органів здійснювати операції зворотного репо. Зокрема, ним передбачено, що місцеві фінансові органи за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради можуть здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду. При цьому, операції зворотного репо можуть проводитись із державними цінними паперами, цінними паперами, емітованими Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою.

§ 4. Управління борговими зобов'язаннями

Розміщення державних цінних паперів. Основною формою здійснення запозичень на фінансових ринках, на сьогодні, є випуск державних цінних паперів (ДЦП). Випуск ДЦП може здійснюватись:

- на конкурентному аукціоні;
- на другому етапі аукціону (неконкурентне розміщення);
- через дорозміщення (tap issue);
- розміщення через підписку;
- розміщення через спеціалізовані установи;

Розміщення на конкурентних аукціонах — найбільш поширена у світовій практиці форма розміщення ДЦП на внутрішньому ринку. Передумовою проведення аукціону є оголошення про проведення аукціону із зазначенням параметрів випуску ДЦП. Строки здійснення оголошення можуть регламентуватися правилами проведення аукціонів або в контракті із первинними дилерами (ПД).

Аукціони можна класифікувати:

- За методом встановлення ціни на ДЦП: 1) дискримінаційні, 2) дискримінаційні з встановленням ціни відсікання; 3) за єдиною найменшою запропонованою ціною.

Дискримінаційні аукціони передбачають задоволення заявок починаючи із найвищої ціни, аж до повного розміщення оголошеного обсягу випуску. Вони є найбільш поширеними у світовій практиці. За такою схемою працюють у Бельгії, Канаді (бонди з фіксованою доходністю), Франції, Греції, Угорщині, Італії (лише векселі), Литві, Польщі, Португалії, Словенії (лише бонди), Швеції, Великобританії (облігації з фіксованою доходністю).

Дискримінаційні аукціони із встановленням ціни відсікання відбуваються за аналогічною процедурою, але заявки задовольняються до досягнення ціною мінімального значення встановленого відповідними органами. У прямому вигляді цей механізм використовується все рідше, натомість більш поширеною є практика неповного розміщення або відмова від розміщення оголошеного випуску ДЦП, що фактично є

тотожним встановленню ціни відсікання. У більшості країн уряд залишає за собою право змінювати обсяги розміщення на аукціонах. Зокрема із 28 розглянутих країн таке право передбачене у 23. Не передбачено такого права лише у Аргентині, Бразилії, Нідерландах та Франції. Формами зміни обсягу розміщення можуть бути: збільшення обсягу випуску на конкурентному аукціоні у випадку високого попиту на ДЦП (Австрія, Португалія), оголошення мінімального та максимального обсягу випуску ДЦП, що дозволяє коригувати фактичний обсяг випуску, зменшення обсягу випуску або перенесення торгів. Варто зауважити, що країни із стабільно функціонуючим фінансовим ринком досить рідко використовують право обмежити обсяг випуску або скасувати аукціон¹⁴. Розміщення за дискримінаційним принципом використовується у світовій практиці частіше ніж за єдиною ціною, при цьому бонди, особливо з фіксованою доходністю розміщуються здебільшого на дискримінаційних конкурентних аукціонах, а векселі та ДЦП з індексованою доходністю на аукціонах з єдиною ціною.

Аукціони на яких заявки задовольняються за єдиною найменшою запропонованою ціною. Ціни заявок сортується в порядку спадання і всі заявки задовольняються за найменшою ціною, за якої існує можливість розмістити необхідний обсяг випуску (зокрема, такий тип аукціону практикується у Словенії (лише векселі), Італії (лише бонди), Фінляндії, Великої Британії Канаді (ДЦП з плаваючою доходністю). Вважається, що механізм прийняття заявок за єдиною ціною, може призвести до надмірної концентрації певного виду ДЦП в одних руках, що, в свою чергу, може викликати збурення на внутрішньому ринку ДЦП, якщо він не є достатньо конкурентним.

- За можливістю доступу до аукціону інших учасників: закриті та відкриті аукціони.

Закриті аукціони — аукціони, які передбачають виключне право ПД приймати у них участь. У більшості країн у яких запроваджено інститут ПД проводяться закриті торги.

Відкриті аукціони — аукціони, які передбачають допуск до торгів інших, ніж первинні дилери, учасників.

Практично у всіх країнах, які використовують конкурентні аукціони для розміщення ДЦП, проводиться так званий другий раунд аукціону, або неконкурентне розміщення, на якому ДЦП розміщуються здебільшого за середньозваженою ціною, що склалась на конкурентному аукціоні (у випадку дискримінаційних аукціонів). Із 28 країн, в яких аналізувалась процедура розміщення ДЦП, форма неконкурентного розміщення не використовувалась лише у Бразилії, Фінляндії, Франції та Швеції.

Дорозміщення (tap issue)- метод розміщення боргових зобов'язань, що передбачає додатковий випуск цінних паперів, дебютне розміщення яких на аукціоні уже відбулось. ДЦП випускають з ідентичним номінальним обсягом, строком погашення, купонною ставкою, однак продаються за поточною ринковою ціною. Цей метод використовується у Великобританії, Франції, Нідерландах і Україні. За рахунок

¹⁴ Зокрема у США та Канаді ще жодного разу не було використано дане право

дорозміщення вдається досягти підвищення ліквідності раніше випущених ДЦП, економії бюджетних коштів на організацію нових випусків.

Розміщення через підписку — форма розміщення, яка використовується для випуску нових або зовнішніх (номінованих в іноземній валюті) випусків ДЦП, ступінь ліквідності яких на перших етапах є низькою. Оскільки ця обставина зменшує обсяги попиту, проведення аукціону є недоцільним. Розміщення через підписку може здійснюватись приватно або шляхом створення синдикату зацікавлених фінансових установ. Така форма розміщення використовується для розміщення ОЗДП в Україні.

Випуск через мережу державних банків, ПД, або спеціально уповноважених комерційних банків роздрібних ДЦП, призначених для домогосподарств. Такі ДЦП передбачають, як правило, індексовану доходність.

Розрізняють такі види ДЦП:

- За строком обігу: короткострокові (векселі), середньострокові та довгострокові (бонди).

- За методом встановлення доходності: з фіксованою доходністю, з плаваючою ставкою, з індексованою доходністю. У випадку ДЦП з плаваючою ставкою доходність залежить від відсоткової ставки на фінансовому ринку (LIBOR, EURIBOR). Натомість доходність облігацій з індексованою доходністю залежить від рівня інфляції.

- Відповідно до ринку на якому розміщуються ДЦП: внутрішні та зовнішні. Варто зазначити, що такий розподіл актуальний лише для малих та середніх за економічним розвитком країн. У випадку країн з великим фінансовим ринком випуск ДЦП спеціально призначених для нерезидентів не передбачається. Із внутрішніх ДЦП в окремий підвид виділяють ДЦП спеціально призначенні для населення.

В Україні неодноразово робилися спроби випуску роздрібних ДЦП призначених для населення з метою залучення неорганізованих заощаджень в умовах кризових явищ на фінансовому ринку. Такі спроби здійснювались у 1997 — 1998 роках та 2009 році¹⁵. Однак через недостатню доходність, а також недовіру до уряду, цей вид ДЦП не набув популярності.

- Відповідно до періодичності виплати доходу: звичайні облігації та облігації з нульовою доходністю. Облігації з нульовою доходністю реалізується на ринку з дисконтом, а емітент зобов'язується до кінця строку повернути суму згідно номіналу. Вони використовуються у країнах з розвинутим фінансовим ринком для задоволення попиту на інструменти, що використовуються з метою фінансової інженерії.

З метою полегшення процесу розміщення ДЦП, у більшості країн світу уряди формалізують у договорі свої взаємовідносини із постійними учасниками торгів — первинними дилерами, визначаючи права та обов'язки сторін. У міжнародній практиці первинні дилери можуть отримувати такі права:

- виключний або привілейований доступ до розміщення на конкурентних аукціонах;

¹⁵ Постанова КМУ від 14 квітня 2009 р. №362 «Про випуск казначейських зобов'язань».

- виняткові права ПД на первинному ринку векселів і бондів;
- виключне право або привілеї доступу до неконкурентного розміщення;
- виключне право бути контрагентом центрального банку щодо здійснення ним операцій на відкритому ринку;
- винятковий доступ до рефінансування центрального банку у випадку проблем із ліквідністю;
- привілейований доступ до операцій рефінансування з боку уряду;
- виняткове право бути контрагентом міністерства фінансів;
- виняткове право придбати у міністерства фінансів чи центрального банку необхідні ПД для поставки за діючими форвардними або ф'ючерсними контрактами ДЦП;
- отримувати визначену комісію за участь у розміщенні ДЦП;
- звільнення від оподаткування доходів від інвестування в ДЦП;
- можливість не резервувати кошти під час подання заявки;
- ексклюзивне право декомпозицію та реконструкцію облігацій;
- право здійснювати інші операції з похідними фінансовими інструментами з міністерством фінансів;
- право входити до комісії, що оцінює діяльність первинних дилерів та надає рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування внутрішнього ринку ДЦП.

В обмін на це вони зобов'язуються приймати активну участь на первинному ринку та вторинному ринках, зокрема:

- придбати за визначений період (найчастіше за 12 місяців) мінімальну частку від запропонованого або оголошеного обсягу випуску ДЦП лише на конкурентних аукціонах або в цілому. Найбільш поширена норма придбання ДЦП на первинному ринку становить 2 — 3% загального обсягу;
- виставляти фіксовані та / або індикативні котирування на ДЦП на первинному та вторинному ринках;
- інформувати уряд про ситуацію на внутрішньому фінансовому ринку;
- здійснення операцій з покращення структури державного боргу — обмін ДЦП та достроковий викуп неліквідних випусків;
- розповсюдження серед домогосподарств роздрібних ДЦП (Індія, Франція).

Процес створення інституту ПД в Україні розпочато в результаті прийняття постанови КМУ від 14.04.2009 року №363 «Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів». На виконання цієї постанови було прийнято накази Міністерства фінансів від 10.06.2009 року №757 «Про затвердження Порядку відбору та функціонування первинних дилерів» та від 21.07.2009 року №918 «Про затвердження складу комісії з відбору та оцінки функціонування первинних дилерів і примірного договору про співпрацю на ринку державних цінних паперів».

Згідно вищезазначених документів, первинні дилери отримують виключне право купівлі ОВДП. Натомість дилер зобов'язується:

- подавати постійну (кожного робочого дня) пропозицію іншим первинним дилерам щодо купівлі та продажу облігацій випусків, перелік яких встановлюється

Міністерством фінансів за погодженням з усіма первинними дилерами (пропозиція здійснюється через фондові біржі в обсязі, що на початок торгів становить не менше 1 млн. грн. номінальної вартості за кожним випуском);

- подавати конкурентні заявки на купівлю ОВДП при їх розміщенні;
- забезпечувати купівлю ОВДП при їх розміщенні в обсязі не менше ніж 3% загального обсягу їх розміщення за конкурентними заявками протягом кожного півріччя;
- забезпечувати обіг ОВДП на вторинному ринку в обсязі не менше ніж 3% загального обсягу обігу протягом кожного півріччя;
- брати участь у зустрічах представників Міністерства фінансів із первинними дилерами та надавати пропозиції до графіків проведення розміщень ОВДП;
- надавати Міністерству фінансів інформацію згідно з переліком та в строки;
- не вступати в письмові чи усні домовленості з іншими первинними дилерами щодо цін чи дохідності купівлі ОВДП при їх розміщенні;
- надавати Міністерству фінансів у 5-денний термін інформацію про зміну організаційно-правової форми, юридичної та фактичної адрес з дати настання такої зміни;
- не передавати третій стороні свої права за договором.

Міністерство фінансів має право в односторонньому порядку позбавити статусу первинного дилера у випадку:

- подання первинними дилерами неправдивих відомостей у заявці на укладання договору;
- відмови дилера від пропозиції Міністерства фінансів внести загальні для всіх первинних дилерів, зміни до договору щодо підтримки ринку державних облігацій;
- якщо обсяги викупу дилером ОВДП за підсумками року відповідно до оцінки Міністерства фінансів виявляться найменшими серед первинних дилерів.

Операції активного управління борговими зобов'язаннями. В силу недостатньо розвинутого внутрішнього фінансового ринку, спектр операцій з активного управління борговими зобов'язаннями в Україні є вузьким. Зокрема, з метою економії бюджетних коштів, Бюджетний кодекс надає право Міністерству фінансів України (Верховній Раді Автономної Республіки Крим, міській раді) здійснювати операції з обміну, випуску, купівлі, викупу та продажу боргових зобов'язань.

У вітчизняному законодавстві під купівлею боргових зобов'язань мається на увазі придбання емітентом у власників неліквідних та витратних в обслуговуванні облігацій, що здійснюється після закінчення строку розміщення та/або під час обігу облігацій, і які в подальшому можуть бути повторно виставлені на продаж.

Натомість викуп боргових зобов'язань передбачає придбання емітентом у власників оплачених ними облігацій, що здійснюється після закінчення строку розміщення та/або під час обігу облігацій, і які в подальшому будуть анульовані.

У міжнародній практиці, операції з купівлі та викупу емітентом своїх боргових зобов'язань, як правило, використовується єдиний термін «зворотний викуп» (cash buyback).

Обмін боргових зобов'язань (switch buyback) — це правочин з викупу та одночасного випуску взамін інших, менш витратних в обслуговуванні боргових зобов'язань.

Випуск (емісія) відповідно до закону України — це установлена законодавством послідовність дій емітента щодо випуску та розміщення емісійних цінних паперів. До операцій, що здійснюється з метою економії бюджетних коштів відносяться правочини з випуску лише тих боргових зобов'язань, що емітуються з метою заміщення раніше викуплених, більш витратних в обслуговуванні боргових зобов'язань.

Продаж боргових зобов'язань — повторна реалізація боргових зобов'язань, які раніше були куплені. В даному випадку, операції з купівлі та продажу боргових зобов'язань є різними, формально не пов'язаними правочинами.

Операції із зворотного викупу (обміну) уряди використовують з метою:

- Підвищення ліквідності та зменшення витрат з обслуговування. Виявлено, що загалом вартість обслуговування портфеля векселів казначейства США минулих випусків, є вищою ніж вартість портфеля векселів поточної серії, з аналогічними строками обігу та дюрацією.

- Зменшення перекосів (squeeze) на ринку ДЦП, що може виникнути внаслідок дій окремих учасників ринку ДЦП із високою часткою окремих серій ДЦП на підвищення доходності ДЦП. Змінити структуру портфелю боргових зобов'язань для уряду та активів для ринкових суб'єктів.

- Згладити пікові періоди виплат з бюджету за основною сумою боргу та відсотковими платежами. Як зазначається у роботі¹⁶ висока фрагментація ринку ДЦП, що спричинена наявністю великої кількості серійних випусків за строками обігу, негативно впливає на ліквідність ринку. З іншого боку, низька фрагментація суперечить цілям оптимального управління ліквідністю бюджету. Тому, з метою вирішення цієї колізії, у 1990—х роках, у більшості розвинутих країн, уряди почали використовувати операції із зворотного викупу (обміну) для згладжування піків грошових надходжень від випуску невеликої кількості видів ДЦП.

Водночас у в законодавстві України не передбачено право уряду використовувати ряд операцій та похідні інструменти з управління державним боргом:

- Відсоткові свопи. Ринок відсоткових свопів виник в результаті того, що деякі з гравців фінансового ринку, зокрема уряд, опираючись на свій високий кредитний рейтинг спроможні залучати у середньо- та довгостроковому періоді кредитні ресурси за нижчою фіксованою ставкою, ніж інші учасники ринку. Використовуючи ці переваги, вони укладають угоду з іншими учасниками, згідно з якою зобов'язуються сплачувати їм плаваючу ставку за умовною сумою боргу, отримуючи таким чином фіксовану суму доходу. За нормальних умов, позитивно нахилена крива доходності надає їм змогу заощаджувати внаслідок таких операцій. Тобто, відсотковий своп — це угода між двома учасниками ринку щодо обміну відсотковими платежами, один з яких встановлюється з фіксованою ставкою, а інший — з плаваючою, платежі нараховуються на визначену основну суму коштів протягом визначеного періоду.

Особливістю відсоткових свопів є те, що вони не передбачають обміну основними сумами. Щоб це підкреслити, при оцінці обсягу своп-угод, замість вживання терміну

¹⁶ Bank of Canada. Toni Gravelle. Buying Back Government Bonds: Mechanics and Other Considerations [Електронний ресурс] // Working Paper 98-9. — June 1998. — 33 p. Режим доступу: <http://www.bankofcanada.ca/en/res/wp/1998/wp98-9.pdf>.

“номінальний” (nominal) вживають термін “умовний” (notinal). Сторона яка платить фіксовану процентну ставку є покупцем свопу, натомість сторона яка отримує фіксовану процентну ставку є продавцем. Продавці відсоткових свопів виставляють котирування фіксованої частини свопу, в обмін на плаваючу відсоткову ставку. При встановленні фіксованої відсоткової ставки за відсотковим свопом береться до уваги нахил кривої доходності (він залежить від очікувань учасників ринку стосовно майбутніх ставок доходності) та ризику (вони впливають на рівень комісійної винагороди, що сплачує продавець свопу).

Плаваюча відсоткова ставка встановлюється на початку відсоткового періоду і сплачується в кінці періоду. Частота перегляду плаваючої відсоткової ставки (відсотковий період) визначається сторонами. Це означає, що у випадку встановлення піврічного відсоткового періоду, розмір першої плаваючої відсоткової ставки, яку необхідно буде сплатити через 6 місяців буде дорівнювати поточній плаваючій відсотковій ставці на момент підписання договору, другої плаваючої відсоткової ставки, яку необхідно буде сплатити через 12 місяців, буде дорівнювати плаваючій відсотковій ставці, яка складеться через 6 місяців і т.д. Найбільш поширеним є піврічний або кварталний перегляд відсоткової ставки. Однак, існують свопи в яких плаваюча відсоткова ставка переглядається щоденно з прив'язкою до ставки overnight. Строки обігу таких свопів є коротшими, ніж у традиційних відсоткових свопах (зазвичай менше трьох місяців), а кінцеві розрахунки за такими свопами проводяться при закінченні контракту, а не відсоткового періоду.

Фіксовані відсоткові ставки за відсотковими свопами встановлюються у річному зрізі і завжди сплачуються раз в рік безвідносно щодо тривалості відсоткового періоду встановлення та сплати плаваючої відсоткової ставки.

Учасники своп-операцій можуть домовитись про те, що відсотковий плаваючий платіж не є тотожним плаваючій відсотковій ставці і може перевищувати або буде меншим за відповідну базу (наприклад 6 місячний LIBOR + 0,025 %). Відповідно зменшується або збільшується фіксована ставка своп-угоди. Відсоткові свопи-угоди здійснюються поза біржею. Незважаючи на це, котирування свопів на міжбанку встановлюються щоденно.

- Обмін майбутніми відсотковими ставками (forward rate agreements (FRAs) — це угода між двома контрагентами про зобов'язання здійснити на визначену дату обмін платежами на основі короткострокових відсоткових ставок. Одна з них є фіксованою і встановлюється при укладанні угоди, а інша — плаваюча і буде відома на момент початку дії форвардного періоду. Тобто, по суті FRAs є відсотковим свопом, дія якого починається через визначений період. Наприклад, 1 — річний відсотковий своп можна представити як піврічний відсотковий своп, та піврічний обмін майбутніми відсотковими ставками з форвардним періодом пів року.

- Валютні свопи — передбачає обмін валютами. Як наслідок, основна сума валютного свопу є не умовною, як у випадку відсоткових свопів. Структура валютного свопу зображена на рис. 3.3.

Валютні свопи здебільшого використовуються урядами з метою хеджування ризиків підвищення курсу іноземної валюти у якій здійснено державне запозичення.

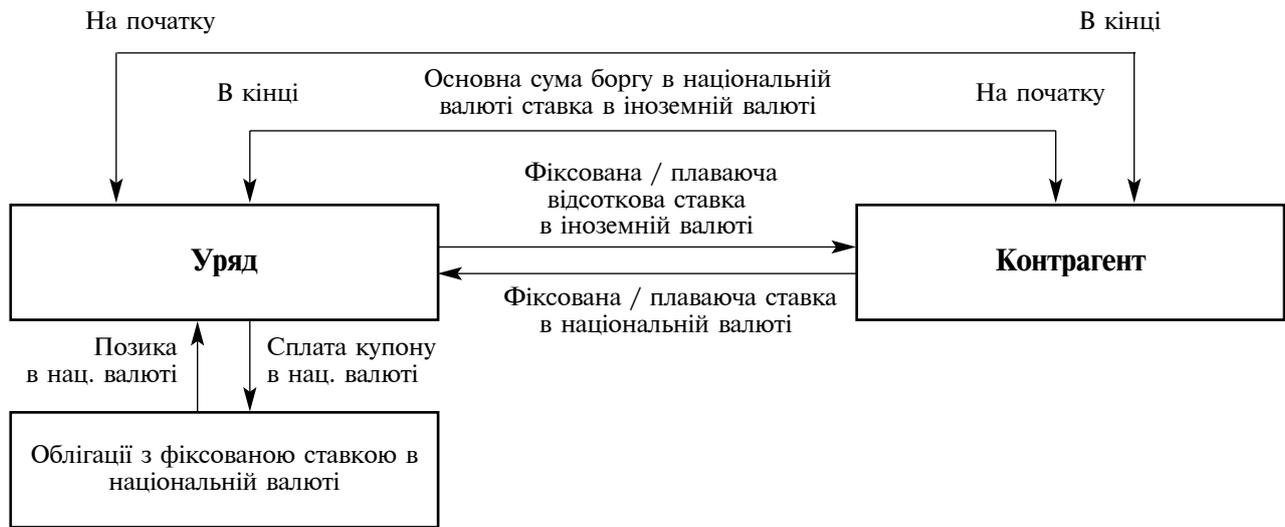


Рис. 3.3. Структура валютного свопу за участі уряду

Використання валютних свопів в Україні дозволило б уникнути різкого зростання державного боргу у 2008 році у зв'язку з падінням курсу національних валют.

- Декомпозиція — це розподіл виплат з погашення основної суми боргу та виплат відсотків за купонними облігаціями за різними власниками. В результаті з'являється два види безкупонних цінних паперів — *STRIPS (Separate Trading of Registered Interest and Principal of Securities)*, відкріплені купон та основна сума, торгівля якими відбувається порізно. Для проведення операцій з декомпозиції купонних облігацій, необхідна участь центрального банку, або іншого депозитарію, який “стриже” купони для дилерів — реєструє та обліковує право власності на отримання відсоткових платежів та основної суми боргу за двома інвесторами.

Розщеплені облігації використовуються кредиторами з метою:

- Зменшення ризику інвестування. Оскільки володіння безкупонними облігаціями передбачає відсутність купонних платежів, це дозволяє уникати додаткових витрат та ризиків пов'язаних із необхідністю реінвестування отримуваних платежів, що актуально у випадку пасивних інвесторів (пенсійних фондів та страхових компаній);

- Проведення спекулятивних операцій. В очікуванні зміни кривих доходності або спреду між ними, безкупонні облігації, за рахунок більшого фінансового важелю, краще підходять для проведення спекулятивних операцій. Водночас власники безкупонних облігацій наражаються на більший відсотковий ризик — чим вищою є поточна ринкова відсоткова ставка, тим менша ринкова ціна облігації. Довгострокова облігація, або облігація із низькою купонною ставкою більшою мірою підпадає під відсотковий ризик, ніж короткострокова облігація або облігація із високою ставкою купону. Довгостроковість підвищує ставку дисконту на відсоткові платежі та основну суму, в той час як низька купонна ставка збільшує відносну ціну основної суми боргу. Відповідно, при аналогічних строках обігу, безкупонна облігація має вищий відсотковий ризик та більшу цінову мінливість. Це може бути перевагою для інвесторів, які очікують

зниження відсоткових ставок, а тому володіння безкупонними облігаціями, посилить ефект від збільшення їх ринкової вартості. З іншого боку, інвестори, які володіють цими облігаціями до погашення не несуть ризиків зміни номінальної ціни, оскільки облігація погашається за номіналом, а не відповідно до поточних ринкових ставок.

- Оптимізації фінансових потоків у випадку необхідності здійснення запланованих одноразових витрат.

Негативними наслідками створення розщеплених облігацій є зменшення їх ліквідності. Також часто виникає зворотна ситуація, коли в учасників ринку існує потреба в отриманні постійних періодичних доходів. В таких випадках первинні дилери звертаються до центрального банку з розрахунками щодо відновлення купонної облігації, коли відтворюється первинний цінний папір. Відновлена облігація не є ідентична тій, декомпозиція якої відбулася, — ставка купону та конкретна дата погашення купонів можуть відрізнятись. Частка розщеплених облігацій з купонною ставкою становить у розвинутих країнах від 3 до 5%. Найбільший обсяг розщеплених облігацій у США, в той час як відносно обсягу облігацій із купонними платежами лідерство утримує Канада (близько 40-50%).

Зважаючи, що використання даних інструментів не вимагає особливих технічних умов та навиків учасників ринку, запровадження цього інструменту в Україні можливе при сприянні Національного банку України. Однак, зважаючи на низький обсяг державного внутрішнього ринкового боргу та його низьку ліквідність, запровадження декомпозиції в Україні є передчасним.

Значно рідше у міжнародній практиці використовуються урядами опціони та ф'ючерси.

§ 5. Державні та місцеві гарантії

В умовах посилення міжнародної конкуренції, важливе значення для підвищення інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств відіграють заходи непрямої державної підтримки. Одним із основних інструментів такої підтримки є надання державних та місцевих гарантій за кредитами, що не передбачає прямого використання бюджетних коштів.

Гарантія виконання боргових зобов'язань — це вид забезпечення виконання зобов'язань, відповідно до яких держава або місцеві органи влади приймають на себе грошове зобов'язання перед кредитором, оформлене в письмовій формі (гарантійний лист, договір про надання гарантії), здійснити платежі в обсязі визначеному умовами надання гарантії, у разі невиконання позичальником зобов'язань щодо повернення грошових коштів. У вітчизняному законодавстві витрати з бюджету в результаті настання гарантійного випадку, а також погашення позичальником заборгованості перед бюджетом, відображаються за статтею надання та повернення кредитів з бюджету, що разом із доходами та видатками визначає рівень дефіциту бюджету¹⁷.

¹⁷ Нагадаємо, що у міжнародній практиці кредитування відноситься до статей фінансування.

До набрання чинності нової редакції Бюджетного кодексу, законодавством заборонялося надавати гарантії Автономною Республікою Крим та громадами міст, крім гарантій за кредитами, що надавалися міжнародними фінансовими організаціями.

Особливостями місцевих гарантій є те, що вони надаються лише суб'єктам комунального сектору відповідних територій з метою розвитку комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Надання гарантій або рекредитування (надання позик за рахунок запозичень від інших суб'єктів), якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України, здійснюється на умовах:

- 1) платності;
- 2) строковості;
- 3) майнового забезпечення¹⁸ або забезпечення зустрічними¹⁹, безвідзивними²⁰ та безумовними²¹ гарантіями банків, що дотримуються встановлених Національним банком України обов'язкових економічних нормативів;
- 4) наявності запланованих джерел виконання боргових зобов'язань, забезпечених гарантіями держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), інших ніж кошти державного (місцевого) бюджету.

Згідно з положеннями нової редакції Бюджетного кодексу, гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо джерелом їх повернення передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету. Дана заборона насамперед стосується Укравтодору, який, з одного боку є бюджетною установою, з іншого — від свого імені здійснює запозичення, в тому числі під гарантії уряду. При цьому вартість таких запозичень для Укравтодору була на 2 — 3% вищою ніж для уряду, а погашення та обслуговування зазначених позик здійснювалося з державного бюджету.

Суб'єкти господарювання, у віданні яких є майно державної або комунальної власності, зобов'язані погоджувати з Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими органами влади, надання цього майна у заставу. Крім того, предметом застави не можуть бути національні культурні та історичні цінності, що перебувають у державній власності і занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання, об'єкти державної власності, приватизація яких заборонена законодавчими актами, а також майнові комплекси державних підприємств та їх структурних підрозділів, що перебувають у процесі корпоратизації. При цьому дозволяється надавати в заставу товари в обороті або в переробці.

¹⁸ Майнове забезпечення — це вид забезпечення виконання зобов'язань шляхом надання майна (зокрема речей, цінних паперів, майнових прав) в заставу. Відповідно до Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року №435-IV, в силу застави кредитор (заставодержатель) має право у разі невиконання боржником (заставодавцем) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення за рахунок заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (право застави).

¹⁹ Зустрічна гарантія — гарантія, яку надає банк-контргарант на користь держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), що виступають гарантами.

²⁰ Безвідзивна (безвідклична) гарантія — гарантія, умови якої не можуть бути змінені і вона не може бути припинена банком-гарантом згідно із заявою принципала без згоди та погодження з бенефіціаром.

²¹ Безумовна гарантія — гарантія, за якою банк-гарант у разі порушення боржником свого зобов'язання, забезпеченого гарантією, сплачує кошти кредитору за першою його вимогою без подання будь-яких інших документів або виконання будь-яких інших умов.

Використання державних гарантій можна розглядати із двох позицій. Перша полягає у тому, що державні гарантії розглядаються як відстрочена форма фінансування витрат бюджету, оскільки наперед відомо, що частина кредитів під державні гарантії не буде повернута. Особливо очевидним із цієї позиції було надання державних гарантій як перехідної форми фінансування підприємств у країнах колишнього Радянського союзу. Неспроможність багатьох підприємств пристосуватися до нових ринкових умов зумовила використання державних гарантій як прихованої форми їх фінансування за рахунок бюджету.

Другий підхід розглядає державні гарантії як один із інструментів здійснення активної економічної політики. Вважається, що за такого підходу держава і кредитори мають спільні інтереси щодо фінансування інвестиційних проектів і розподіляють між собою ризики неповернення коштів. У цьому випадку державні гарантії є додатковим стимулом для кредиторів, оскільки очікуваного ними прибутку недостатньо, щоб компенсувати високі ризики проектів.

Використання державних гарантій, поряд із іншими методами підтримки пріоритетних напрямів розвитку економіки має ряд переваг:

- держава стимулює розвиток цих секторів економіки без використання бюджетних коштів напряму, в результаті зростає кількість прокредитованих підприємств, оскільки резервів під невиконання зобов'язань необхідно менше 100% від суми наданих кредитів під державні гарантії;

- на відміну від прямих державних субсидій, які використовуються на розсуд підприємця, кредити під гарантії за участю держави мають цільове використання і в більшій мірі спрямовуються на розвиток;

- необхідність повернення кредитів сприяє підвищенню ефективності використання залучених коштів.

Однак, існують аргументи щодо негативного впливу державних гарантій. Серед них можливість значних бюджетних витрат на обслуговування боргів позичальників в результаті настання гарантійних випадків та спотворення дії ринкового механізму, внаслідок чого за рахунок ефективних підприємств та галузей будуть підтримуватись неефективні галузі та підприємства економіки. Внаслідок цього змінюється структура економіки, знижується загальний добробут.

Державні (місцеві) гарантії можуть надаватися з метою підтримки:

- малих та новостворених підприємств;
- венчурних підприємств;
- великих стратегічних, містоутворюючих підприємств, що потребують санації;
- інвестиційних проектів та розвитку інфраструктури;
- експортоорієнтованих підприємств;
- окремих галузей економіки.

У розвинутих країнах поширеною практикою є надання гарантій малим та новоствореним підприємствам. На малих підприємствах зайнята значна частина трудових ресурсів, тому, під час економічної кризи, розвиток малого підприємництва має важливе значення для підвищення рівня зайнятості населення зняття соціальної напруги. Малі підприємства не спроможні конкурувати на ринку позичкових капіталів із

великими підприємствами в силу об'єктивних причин: по-перше, у випадку малих підприємств виникає «інформаційна асиметрія», коли кредитори володіють меншим обсягом інформації про ступінь ризику малих підприємств в порівнянні із великими та давно функціонуючими; по-друге, частка витрат кредитора на аналіз успішності проекту при кредитуванні малих підприємств зазвичай більша, ніж при кредитуванні великих підприємств.

Натомість, у нових індустріальних країнах, держава робить акцент на стимулюванні експортоорієнтованих підприємств, підприємств, що реалізують інвестиційні проекти, окремих галузей — точок економічного зростання.

Важливу роль державні гарантії відіграють і у підтримці великих підприємств, що належать до стратегічних галузей і мають загальнодержавне значення. Крім того, державні гарантії можуть надаватися з метою санації великих підприємств, що перебувають на межі банкрутства і закриття яких буде мати значні негативні соціальні наслідки. Зокрема, надання державних гарантій стало одним із факторів успішного проведення санації таких відомих компаній, як Телефункен (Німеччина) та Крайслер (США).

У світовій практиці існує два способи надання державних гарантій. Перший спосіб передбачає створення гарантійних фондів повернення кредитів за участю держави та комерційних банків, другий — надання державних гарантій, забезпеченням яких є кошти бюджетів.

У країнах Заходу надання державних гарантій та поручительств здебільшого здійснюється першим способом, тобто передано спеціалізованим товариствам, створеним за участю державного капіталу. Перший гарантійний фонд був створений в Європі у 1848 році і являв собою асоціацію взаємодопомоги підприємців. З часом держава почала використовувати гарантійні фонди у власних інтересах з метою досягнення важливих для неї цілей. Участь держави, у корегуванні ринкових механізмів надання кредитів, набула широкого розповсюдження після другої світової війни. Тоді, державні гарантії через фінансування державою гарантійних фондів, відіграли значну роль у відродженні європейської економіки. Підтримка малого бізнесу у Нідерландах та Німеччині була особливо відчутною. Відтоді уряди постійно зверталися до державних гарантій під час кризових явищ. Зокрема у Великобританії, під час правління Маргарет Тетчер велике безробіття, що виникло внаслідок реструктуризації вугільної галузі, вдалося подолати завдяки прийнятому «Плану Вільсона», що передбачав надання державних гарантій малому бізнесу.

У 90-х роках державні гарантії широко почали використовуватись у країнах із перехідною економікою у Східній Європі (додаток 1) та колишніх республіках Радянського Союзу.

Практика надання державних гарантій в Україні, за винятком гарантій аерокосмічній галузі, мала здебільшого негативні наслідки. За період незалежності, втрати бюджету в результаті настання гарантійних випадків становили біля 2-3 млрд. дол., з них до 50% становили гарантії аграрним біржам на придбання с/г техніки. Основними причинами низької ефективності надання державних гарантій були:

- 1) гарантування державою 100% суми кредиту;

Додаток 1. Надання державних гарантій у країнах Східної Європи²².

Угорщина: В Угорщині існує біля 8 регіональних фондів, проте 90% гарантій надається централізованим фондом «Hitelgarancia». Він був створений у вигляді акціонерного товариства для підтримки доступу малих і середніх підприємств до банківських кредитів шляхом надання їм безумовних гарантій. Основний власник фонду — угорський уряд, який має трохи більше 50% власності фонду, шляхом участі у статутному капіталі. Комерційні банки та інші фінансові установи володіють 49% статутного капіталу.

Польща: В Польщі існує ряд гарантійних фондів, більшість із яких були створені в рамках програм технічної допомоги. Два регіональні фонди і їх гарантійні капітали були створені в рамках спільної програми Польщі та Великобританії розвитку малого бізнесу. В середині 90-х років ряд фондів і відповідно, їх капіталів було створено за рахунок європейських коштів, залучених польським фондом підтримки і розвитку малого і середнього бізнесу. Деякі фонди були сформовані за рахунок коштів державного Казначейського Агентства із сільськогосподарської власності. Ще один регіональний фонд було створено в 2000 році в Познані, за рахунок ресурсів місцевого бюджету (75%) і Польського ощадного банку (25%).

Литва: Сільськогосподарський фонд кредитних гарантій був створений у 1997 році як акціонерне товариство. Фонд займається наданням гарантій банкам і виплатою середньо- і довгострокових проблемних кредитів, виданих с/г підприємствам. Міністерство сільського господарства є єдиним власником гарантійного фонду. Держава несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями фонду.

Естонія: Естонський гарантійний фонд з кредитів і експорту «KredEx» був створений у 2000 році, що знаходиться під юрисдикцією Міністерства з економічних справ та комунікацій, цілями якої є підтримка розвитку підприємництва, експорту, житлового будівництва

- 2) відсутність єдиного органу відповідального за результати надання гарантій, а також персоніфікації відповідальності;
- 3) безсистемність та відсутність чітких критеріїв щодо надання державних гарантій;
- 4) високий рівень корупції в країні;
- 5) економічна стагнація та девальвація національної валюти у 90-х роках.

З метою відшкодування цієї заборгованості, заборгованості перед бюджетом, що виникатиме в результаті рекредитування з державного (місцевого) бюджету, а також плати за користування цими позичками, нова редакція Бюджетного кодексу передбачає застосування механізму стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників. Строк, у межах якого держава (Автономна Республіка Крим чи територіальна громада міста) може звернутися до суду з вимогою про погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання не обмежується.

Органи державної податкової служби зобов'язані забезпечувати судовий процес з метою стягнення заборгованості перед відповідними бюджетами до прийняття рішення вищими спеціалізованими судами. Міністерство фінансів України має право залучати суб'єктів господарювання (колекторські компанії, адвокатські контори) для

²² <http://research.by/> Гарантійне фонд для підприємств малого и среднего бизнеса.

представництва органів державної влади у судах у справах про стягнення заборгованості перед державою за зобов'язаннями перед державою, що виникла в результаті надання бюджетного кредиту, рекредитування та виконання гарантійних зобов'язань.

Крім того, Міністерство фінансів України та виконавчі органи відповідних місцевих рад мають право здійснювати продаж прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, а також за кредитами з відповідних бюджетів згідно із затвердженим порядком. Продаж прав вимоги Міністерством фінансів України регулюється «Порядком продажу прав вимоги погашення простроченої понад три роки заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі», що затверджується постановами Кабінету Міністрів України. Порядок продажу прав вимоги виконавчими органами відповідних місцевих рад затверджується Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними місцевими радами з дотриманням вимог встановлених Кабінетом Міністрів України.

У випадку проведення санації²³ суб'єкта господарювання, який має заборгованість перед відповідними бюджетами за кредитами (позиками) під державні (місцеві) гарантії чи за кредитами з бюджету за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, дозволяється її розстрочення на строк не більше трьох років. Списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (місцевими органами влади) за позиками залученими під державні (місцеві) гарантії, дозволяється при виконанні наступних передумов:

1) у суб'єктів господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи у зв'язку з визнанням їх банкрутами, виявилось недостатньо активів для погашення цієї заборгованості;

2) судові рішення не на користь держави набрали законної сили та стягнення такої заборгованості в судовому порядку є неможливим або недоцільним;

3) стягнення зазначеної заборгованості в судовому порядку є неможливим або недоцільним.

В Україні, з метою підвищення ефективності державних та місцевих гарантій доцільно обмежити частку покриття гарантією суми кредитів. Якщо гарантія повністю покриватиме кредитні зобов'язання позичальника, кредитор матиме менше стимулів для оцінки кредитних ризиків. Недостатність стимулів для належної оцінки ступеню кредитоспроможності позичальника та мінімізації ризику неплатежів за кредитною угодою заохочуватиме кредиторів до укладення ризикових угод, що вестиме до накопичення на балансі держави гарантованих зобов'язань, які з високою вірогідністю погашатимуться урядом чи місцевими органами влади.

Європейська комісія вважає, що покриття державною гарантією, 80 % суми кредиту слугуватиме адекватним засобом мінімізації ризиків, пов'язаних з кредитною

²³ Санація — система заходів, що здійснюються під час провадження у справі про банкрутство з метою запобігання визнання боржника банкрутом та його ліквідації, спрямована на оздоровлення фінансово-господарського становища боржника, а також задоволення в повному обсязі або частково вимог кредиторів шляхом кредитування, реструктуризації підприємства, боргів і капіталу та (або) зміну організаційно-правової та виробничої структури боржника.

трансакцією, і стимулювання кредиторів до ретельної оцінки ступеня кредитоспроможності позичальника. У Канаді у рамках загальної системи управління державними гарантіями визначено, що кредитор несе, щонайменше, 15 % чистих витрат, пов'язаних із банкрутством позичальника.

Таким чином, розподіл кредитних ризиків між урядом, кредитором і позичальником сприятиме зменшенню гостроти проблем морального ризику і негативного відбору позичальників. Зазначений механізм зберігатиме стимули ефективно управляти ризиками для підприємств-позичальників та їх кредиторів, а для держави (місцевих органів) зменшуватиме тягар фінансових витрат, пов'язаних із функціонуванням системи державних гарантій.

§ 6. Державний та місцевий борг

Згідно методології GFSM 2001, борг — це зобов'язання дебітора виплати проценти та/або основну суми боргу кредитору в обумовлений термін у майбутньому.

Боргові зобов'язання можуть залучатися у формі, що складається з таких інструментів: депозитів, боргових цінних паперів, кредитів і позик, страхових технічних резервів, кредиторської заборгованості, оформленої іншим чином.

Боргові цінні папери — фінансові інструменти, які засвідчують, що дана інституційна одиниця має зобов'язання, які повинні бути врегульовані шляхом виплати грошових коштів, надання іншого фінансового інструменту чи будь якого іншого об'єкту, що має певну економічну цінність. Відповідно до GFS 2001, до категорії боргових цінних паперів відносяться: 1) векселі, оборотні депозитні сертифікати, банківські акцепти та інші короткострокові цінні папери, які надають власнику безумовне право у визначений термін на отримання обумовленої фіксованої суми і випускаються із дисконтом до цієї суми. 2) облігації та незабезпечені боргові зобов'язання — являють собою довгострокові цінні папери, які надають їх власникам безумовне право на отримання грошового доходу.

Кредити і позики — фінансові інструменти, які створюються, коли кредитор надає кошти на пряму дебітору і в якості засвідчення права власності на актив отримує необоротний документ. У випадку, коли кредити і позики стають об'єктом купівлі продажу на вторинних ринках, вони переносяться у категорію цінних паперів. До категорії позик відносяться також операції репо — продаж цінних паперів, монетарного золота та інших активів з наступним їх викупом.

Страхові технічні резерви — у GFS 2001 вони складаються із вартості активів домогосподарств в пенсійних фондах і резервах із страхування життя, коштів отриманих як передоплата страхових премій, а також резервів на покриття непогашених вимог із страхового відшкодування. Одиниці сектору державного управління можуть приймати зобов'язання із страхових технічних резервів в якості управляючого програмами страхування (крім страхування життя) і неавтономними або такими які не передбачають створення спеціальних фондів пенсійними програмами. Крім цього у

SNA 1993 року є пропозиції ввести до цієї статті резерви на покриття можливих витрат пов'язаних із вступом у дію гарантійних випадків за кредитами наданими під державні гарантії.

Інша кредиторська заборгованість — заборгованість по заробітній платі та соціальних виплатах, заборгованість з відшкодування ПДВ, авансові платежі з податків, заборгованість, що виникла в результаті взяття на себе зобов'язань іншого інституційного сектору, заборгованість з виплати доходу за акціями²⁴, а також зобов'язання із виплати страхових платежів спеціально створеними автономними фондами, крім пенсійних²⁵.

Залежно від методології обліку основної суми боргу розрізняють:

1) номінальну та ринкову вартість боргу;

2) консолідований та неконсолідований — різниця між ними полягає у тому, що консолідований борг не враховує тієї частини боргу, яка є у власності інших структурних одиниць цього сектору. Тобто якщо власником частини облігацій боргу центрального уряду виступають позабюджетні фонди то консолідований борг сектору державного управління буде менший на суму цих облігацій. Консолідований метод здійснюється у країнах ЄС натомість у США та Японії ведуть облік неконсолідованого боргу;

3) борг, який обліковується касовим методом та методом нарахувань. При використанні касового методу до боргу не відноситься кредиторська та дебіторська заборгованість, що відповідним чином не оформлена;

4) чистий та валовий борг — чистий борг розраховується шляхом віднімання від пасивів, що оформлені певними інструментами, що формують борг, активів за цими ж інструментами

Крім боргу органів державного управління різних рівнів, з метою контролю за показниками боргу, який має вірогідність стати державним у міжнародній світовій практиці обліковують так званий суспільний борг (*public debt*). Відповідно до міжнародних стандартів ООН, *суспільний борг* — це сукупність зобов'язань (як наявних, так і юридично оформлених, які забезпечені необхідним фінансуванням, але, внаслідок деяких обставин, не є такими, що набрали чинності), які безпосередньо прийняті на себе державними органами такими як: центральний уряд (або федеральний уряд залежно від політичної організації країни); центральні органи штатів, провінцій, муніципалітетів, регіонів або інші місцеві органи влади; корпорації або підприємства, які знаходяться у державній власності чи контролюються державою.

Обмеження обсягу державного боргу. У світовій практиці перші спроби формалізувати обмежуючі правила у вигляді законодавчих норм розпочалися понад 150 років тому. З цього часу еволюція законодавчого регулювання державної заборгованості пройшла чотири етапи:

²⁴ Положенням СДФ рекомендується включати нараховані але не виплачені проценти до складу основної суми боргу хоча допускається їх не врахування.

²⁵ Вище названі соціальні зобов'язання відносяться до складу державного боргу лише у методології GFS 2001 в той час як у SNA 1993 усі відрахування на соціальні потреби відносяться до складу доходів, а тому не є борговими зобов'язаннями.

Табл. 3. Основні відмінності у визначенні боргу згідно міжнародної та вітчизняної методології

	GFSM 2001	EDP	Україна
Вплив зобов'язань з виплати пенсій на обсяг боргу	відносяться	не відносяться	не відносяться
Вплив умовних в т.ч. гарантійних зобов'язань на обсяг боргу	можуть відноситись	не відносяться	відносяться
Вплив зобов'язань установ, що не відносяться до СЗДУ, однак підтримуються державою на обсяг боргу	можуть відноситись	не відносяться	не відносяться
Рівень сектору, на якому визначається борг, що підлягає обмеженню	—	СЗДУ	центральний бюджет

- Спершу регіональні органи влади федеральних держав намагалися забезпечити ефективне використання запозичених коштів через дотримання “золотого правила” державних фінансів. Починаючи із середини XIX ст., деякі штати у США та з 1920-х рр. кантони у Швейцарії взяли на себе зобов'язання підтримувати баланс поточного бюджету.

- Після II світової війни окремі індустріальні країни — Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди — ввели до національного законодавства вимоги щодо балансування бюджету, які були обов'язковими для центрального уряду. Такі вимоги органічно вписувалися в стабілізаційні програми грошових реформ, які проводилися в цих країнах у повоєнний період.

- У 1960-ті рр. пильна увага почала приділятися джерелам фінансування дефіциту бюджету. Ряд країн вдалися до заборони фінансування дефіциту бюджету з емісійних джерел. Такі норми стали складовою частиною законодавства розвинених країн і деяких країн, що розвиваються (Індонезії, країн Африки).

- Новітня історія законодавчого регулювання боргових операцій бере свій початок з 1994 р. (у цей час було прийнято Акт про фінансову відповідальність у Новій Зеландії). Її особливістю стала велика кількість та значне поширення регулюючих норм у галузі державної заборгованості. Дані норми умовно поділяються на три основні групи: вимоги щодо балансування бюджету, накладення боргових лімітів та обмежень на розмір державних видатків. З того часу все більша кількість країн із перехідною та розвинутою економікою вдаються до законодавчого регулювання боргових операцій як на рівні держави і муніципальних утворень, так і на рівні міжнародних об'єднань.

Маастрихтський договір, підписаний країнами-членами ЄС у 1991 р., встановив кількісні обмеження на взаємопов'язані показники дефіциту бюджету і державного боргу на рівні 3 % ВВП і 60 % ВВП відповідно.

Щодо економічного обґрунтування кількісних критеріїв, то на початку 1990-х рр., коли багато європейських країн вже мали достатньо великі обсяги накопиченої державної заборгованості, країни-члени Європейського Валютного Союзу для недопущення її подальшого зростання прийняли рішення про обмеження державного боргу рівнем 60 % ВВП. Кількісний критерій для дефіциту бюджету був визначений

розрахунково на основі граничного розміру державного боргу на рівні 60 % ВВП. Розрахунки ґрунтувалися на такому допущенні: в довгостроковій перспективі середньорічні темпи зростання номінального ВВП становитимуть 5 %, що передбачає будь-яку комбінацію реальних темпів зростання і темпів інфляції на рівні 5 %. За таких умов для стабілізації частки державного боргу у ВВП необхідним стає зведення бюджету з дефіцитом, який не перевищує 3 % ВВП. Було доведено, що тільки при реалізації вказаних макроекономічних передумов і дотриманні даного обмеження на дефіцит бюджету країнам-членам вдасться уникнути збільшення державної заборгованості та виникнення проблем, пов'язаних з обслуговуванням боргу. Взаємозв'язок між дефіцитом та боргом наведений у додатку 2.

Додаток 2.

Стабільність рівня державного боргу $\left(\frac{B}{Y}\right)$ досягається при рівності темпів приросту державного боргу (B) та ВВП (Y):

$$\frac{\Delta B}{B} = \frac{\Delta Y}{Y} \quad (1)$$

Рівняння (1) можна переписати в наступному вигляді:

$$\frac{G - T}{B} = (g + \pi) \quad (2)$$

де g — темп приросту ВВП; π — темп приросту інфляції; G — видатки бюджету; T — доходи бюджету.

У формулі (2) $(G - T)$ — це приріст державного боргу за рахунок запозичень, що спрямовуються на фінансування дефіциту бюджету ($T - G$). Якщо обидві частини рівняння 2 помножити на $\left(\frac{B}{Y}\right)$, отримаємо наступне рівняння:

$$\frac{G - T}{Y} = \frac{(g + \pi) \cdot B}{Y} \quad (3)$$

Враховуючи, що $Y_t = Y_{t-1}(1 + g + \pi)$, рівняння (3) можна звести до наступного вигляду:

$$\frac{G - T}{Y_t} = \frac{(g + \pi) \cdot B}{Y_{t-1} \cdot (1 + g + \pi)} \quad (4)$$

Темп приросту економіки та інфляції у країнах Європи, що утворили у 1991 році ЄС становили відповідно 3% та 2%. Враховуючи це, умовою стабільності рівня державного боргу, граничний рівень якого становить 60% від ВВП є дотримання дефіциту бюджету в поточному періоді $(T - G)/Y_t$ на рівні до 3% ВВП:

$$\left(\frac{2\% + 3\%}{1 + 2\% + 3\%} \cdot 60\% = 2,86\% \right).$$

Пакт для сприяння економічній стабільності і зростанню від 1996 року доповнив кількісні критерії вимогами досягнення збалансованого бюджету або його зведення з профіцитом у середньостроковому періоді впродовж економічного циклу. Запровадження даної норми обґрунтовувалося необхідністю забезпечення дії автоматичних стабілізаторів для згладжування коливань економічної кон'юнктури та гарантування стабільності державних фінансів у довгостроковій перспективі. Окремим положенням Пакту у випадку глибокої рецесії передбачалася можливість тимчасового перевищення критичного рівня дефіциту бюджету.

У міжнаціональних об'єднаннях, крім ЄС, обмеження на дефіцит бюджету і розмір державного боргу застосовуються також у МЕРКОСУР та Андському співтоваристві. Об'єднання МЕРКОСУР було сформоване у 1991 р. у формі спільного ринку, до якого приєдналися Аргентина, Бразилія, Парагвай і Уругвай. Згідно з угодою про принципи координації макроекономічної політики країн-членів, державний борг не може перевищувати 40% ВВП за станом на кінець фінансового року, а дефіцит бюджету — 3% ВВП. Такі фінансові обмеження та гармонізація макроекономічної політики країн-членів покликані гарантувати фінансову дисципліну, забезпечити стабільність внутрішніх цін і валютних курсів.

Андське співтовариство відновило свою діяльність у 1991 р. у складі Болівії, Колумбії, Еквадору, Перу, Венесуели. Згідно з рішенням Консультативного комітету, прийнятим у червні 2001 р., дефіцит нефінансового державного сектора країн-членів не повинен перевищувати 3 % ВВП. Тимчасове положення передбачало можливість збільшення вказаного показника дефіциту до 4 % ВВП у період 2002—2004 рр. Консолідований борг державного сектора за цим рішенням не може перевищувати 50 % ВВП. Запровадження обмежень у рамках Андського пакту обґрунтовувалося необхідністю становлення стабільного і передбачуваного середовища для торгівлі і руху капіталів між країнами субрегіону, що мало сприяти зменшенню деформуючих впливів на рішення економічних агентів.

За результатами аналізу досвіду практичного застосування обмежуючих норм у сфері державної заборгованості можна зробити такі висновки:

- обмеження на розмір дефіциту бюджету, державного боргу і регламентація напрямів використання запозичених коштів загалом позитивно впливають на стабільність фінансової системи і розвиток реального сектора економіки;
- для підвищення ефективності законодавчого регулювання вказані норми повинні бути чітко визначені і поширюватися як на центральні, так і на регіональні (місцеві) органи влади;
- ліміти на розмір державного боргу, дефіцит бюджет та ін. повинні відповідати критеріям простоти, гнучкості і зорієнтованості на економічне зростання;
- встановлення законодавчих вимог має підкріплюватися чіткими стандартами обліку і прозорості бюджетно-податкової політики.

Регулювання обсягу місцевого боргу та цільового використання позик. Необхідним елементом цілісної системи регулювання боргових процесів державою є встановлення певних вимог для місцевих органів влади. У теоретичному плані застосування обмежуючих норм на регіональному і місцевому рівнях обґрунтовується необхідністю подолання проблеми морального ризику, яка виявляється у зацікавленості місцевих органів влади переносити витрати надмірних запозичень на інші муніципалітети чи інший рівень державної влади.

Неконтрольоване нарощування місцевого боргу може мати надзвичайно негативні економічні наслідки:

- втягування місцевих бюджетів у стан перманентної заборгованості внаслідок непродуктивного використання запозичених коштів і високої вартості запозичень;
- наростання соціальної напруженості у регіонах, у зв'язку із позбавленням місцевих жителів базових соціальних послуг;

- перекладення відповідальності за місцевими борговими зобов'язаннями на Державний бюджет;

- погіршення інвестиційного клімату у країні в умовах масової неплатоспроможності місцевих органів.

Для уникнення надмірних місцевих запозичень, що ставлять під загрозу досягнення загальноекономічних цілей, і забезпечення відповідальності місцевих органів влади центральний уряд має достатньо підстав та інструментів для регулювання кредитних відносин на місцевому рівні.

Найбільш поширеними інструментами обмеження боргу місцевих органів є:

- Встановлення максимально допустимої суми платежів з обслуговування боргу відносно доходів або видатків місцевих бюджетів. Таке обмеження застосовується у Аргентині, Бразилії, Італії, Японії, Іспанії, Литві, Польщі і Колумбії. В праці²⁶ зазначається, що у країнах ОЕСР верхній ліміт знаходиться у межах 5-10% доходів. Враховуючи вищий рівень відсоткових ставок для місцевих органів влади в Україні, Бюджетним кодексом визначено, що видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Встановлення ліміту боргових виплат з місцевих бюджетів обґрунтовується необхідністю забезпечити фінансову стабільність у країні (загрози для якої можуть створювати масові дефолти позичальників-муніципалітетів) та гарантувати надання базових суспільних послуг на місцевому рівні.

- Надання вибіркового права місцевим органам проводити позичкові операції, що відображено у Бюджетному кодексі України та практикується у розвинутих країнах світу. В Україні право здійснювати запозичення на внутрішньому фінансовому ринку мають всі міста України та Автономна Республіка Крим, а на зовнішньому фінансовому ринку, крім МФО, — міста з чисельністю населення понад 500 жителів. Інші адміністративно-територіальні одиниці на мають права здійснювати запозичення на фінансових ринках.

- Вимога використовувати залучені кошти на інвестиційні цілі — ”золоте правило”. Прив'язка суми місцевого боргу до бюджету розвитку, є основою продуктивного використання запозичених коштів, а відповідно, безпроблемного погашення боргу. Тому потенціал для нарощування місцевого боргу має визначатися рівнем інвестиційної активності відповідного органу влади. Правила, які обмежують запозичення місцевих органів влади інвестиційними цілями, є типовими для розвинених країн Заходу. Вони застосовуються у Німеччині, Великобританії, Франції, Швейцарії, Нідерландах, Швеції, Данії, Бразилії, Індії, деяких штатах США. Так, у Нідерландах муніципалітетам дозволено залучати ресурси на ринку капіталів лише з метою фінансування закупок основних засобів. У Швеції муніципальні позики можуть спрямовуватися лише на фінансування проектів капітального будівництва; найчастіше такі проекти реалізуються у галузях освіти, охорони здоров'я, енергопостачання. У Японії місцеві позики підлягають погодженню з Парламентом країни, який віддає перевагу позикам інвестиційного призначення.

²⁶ W. Dillinger. A Briefing Note on Measuring Municipal Creditworthiness. — World Bank, 2000.

“Золоте правило” або використання запозичених коштів виключно на фінансування капітальних видатків зафіксоване у законодавстві Бразилії, Південної Африки, Індії. Правила, які обмежують позики місцевих органів влади інвестиційними цілями, застосовуються також у Канаді, США, Австрії, Німеччині, Франції, Швейцарії, Нідерландах, Швеції. Муніципальні облігації стали вагомим інструментом фінансування місцевої інфраструктури у багатьох індустриальних країнах і країнах, що розвиваються.

Практика закріплення окремих позик за певними інвестиційними проектами застосовується у Великобританії і Франції. У Данії місцеві органи влади мають право здійснювати запозичення лише для фінансування капітальних проектів, схвалених центральними органами — розвиток системи газопостачання, водопостачання, будівництво електростанцій, реконструкцію міських споруд.

У Філіппінах у 1992 р. Кодекс місцевих органів влади надав їм право продавати облігації для фінансування доходних проектів, пов’язаних із розвитком системи життєзабезпечення громад. Південна Африка має значний досвід у сфері випуску доходних облігацій для фінансування надання місцевих послуг.

У США муніципалітети, поряд з облігаціями під загальне забезпечення, випускають дохідні облігації (revenue bonds), що емітуються під певний проект і забезпечені доходами від реалізації проекту. Американські дохідні облігації використовуються для фінансування проектів у галузях транспорту (автошляхи, порти, аеропорти) і житлово-комунального господарства (системи водопостачання і водовідведення, постачання електроенергії і природного газу). Якщо доходи від реалізації проекту виявляються недостатніми для обслуговування боргу, тоді у якості забезпечення використовуються податок з продажу або податок на паливо (можлива їх комбінація). У США дохідні облігації являють собою переважну форму позичкового фінансування на місцевому рівні.

В Україні залучати позики на фінансовому ринку також дозволяється лише з метою фінансування дефіциту розвитку.

- Заборона здійснювати запозичення у випадку порушення платіжної дисципліни. Зокрема ст. 74 Бюджетного кодексу забороняє Верховній Раді Автономної Республіки Крим, відповідній міській раді здійснювати нові місцеві запозичення протягом п’яти наступних років, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника.

- Заборона здійснювати запозичення у випадку досягнення рівня боргу місцевого органу, встановленого законодавством, критичного рівня. В Україні загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 100 відсотків (для міста Києва — 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

- Створення технічних резервів, або їх використання інших подібних інструмен-

тів. При наданні гарантій комерційні банки збільшують обсяг страхових резервів для покриття очікуваних ризиків невиконання позичальником своїх зобов'язань. Така практика використовується інколи на рівні держави, та місцевих органів влади. Зокрема, у GFSM 2001 до фінансування відноситься стаття «страхові та технічні резерви» спеціально призначена для цих цілей²⁷.

Обмеженим варіантом здійснення страхових відрахувань можна вважати зобов'язання місцевих органів протягом дії договору про місцеву гарантію передбачати у бюджеті кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. Запровадження вимоги обов'язкового планування видатків місцевого бюджету на виконання забезпечених гарантією договорів сприятиме формуванню виваженої політики надання місцевих гарантій та більш повному врахуванню фіскальних наслідків надання гарантій місцевими радами та їх виконавчими органами. При цьому, обсяг резервування кошти повинен становити:

- щодо забезпечених гарантією договорів, за якими вже настав гарантійний випадок — 100% суми платежів за цими договорами;
- щодо інших забезпечених гарантією договорів — не менше 50 відсотків сум платежів за цими договорами.

Тестові завдання

1. Оборотний залишок бюджетних коштів — це:

- 1) частина залишку коштів спеціального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для фінансування дефіциту бюджету;
- 2) частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів;
- 3) частина залишку коштів спеціального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів.

2. Джерелами фінансування дефіциту бюджету можуть бути:

- 1) оборотний залишок бюджетних коштів спеціального фонду;
- 2) суми штрафних санкцій за несвоєчасні розрахунки за придбані об'єкти приватизації;
- 3) позики Національного банку України.

3. Джерелом фінансування дефіциту бюджету не можуть бути:

- 1) повернення бюджетних коштів з депозитів;
- 2) надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;
- 3) кошти від приватизації майна, що належить місцевим органам влади.

²⁷ В цілому GFSM 2001 не зобов'язує, хоча й не забороняє відображати операції із зміни обсягу умовних зобов'язань

4. У разі перевищення державним та гарантованим державою боргом, 60% від ВВП, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити таких заходів:

- 1) зменшити дефіцит бюджету;
- 2) відізвати надані гарантії;
- 3) провести реструктуризацію боргу.

5. Списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (місцевими органами влади) за кредитами (позиками) залученими під державні гарантії, кредитами з бюджету дозволяється за наступних умов:

- 1) рішення суду першої інстанції на користь суб'єкта господарювання набуло законної сили;
- 2) у справі стягненні такої заборгованості апеляційним судом було відмовлено позивачам державі (Автономній Республіці Крим чи територіальній громаді міст);
- 3) перевищення строку позовної давності на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міст).

6. Вільний залишок бюджетних коштів це:

- 1) Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду;
- 2) частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів;
- 3) обсяг коштів місцевого бюджету, які обліковуються на рахунках загального та/або спеціального фондів на дату їх розміщення на вкладних (депозитних) рахунках і відволікання яких не призведе до втрати платоспроможності місцевого бюджету та виникнення заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету протягом періоду, на який передбачається здійснити розміщення таких коштів на вкладних (депозитних) рахунках у банках.

7. Протягом дії договору про місцеву гарантію Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради передбачають у відповідному рішенні про місцевий бюджет кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді щодо забезпечених гарантією договорів, за якими настав гарантійний випадок в обсязі:

- 1) 100% суми платежів за цими договорами;
- 2) 60% суми платежів за цими договорами;
- 3) 50% платежів за цими договорами.

8. Дефіцит спеціального фонду місцевого бюджету не дозволяється затверджувати, якщо він буде фінансуватись за рахунок:

- 1) місцевих запозичень;
- 2) коштів загального фонду такого місцевого бюджету;
- 3) надходжень від продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) власних надходжень бюджетних установ, якщо за результатами річного звіту про виконання бюджету за попередній бюджетний період, що був оприлюднений після прийняття бюджету поточного періоду, виявлено залишок бюджетних коштів за спеціальним фондом.

9. Профіцит спеціального фонду місцевого бюджету затверджується з метою:

- 1) придбання цінних паперів;
- 2) забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів;
- 3) спрямування коштів до бюджету розвитку.

10. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради не мають права приймати рішення щодо залучення місцевих внутрішніх запозичень без відповідного дозволу Кабінету Міністрів:

- 1) у фінансових установах, що спрямовуються на покриття тимчасових касових розривів в межах поточного бюджетного періоду за загальним фондом на строк до п'яти місяців;
- 2) з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів в межах поточного бюджетного періоду, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду;
- 3) з єдиного казначейського рахунку на покриття суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошिका доходів місцевих бюджетів.

11. Вкуп державних боргових зобов'язань це:

- 1) правочин, за яким розміщуються кошти єдиного рахунку на умовах тимчасової купівлі цінних паперів та зобов'язання за яким забезпечується заставою зазначених цінних паперів відповідно до договору застави;
- 2) правочин, в якому формально поєднуються правочини з погашення та випуску взамін інших боргових зобов'язань;
- 3) придбання емітентом у власників оплачених ними облігацій цього емітента, що здійснюється після закінчення розміщення облігацій.

12. Загальний обсяг місцевого боргу м. Києва та гарантованого м. Києвом боргу не повинен перевищувати:

- 1) 100% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень до загального фонду за минулий рік;
- 2) 400% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку на наступний за плановим бюджетний період (за винятком запозичень);
- 3) 400% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди (за винятком запозичень).

13. Затвердження дефіциту місцевих бюджетів дозволяється:

- 1) при наявності обґрунтованої потреби;
- 2) при наявності визначених джерел фінансування;

- 3) на підставі рішення виконавчого органу місцевої влади;
- 4) на підставі рішення бюджетного комітету Верховної Ради України.

14. Дефіцит загального фонду місцевого бюджету затверджується шляхом:

- 1) внесення змін у відповідний бюджет, якщо за результатами річного звіту про виконання бюджету за попередній бюджетний період, що був оприлюднений після прийняття бюджету поточного періоду виявлено вільний залишок бюджетних коштів;
- 2) внесення змін у відповідний бюджет, якщо за результатами річного звіту про виконання бюджету за попередній бюджетний період, що був оприлюднений після прийняття бюджету поточного періоду виявлено, що оборотний залишок бюджетних коштів становив більше 2% планових видатків загального фонду;
- 3) внесення змін у відповідний бюджет, якщо за результатами річних звітів про виконання бюджету за три попередні бюджетні періоди виявлено вільні залишки бюджетних коштів;
- 4) внесення змін у відповідний бюджет, якщо за результатами річних звітів про виконання бюджету за три попередні бюджетні періоди виявлено, що сума оборотних залишків бюджетних коштів становила більше 2% планових видатків загального фонду.

15. Не дозволяється затвердження профіциту бюджету для:

- 1) зменшення обсягу боргу;
- 2) забезпечення встановленого обсягу оборотного залишку бюджетних коштів для спеціального фонду Державного (місцевого) бюджету;
- 3) придбання цінних паперів та розміщення депозитів для спеціального фонду місцевого бюджету;
- 4) спрямування коштів до бюджету розвитку для загального фонду місцевого бюджету.

16. Норматив оборотного залишку бюджетних коштів становить:

- 1) не більше 2% від планових видатків загального фонду відповідного бюджету;
- 2) не менше 2% від планових видатків загального фонду відповідного бюджету;
- 3) не більше 2% від планових видатків спеціального фонду відповідного бюджету;
- 4) не менше 2% від планових видатків спеціального фонду відповідного бюджету.

17. До напрямів видатків по бюджетним фінансовим зобов'язанням, на основі яких формуються тимчасові касові розриви не належать:

- 1) оплата праці працівників бюджетних установ;
- 2) нарахування на заробітну плату;
- 3) видатки розвитку;
- 4) виплата процентів за зобов'язаннями.

18. Джерелом фінансування бюджету не можуть бути:

- 1) кошти від здійснення державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна — щодо державного бюджету;

- 3) надходження внаслідок продажу цінних паперів;
- 4) емісійні кошти Національного банку України.

19. До умов отримання державою позик не належить:

- 1) повернення;
- 2) обов'язковість національної валюти позики;
- 3) строковість;
- 4) платність.

20. Національний банк України:

- 1) має право надавати кредити виключно в національній валюті на фінансування витрат Державного бюджету;
- 2) має право надавати кредити виключно в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету;
- 3) має право надавати кредити в національній або іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету за умови надання спеціального дозволу Кабінету Міністрів України;
- 4) не має права надавати кредити на фінансування витрат Державного бюджету.

21. До надходжень, безпосередньо пов'язаних з процесом приватизації державного майна, не належать:

- 1) надходження від покупців за подання заяви на приватизацію;
- 2) суми штрафних санкцій за несвоєчасні розрахунки за придбані об'єкти приватизації;
- 3) надходження від продажу патентів на право оренди приміщень;
- 4) вірна відповідь відсутня.

22. Емісійні кошти Національного банку України — це:

- 1) кошти, що надходять від Національного банку до державного бюджету в результаті розподілу прибутку після затвердження річного фінансового звіту Радою Національного банку;
- 2) кошти, що надходять від Національного банку до державного бюджету в результаті розподілу прибутку після підтвердження річного фінансового звіту зовнішнім аудитом;
- 3) платіжні засоби, що випускаються Національним банком України в обіг;
- 4) кошти, що надходять від Національного банку до місцевих бюджетів в результаті розподілу прибутку після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту.

23. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, у межах, визначених Законом про Державний бюджет України, належить державі в особі:

- 1) Голови Національного банку України або особі, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України;

2) *Міністра фінансів України або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України;*

3) *Голови Державного казначейства України або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням Міністра фінансів України.*

24. Умови здійснення державних запозичень затверджує:

- 1) *Міністерство фінансів України;*
- 2) *Державне казначейство України;*
- 3) *Кабінет Міністрів України;*
- 4) *Верховна Рада України.*

25. План державних запозичень на наступний бюджетний період не включає:

- 1) *назву валюти кредитування;*
- 2) *строк запозичення;*
- 3) *забезпечення;*
- 4) *стан укладання кредитних договорів.*

26. Ратифікації підлягають:

- 1) *міжнародні договори України про одержання від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;*
- 2) *міжнародні договори України про одержання від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, передбачених Державним бюджетом України;*
- 3) *міжнародні договори про одержання від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених рішеннями про місцевий бюджет.*

27. В Україні до обов'язків первинних дилерів належать:

- 1) *забезпечувати купівлю ОВДП при їх розміщенні в обсязі не менше ніж 3% загального обсягу їх розміщення за конкурентними заявками протягом року*
- 2) *здійснювати операції купівлі-продажу облігацій на вторинному ринку в обсязі не менш як 2 % загальної суми, на яку укладено договори протягом кожного півріччя;*
- 3) *здійснювати купівлю під час розміщень облігацій не менш як 3 відсотків загально-го обсягу їх випуску протягом кожного півріччя.*

28. Місцеві зовнішні запозичення на ринках капіталу можуть здійснювати:

- 1) *міські ради з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч жителів;*
- 2) *обласні ради з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч жителів;*
- 3) *правильна відповідь відсутня.*

29. Повернення позик на покриття тимчасових касових розривів можуть передбачатися:

- 1) *у межах поточного бюджетного періоду;*
- 2) *у межах поточного та наступного бюджетного періодів;*
- 3) *у наступному бюджетному періоді.*

30. Бюджетні платежі здійснюються лише за наявності:

- 1) тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку;
- 2) відповідного бюджетного призначення;
- 4) відсутності боргових бюджетних зобов'язань.

31. Місцеві гарантії можуть надаватися:

1) суб'єктам господарювання, що належать до комунального сектору економіки, і розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;

2) суб'єктам господарювання, що належать до державної форми власності, і розташовані в межах спеціальних економічних зон та здійснюють на цій території реалізацію інноваційно-інвестиційних проєктів;

3) суб'єктам господарювання незалежно від підпорядкування та форми власності, основним видом діяльності яких є здійснення високотехнологічного виробництва;

4) правильна відповідь відсутня.

32. Гарантія, за якою банк-гарант у разі порушення боржником свого зобов'язання, забезпеченого гарантією, сплачує кошти кредитору за першою його вимогою без подання будь-яких інших документів або виконання будь-яких інших вимог має назву:

- 1) зустрічної;
- 2) безвідзивної;
- 3) безумовної.
- 4) переважної.

33. Міністерство фінансів має право здійснювати продаж прав вимоги погашення державної заборгованості, термін прострочення якої становить:

- 1) не більше 3-х років;
- 2) більше 3-х років;
- 3) не більше 5-ти років;
- 4) більше 5-ти років.

34. Не дозволяється списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою за позиками, залученими під державні гарантії за умови:

1) визнання суб'єкта господарювання банкрутом, незалежно від вартості його активів;

2) якщо судові рішення не на користь держави набрало законної сили;

3) якщо стягнення заборгованості в судовому порядку є неможливим або недоцільним;

4) позбавлення суб'єкта господарювання статусу юридичної особи у зв'язку з банкрутством при наявності обсягу активів, недостатнього для погашення заборгованості.

35. Загальний рівень державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду має становити:

- 1) не більше 60% річного національного доходу;*
- 3) не більше 60% річного номінального обсягу ВВП;*
- 4) не більше 60% планового обсягу доходів Державного бюджету.*

36. Загальний обсяг місцевого та гарантованого територіальною громадою міста боргу на кінець бюджетного періоду має становити:

1) не більше 100% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступний за плановим бюджетний період;

2) не більше 100% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

3) не більше 60% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

37. Загальний обсяг місцевого та гарантованого Автономною Республікою Крим боргу на кінець бюджетного періоду має становити:

1) не більше 100% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

2) не більше 60% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

3) не більше 100% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступний за плановим бюджетний період;

- 4) не більше 60% річного реального обсягу ВВП.*

38. Територіальні громади міст не мають права здійснювати запозичення на фінансовому ринку якщо:

1) чисельність населення є меншою ніж 500 тис. осіб;

2) видатки місцевого бюджету на обслуговування боргу будуть; перевищувати 10 % видатків загального фонду;

3) у відповідному бюджеті відсутній тимчасово касовий розрив, який необхідно фінансувати.

39. Згідно з рекомендаціями Європейської комісії від 2008 року, державні гарантії повинні надаватися на:

- 1) 100% суми кредиту;
- 2) 80 % суми кредиту;
- 3) 75% суми кредиту.

Ситуаційні завдання

1. Згідно з прогнозом, видатки загального фонду бюджету м. Київ у 2012—2014 роках становитимуть відповідно 20 млрд. грн. 24 млрд. грн. та 28 млрд. грн. Станом на 2011 рік у міста є позика на 20 млрд. грн. з відсотковою ставкою 10% та терміном погашення у 2015 році. Яку максимальну суму позики під 10% річних, може запланувати місто на 2012 рік, якщо обсяг надходжень до бюджету розвитку без врахування позик на 2012—2014 роки становить 4 млрд. грн., 5 млрд. грн., та 6 млрд. грн.

2. В Україні у 2012—2014 роках обсяг ВВП становив відповідно 1250 млрд. грн., 1375 млрд. грн. та 1513 млрд. грн. Також відомо, що обсяг державного боргу у 2012 році становив 500 млрд. грн. На скільки зміниться рівень державного боргу до ВВП якщо у 2013—2014 роках дефіцит бюджету становитиме 2,13% та 3% ВВП?

3. Визначити дефіцит / профіцит державного бюджету України, якщо урядом за підсумками року було здійснено такі операції:

- надано кредитів з бюджету на суму 5 млрд. грн.
- повернуто кредитів до бюджету на суму 3 млрд. грн.
- надано державних гарантій на суму 10 млрд. грн.
- отримано позик на суму 30 млрд. грн.
- погашено позик на суму 25 млрд. грн.
- придбано акції додаткової емісії НАК «Нафтогаз» на суму 15 млрд. грн.
- здійснено видатків з обслуговування державного боргу на суму 15 млрд. грн.
- отримано надходжень від НБУ в результаті розподілу прибутку на суму 5 млрд. грн.

4. Обсяг наданих м. Києвом гарантій на наступні 3 роки становить 3 млрд. грн., з них 1 млрд. — гарантії за якими настав гарантійний випадок. Який обсяг коштів необхідно передбачити у бюджеті для виконання гарантійних зобов'язань в наступному бюджетному періоді.

5. Уряд розмістив ОЗДП ставкою 5% номінальним обсягом 1 млрд. дол. США. Курс на момент здійснення позики становив 5 грн. за 1 дол. США. Термін розміщення 1 рік з піврічною виплатою відсотків. Визначити обсяг видатків з обслуговування зазначеної позики, якщо через 3 місяці після залучення позики національна валюта девальвувала на 50%.

6. Станом на 31.12.2009 року розмір державного боргу України (в тому числі гарантованого) становить — 316,8 млрд. грн.. Зовнішній державний борг складає — 210,5 млрд. грн. або 26,6 млрд. дол. США, що становить 66,4 відсотка від загального обсягу боргу, внутрішній — 106,3 млрд. грн. або 13,4 млрд. дол. США, тобто 33,6 відсотка від загального розміру державного боргу. Розрахуйте розмір державного боргу України в гривневому еквіваленті станом на 31.06.2010 р. за умови, що національна валюта девальвувала на 1%, а в січні-травні 2010 року Міністерством фінансів України було емітовано ОВДП на суму 46,4 млрд. грн.

7. Уряд розраховував рівень дефіциту Державного бюджету на 2010 рік у 3 відсотка по відношенню до ВВП виходячи з наступних прогнозних показників: прогнозний рівень ВВП — 1150 млрд. грн., доходи бюджету — 270 млрд. грн., видатки — 304,5 млрд. грн. Розрахуйте фактичний рівень дефіциту Державного бюджету по відношенню до ВВП, якщо відомо що доходна частина бюджету була виконана на 94,6% від плану, видаткова на 97,1% відповідно. Фактичний ВВП становив 101,4% від прогнозного рівня.

8. Розрахуйте баланс Державного бюджету України, якщо урядом за підсумками року було здійснено такі операції:

- надано кредитів з бюджету на суму 2 млрд. грн.
- повернуто кредитів до бюджету на суму 14 млрд. грн.
- надано державних гарантій на суму 7 млрд. грн.
- збільшено статутні фонди державних банків на суму 3 млрд. грн.
- придбано акції додаткової емісії НАК «Нафтогаз» на суму 0,5 млрд. грн.
- надано додаткові трансферти до Пенсійного фонду у сумі 3 млрд. грн.
- здійснено видатки з обслуговування державного боргу на суму 20 млрд. грн.
- отримано надходжень від НБУ в результаті розподілу прибутку на суму 6 млрд. грн.

Тема 4.

СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО УЧАСНИКИ

- § 1. Загальна характеристика бюджетного процесу.
- § 2. Стадії бюджетного процесу.
- § 3. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження.
- § 4. Організація бюджетного процесу в зарубіжних країнах.
- § 5. Доступність інформації про бюджет.

§ 1. Загальна характеристика бюджетного процесу

Бюджетний процес — регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (стаття 2 Бюджетного кодексу).

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває три роки. Бюджет складається на рік. Цей термін вважається **бюджетним періодом**. В Україні бюджетний період для всіх бюджетів співпадає з календарним роком і триває з 1 січня по 31 грудня кожного року.

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

Основним завданням бюджетного процесу є забезпечення своєчасного та повного надходження до державної скарбниці фінансових ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації цільових державних програм, пов'язаних з піднесенням економіки, проведенням її структурної перебудови та розв'язанням соціальних проблем, з одного боку, раціонального та цільового використання мобілізованих бюджетних коштів, з другого.

Для виконання цього завдання потрібно дотримуватись таких **принципів бюджетного процесу**:

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

Процес складання державного та місцевих бюджетів досить тривалий і складний. У ході бюджетного процесу виявляють недоліки попередніх років, прогнозують стан економічного і соціального розвитку нашої держави, проводять пошук найефективніших способів використання досить обмежених фінансових ресурсів.

Ефективний бюджетний процес відображає здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів задовольнити всі потреби населення країни, відповідно до бюджетних запитів.

Основні задачі бюджетного процесу:

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

Коли йде мова про ефективний бюджетний процес, мається на увазі якість всіх його стадій. Проблема якості бюджетного процесу особливо важлива на сучасному етапі розвитку економіки нашої держави, на етапі її стабілізації. Саме якісний бюджетний процес дозволяє виконати всі вищевказані задачі.

На якість бюджетного процесу впливає багато чинників, причому вони відрізняються в залежності від стадії бюджетного процесу.

Фактори впливу на якість бюджетного процесу:

- 1) на стадії підготовки та складання проекту бюджету на якість впливають:
 - політичні інтереси структур влади;
 - залежність від прийняття інших рішень, наприклад, податкового пакету;
 - надійність інформаційної бази та наукових методик для розрахунків показників бюджету;
 - професійний рівень розробників проекту;
 - інтереси міжнародних фінансово-кредитних організацій та їх вимоги;
- 2) на стадії розгляду і затвердження Закону про бюджет на якість впливають:
 - спрямованість інтересів певних владних структур, груп, осіб (так зване лобювання інтересів);
 - рівень усвідомлення відповідальності та компетентності народних депутатів у питаннях економіки і бюджету;
- 3) на стадії виконання бюджету на якість впливають:
 - дотримання норм Закону «Про Державний бюджет України» та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують виконання бюджету;
 - наявність ефективної системи оперативного бюджетного контролю.

Бюджетний процес має бути спрямований не тільки на збалансування доходів і видатків одного року, але й бути стратегічним за змістом. Він повинен охоплювати стратегічний та оперативний фінансові плани з розподілу ресурсів відповідно до встановлених цілей і пріоритетів. Добре організований бюджетний процес виходить за межі традиційної концепції постатейного контролю видатків, стимулюючи діяльність учасників бюджетного процесу щодо вдосконалення ефективності і продуктивності програм.

Управління бюджетним процесом повинно ґрунтуватися на знанні об'єктивних економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу між державою і суб'єктами господарювання, державою і населенням, галузями економіки і територіями, враховуючи рівень економічного розвитку на певному історичному етапі розвитку держави.

§ 2. Стадії бюджетного процесу

Бюджетний кодекс (стаття 19) визначає чотири стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

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

Всі стадії бюджетного процесу взаємопов'язані. Цей процес триває протягом трьох років: складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження відбуваються у рік, що передує плановому; виконання бюджету (бюджетний період) — один рік; складання звіту про виконання бюджету і його затвердження — протягом наступного року після стадії виконання (бюджетного періоду). Ці стадії є прямим відображенням не лише економічного життя суспільства, а й політичної культури.

Складання проектів бюджету передбачає визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм і, відповідно, досягнення поставлених цілей та оцінка очікуваних результатів. Ця стадія бюджетного процесу ґрунтується на основних напрямках грошово-кредитної, бюджетної, податкової політики держави в цілому та відповідної території на наступний бюджетний період.

Одним з головних завдань бюджетного процесу є складання прогнозу Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди, що має на меті забезпечити пропорційність і збалансованість намічених на перспективу великомасштабних програм соціально-економічного розвитку.

Досить важливим, особливо з позицій нинішнього стану розвитку, є здійснення бюджетного регулювання у частині перерозподілу джерел доходів між бюджетами різних рівнів.

Розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) передбачає серію парламентських засідань. Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Процес складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів передбачає певну послідовність дій. Ця послідовність визначається бюджетним законодавством, що регламентує бюджетний процес у державі.

Організація складання проектів республіканського бюджету АР Крим і відповідних місцевих бюджетів покладена на Раду Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад. Відповідно до статті 75 Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України після парламентських слухань з питань бюджетної політики доводить їм інформацію про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період. Разом з тим ці органи зобов'язані надавати необхідну інформацію: Міністерству фінансів України — для проведення розрахунків міжбюджетних трансфертів та інших показників; Верховній Раді України — для перевірки достовірності цих розрахунків.

Виконання бюджету полягає в забезпеченні надходжень запланованих доходів і здійснення передбачених у бюджеті видатків. Це досягається шляхом встановлення порядку обчислення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, термінів їх сплати, а також порядку фінансування видатків. Виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з цього питання. Щодо місцевих бюджетів, то їх виконання забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно законодавства). Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

При виконанні державного і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Державне казначейство України, що діє у складі Міністерства фінансів України, забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України (стаття 43 Бюджетного кодексу України). Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період.

Звітність про виконання Державного бюджету України і місцевих бюджетів складається з фінансової та бюджетної звітності. Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України і місцевих бюджетів здійснюються Державним казначейством України та його територіальними органами. Фінансова звітність бюджетних установ складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та за формами, що затверджуються Міністерством фінансів України. Порядок заповнення форм фінансової звітності бюджетних

установ встановлюється Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України. Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Форми бюджетної звітності бюджетних установ і органів Державного казначейства України та порядок їх заповнення встановлюються Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.

Звіти про виконання місцевих бюджетів подаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевих рад відповідно до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад у двомісячний строк після завершення бюджетного року.

Стадії бюджетного процесу відбуваються послідовно, і цей порядок не може бути змінений. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути вирішені в інший час. Так, питання регулювання міжбюджетних відносин обговорюються і вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточне затвердження здійснюється на стадії затвердження бюджету.

Бюджетний кодекс передбачає, що на всіх етапах бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами. Така діяльність повинна забезпечити своєчасне і повне надходження доходів, цільове та ефективне використання виділених асигнувань. Контроль здійснюється шляхом проведення обстежень, перевірок, ревізій.

§ 3. Учасники бюджетного процесу та їхні повноваження

У бюджетному процесі на всіх його стадіях задіяні учасники бюджетного процесу, а саме — органи, установи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами та обов'язками з управління бюджетними коштами. Бюджетні повноваження учасників бюджетного процесу регулюються частково Конституцією України, Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами.

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

У систему органів, що наділені бюджетними повноваженнями, входять:

- законодавчі (представницькі) і виконавчі органи державної влади;
- органи грошово-кредитного регулювання;
- органи державного (муніципального) контролю.

Законодавчі (представницькі) органи державної влади, представницькі органи місцевого самоврядування:

- розглядають і затверджують бюджети і звіти про їх виконання;
- здійснюють контроль за обґрунтованістю формування і виконання бюджетів;
- формують і визначають правовий статус органів, що здійснюють контроль за виконанням бюджету відповідного рівня бюджетної системи.

Виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоврядування:

- здійснюють складання бюджету;
- вносять проект бюджету з необхідними документами і матеріалами на затвердження законодавчого (представницького) органу влади (органа місцевого самоврядування);
- організовують виконання бюджету, подають звіт про його виконання на затвердження законодавчих органів;
- здійснюють контроль за обґрунтованістю формування і виконання бюджету.

Органом грошово-кредитного регулювання є Національний банк України.

Органами фінансового контролю є:

- Рахункова палата — в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України;
- Головне контрольно-ревізійне управління України — відповідно до його повноважень, визначених законом.

На кожній стадії бюджетного процесу задіяні певні учасники бюджетного процесу, які наділені відповідними бюджетними повноваженнями. Це: Президент України, Верховна Рада, Комітети Верховної Ради України, Верховна Рада АРК; Рада органів місцевого самоврядування; Національний банк України, Кабінет Міністрів України; Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Рада Міністрів АРК, Міністерство фінансів АРК, місцеві державні органи, органи Державного фінансового контролю, головні розпорядники бюджетних коштів. Кожен учасник бюджетного процесу діє тільки в межах своїх повноважень і несе відповідальність згідно з чинним законодавством.

Зокрема, **Верховна Рада України** наділена такими бюджетними повноваженнями: визначення бюджетної політики держави; прийняття постанови про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; визначення бюджетних повноважень усіх учасників бюджетного процесу, складу і обсягів доходів та видатків Державного бюджету України; затвердження показників соціально-економічного розвитку країни, необхідних для формування бюджетів усіх рівнів; розгляд і прийняття Закону про Державний бюджет на відповідний період та внесення змін до нього; розгляд і прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України тощо.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету наділений такими бюджетними повноваженнями: відстеження, опрацювання та узагальнення пропозицій і висновків комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України до проекту закону про Державний бюджет та законопроектів, які впливають на дохідну й видаткову частину бюджетів; підготовка висновків і необхідних матеріалів та подання їх на засіданні Верховної Ради у першому й другому читаннях проекту закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період; заслуховування інформації

міністрів, керівників державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, а також головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів щодо виконання бюджетних повноважень на всіх стадіях бюджетного процесу; відстеження виконання, його оцінка та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет протягом року.

Значну роль у бюджетному процесі відіграють **органи виконавчої влади**. Вони забезпечують усю підготовчу роботу зі складання проектів бюджетів, готують необхідні документи й матеріали, які разом із проектами бюджетів подають до законодавчих органів. Крім того, ці органи забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за їх виконанням, подають звіт про виконання бюджетів.

До бюджетних повноважень **Кабінету Міністрів України** належать: розроблення та подання Верховній Раді України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення та подання Верховній Раді України проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період; забезпечення виконання закону про Державний бюджет України; підготовка та подання Верховній Раді України звітів про виконання Державного бюджету України; розрахунок показників зведеного бюджету України та підготовка звіту про його виконання; прийняття рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; прийняття рішень про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, та ін.

Міністерство фінансів України посідає центральне місце в бюджетному процесі, бо здійснює багато функцій, пов'язаних із функціонуванням бюджету. Наприклад, воно зобов'язане готувати проект державного бюджету, забезпечувати методичне керівництво іншими органами, що беруть участь у складанні проекту бюджету; координувати діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. З огляду на це Міністерство фінансів України наділене такими бюджетними повноваженнями: підготовка й узагальнення передбачених Бюджетним кодексом документів і матеріалів, необхідних для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; аналіз бюджетних запитів; розроблення проектів нормативів бюджетної забезпеченості з розрахунку на одну особу, одного учня, одне ліжко-місце тощо; складання проекту закону про Державний бюджет України; організація виконання Державного бюджету України на всіх стадіях бюджетного процесу; розроблення і затвердження Річного розпису Державного бюджету України; обслуговування в межах своїх повноважень державного внутрішнього і зовнішнього боргу тощо. Особливо слід зазначити, що Міністерство фінансів України фактично наділене правом установлювати тимчасові обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України (секвестр видатків).

Особливе місце в бюджетному процесі посідає **Національний банк України**, який має такі бюджетні повноваження: визначення основних засад грошово-кредитної політики України; розроблення законопроектів, пов'язаних із формуванням дохідної та видаткової частин бюджетів і підготовкою пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період.

Роль **Президента України** у бюджетному процесі полягає в тому, що він підписує Закон України про Державний бюджет на поточний рік та інші закони, що регулюють бюджетну діяльність; може застосовувати право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону про Державний бюджет та інших нормативних актів про бюджетну діяльність із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України.

Бюджетний кодекс України визначає таких суб'єктів бюджетного процесу, як розпорядники бюджетних коштів, котрі за обсягом наданих прав поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня; бюджетні установи та одержувачі бюджетних коштів.

Чітка координація дій всіх учасників бюджетного процесу та відповідальність кожного з них — є необхідною умовою ефективності бюджетного процесу.

Координація дій учасників бюджетного процесу повинна бути спрямована:

- по-перше, на залучення всього потенціалу для досягнення спільних цілей;
- по-друге, на забезпечення своєчасного і повного надходження запланованих доходів в цілому та за кожним джерелом;
- по-третє, на своєчасне фінансування соціально-економічних програм, передбачених бюджетом;
- по-четверте, на ефективне та цілеспрямоване використання бюджетних коштів;
- по-п'яте, на спільний контроль та відповідальність за прийняття управлінських рішень й виконання своїх обов'язків.

§ 4. Організація бюджетного процесу в зарубіжних країнах

Нині розрізняють унітарний, федеративний та змішаний види бюджетного устрою. Незалежно від цього виділяють такі умовні типи побудови центрального бюджету, як британський і франко-іспанський, згідно з якими **бюджетний процес має свої особливості**.

Британський тип передбачає поділ центрального бюджетного фонду на частини. Державний бюджет Великобританії складається з центрального бюджету і національного фонду запозичень, а державний бюджет США — з федерального бюджету і трасових фондів. Центральні бюджети цих країн із правової точки зору являють собою пакет нормативних документів, кожен із яких окремо затверджений парламентом і підписаний главою уряду. Бюджетна практика США передбачає так званий «нульовий метод оцінки кошторисів», суть якого полягає в складанні бюджету без урахування витрат минулого року. Пакет бюджетних документів інколи містить «вбудовані» закони, які стосуються доходів бюджету, що затверджують механізм їх сплати.

Для **франко-іспанського типу** характерним є прийняття та виконання загального закону про державний бюджет, який парламент розглядає, обговорює і затверджує в цілому, а також наявність позабюджетних коштів, котрі є державними, але не входять до складу державного бюджету. У Франції існує центральний бюджет, приєднані

бюджети різних державних організацій та спеціальні рахунки казначейства. Схожу побудову державного бюджету обрала для себе і Україна .

Розглянемо елементи бюджетного процесу Великобританії як представниці британського типу та Франції — як франко-іспанського типу.

У бюджетних відносинах **Великобританії** беруть участь прем'єр-міністр, міністерства, казначейство, парламент. Казначейство відає управлінням і регулюванням податків, розробляє і здійснює загальну економічну стратегію. Йому підпорядковуються Управління внутрішніх доходів та мита й акцизів. Управління внутрішніх доходів має контори головного податкового інспектора в Лондоні, а також близько 700 контор по всій країні.

Бюджетний рік у Великобританії починається 1 квітня і закінчується 31 березня. При розробці проекту бюджету кабінет ураховує 18 ключових положень (11 з яких за останні роки не змінювалися): зростання ВВП, рівень безробіття, ціни на акції, норми процентних ставок, ціни на основні продукти (зокрема на нафту), рівень податкових ставок тощо. Починаючи з 2000/2001 бюджетного року, розпис доходів і видатків здійснюється згідно з національними рахунками на основі Європейської системи рахунків 1995 р. Бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуються надходження поточного року і планується залишок на кінець звітного року. Планування здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним щорічним коригуванням.

У бюджетних відносинах **Франції** беруть участь президент, уряд, парламент, а також спеціальні державні установи — Національна кредитна рада, банківська контрольна комісія, економічна і соціальна рада. У кожному регіоні створюється контрольний орган — рахункова палата, яка стежить за фінансовою діяльністю юридичних осіб і бере участь у формуванні місцевих бюджетів.

Бюджетна політика департаменту є компетенцією Генеральної ради, а в окремих випадках — комісара Республіки і регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей департаменту, який призначається міністром економіки і фінансів за рекомендацією представника генеральної ради.

Місцеві бюджети в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональний) та бюджети нового будівництва (інвестування). Джерела доходів поділяються на внутрішні (доходи від муніципальної власності, місцевого господарства, податкові) та зовнішні (дотації, кредити (як державні, так і приватні)).

У складі Міністерства економіки і фінансів функціонує Головне податкове управління, яке має по всій території країни 830 податкових і 16 інформаційних центрів. Система стягнень за ухилення від сплати податків досить жорстка, застосовується також карна відповідальність. У випадку ненавмисного заниження податку сплачується штраф у розмірі 0,75% за місяць від суми платежу, у разі навмисного — в подвійному розмірі.

Консолідований бюджет включає такі складові: загальнодержавний бюджет; місцеві бюджети; спеціальні рахунки Казначейства; приєднані бюджети для фінансування пошти та телеграфу; приєднані бюджети служби сільськогосподарських дотацій; операції тимчасового характеру.

Складання проекту бюджету — один з важливих етапів бюджетного процесу: саме тут зважуються такі питання, як обсяг бюджету, податкова і грошово-кредитна політика на майбутній рік, основні напрямки використання засобів і методи покриття бюджетного дефіциту, а також розподіл доходів між ланками бюджетної системи.

Робота зі складання проекту державного бюджету починається задовго до початку нового бюджетного року: у ФРН — за 6 місяців, у Японії — за 7, у Франції — за 14, у США — за 18 місяців. Проект бюджету розробляється органами виконавчої влади, як правило, міністерством фінансів (каначейством), а в США — спеціальним органом — Адміністративно-бюджетним управлінням при Президенті.

У ряді країн формування бюджету починається з виступів голови виконавчої влади з проблем загальних напрямків соціально-економічної політики на майбутній рік. Наприклад, у США президент звертається до американського народу з Бюджетним посланням, у якому формулюються основні завдання фінансово-грошової політики, надається урядова оцінка доходів і витрат федерального бюджету в майбутньому бюджетному році й у наступні чотири роки.

При складанні проекту бюджету ставляться такі цілі:

- активний вплив його на підвищення ефективності економіки;
- забезпечення погодженості фінансових та інших ресурсів з економічними і соціальними програмами-прогнозами уряду;
- встановлення необхідних пропорцій і пріоритетів у витраті коштів;
- вишукування джерел для покриття дефіциту бюджету.

У ході формування бюджету відбувається тривалий обмін відомостями, пропозиціями, оцінками між главою держави, міністерством фінансів (чи спеціальним органом), міністрами та іншими головами державних відомств. Розв'язання суперечливих питань іноді вимагає втручання глави держави. При прийнятті рішень про бюджет враховуються перспективи економічного розвитку, ступінь інфляції, рівень зайнятості, число тих, хто користується соціальною підтримкою. Погоджені бюджетні рішення приймаються з обліком даних виконаного раніше затвердженого бюджету. При розробці проекту бюджету на майбутній рік, а в багатьох розвинутих країнах — на тривалу перспективу (чотири — п'ять років) використовують програмно-цільовий метод обчислення доходів і витрат, у тому числі системний аналіз, економічні моделі, електронно-обчислювальну техніку.

Розгляд і затвердження проекту бюджету. Після схвалення вищим виконавчим органом (кабінетом міністрів, канцлером у Німеччині, президентом у США) проект бюджету надходить у законодавчий орган — парламент для розгляду і затвердження його. Як правило, проект бюджету обговорюється кожною палатою окремо (спочатку нижньою, а потім верхньою — у Франції або одночасно в обох палатах — у США, ФРН). У кожній палаті парламенту функціонують спеціальні комітети і комісії, які займаються конкретними бюджетними питаннями, часто за програмами. Вони детально аналізують відповідні статті проекту бюджету, вносять корективи і дають висновок з пояснювальною запискою. Після прийняття бюджету кожною палатою при відсутності розбіжностей між ними виносяться загальне рішення парламенту про бюджет. Якщо ж розбіжності виникли, то їх повинна зняти погоджувальна комісія, що складається з представників двох палат.

При розгляді проекту бюджету в парламенті важливе значення має бюджет на ініціатива, тобто право членів парламенту вносити зміни в представлений урядом проект бюджету. У деяких країнах (Франція, Великобританія й ін.) члени парламенту, які не є членами уряду, не мають права вносити пропозиції по збільшенню передбачених витрат чи встановленню нових податків. Таке правило розширює можливості уряду впливати на мінливу економічну ситуацію в країні. У США бюджетні права Конгресу значно ширші. Обмеження бюджетних прав парламентів виявляються й у тому, що законодавча влада приймає не бюджет як єдиний документ у цілому (США), а щорічні постанови про бюджетні призначення, падаючи повноваження президенту витратити кошти на певні цілі, але встановлюючи верхню межу. Деякі статті бюджету взагалі не розглядаються, а затверджуються автоматично. Друга стадія бюджетною процесу закінчується прийняттям закону про бюджет у цілому чи затвердженням окремих бюджетних призначені, за статтями (програмами) президентом у США, королевою у Великобританії

Виконання бюджету означає одержання затверджених доходів, в основному податків, і здійснення передбачених бюджетних витрат відповідно до виділених асигнувань. Цей етап триває протягом року, який називається фінансовим чи бюджетним роком. Бюджетний рік — це період, протягом якого діє затверджений бюджет Він не завжди збігається з календарним роком, що пояснюється історично сформованою практикою, термінами скликання сесією парламентів. У Франції, ФРН, Італії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії бюджетний рік збігається з календарним роком. У Великобританії, Канаді, Японії бюджетний рік починається 1 квітня і закінчується 31 березня наступного року. У США бюджетний рік охоплює період з 1 жовтня по 30 вересня наступного року.

Важливий елемент цієї стадії бюджетного процесу — **касове виконання бюджету**, тобто організація збору бюджетних засобів на території країни, їхнє збереження і видача, а також ведення обліку і звітності. У більшості країн існує казначейська система касового виконання бюджету. Держава може успішно виконувати покладені на неї функції, якщо матиме у своєму розпорядженні достатньо бюджетних коштів. Для забезпечення своєчасного і в повному обсязі надходження коштів до бюджетів та цільового їх використання держава або:

- наділяла окремими бюджетними повноваженнями наявні органи державної влади, що дозволяло їм оперативно управляти державними фінансами;
- або ж створювала нові фінансові структури з відлагодженим механізмом виконання державного та місцевих бюджетів у вигляді казначейства.

У сфері муніципального управління касове виконання бюджетів забезпечується за допомогою:

1) «системи єдиного казначейства» — використовується у тих країнах, де організація касового виконання бюджетів в органах місцевого самоврядування перебуває під контролем державної влади й організовується державним казначейством. Як приклад можна навести Францію, де держава керує муніципальними коштами;

2) «системи автономного управління» — коли функцію касового виконання місцевих бюджетів та інших фондів фінансових ресурсів покладено на муніципалітет, як це організовано у Німеччині, Австрії, Польщі та інших країнах;

3) «змішаних систем» (в Італії, Португалії), при яких організація касової справи у великих муніципалітетах контролюється і забезпечується державним казначейством, а менші за чисельністю населення та територіально віддалені муніципалітети мають певну автономію в управлінні муніципальними коштами.

У деяких країнах існують спеціальні установи, які зазвичай називають «казначейськими» і функції яких в цілому аналогічні первинним контрольним функціям опрацювання платежів. До цієї категорії належать казначейства Франції та США. У Німеччині та Великій Британії ці функції виконують спеціальні підрозділи, які діють у рамках більших організацій з управління фінансами держави. Так, у Великій Британії головною такою організацією є казначейство. У Німеччині головною організацією з управління державними фінансами є Міністерство фінансів, а власне казначейські функції виконують його структурні підрозділи, передусім управління бухгалтерського обліку та звітності.

У низці країн діяльність фіскального апарату зорієнтована на централізовану або децентралізовану модель. США, наприклад, можна охарактеризувати як країну, в якій, у цьому контексті, центр тяжіння зміщений до сфери законодавства, тому що існує такий розподіл сил між законодавчою та виконавчою владою. В усіх країнах з парламентсько-демократичною формою правління центр тяжіння трохи зміщено в бік виконавчої влади (табл. 4.1.).

У країнах, послідовниках британської традиції, уряд використовує більшу гнучкість, а останнім часом саме ці країни вносили зорієнтовані на отримання результатів удосконалення в галузі, центр тяжіння яких зміщений у площину відповідальності.

Головною особливістю адміністративних реформ 80-х — початку 90-х років у Франції було те, що наголос робився на децентралізацію та деконцентрацію управління. Лише порівняно недавно на передній план реформ у Великій Британії та інших країнах Співдружності винесено децентралізацію відповідальності у сфері управління фінансами. Таким чином, у цих країнах влада казначейства над виконанням бюджету ґрунтується на чіткій законодавчій базі і спирається на міцні системи середньострокового планування. Казначейство в усіх країнах використовує розгалужені механізми проведення оцінок та аудиту. Але щодо характеру та засобів контролю над виконанням бюджету кожна країна має свої відмінності.

Наприклад, у США Конгрес бере активну участь у складанні бюджету; згода Конгресу потрібна також для того, щоб у процесі виконання бюджету обмежити використання коштів за попередньо затвердженими асигнуваннями. В усіх інших країнах домінуючу роль у складанні бюджету відіграє уряд, в якому Міністерство фінансів/казначейство посідає сильні позиції і наділене адміністративними, а в Німеччині — передбаченими законом повноваженнями на скорочення витрат, якщо до цього спонукають економічні обставини.

Політичне керівництво відіграє важливу роль у функціонуванні інституціонального механізму. У дослідженні Головного бюджетно-контрольного управління (ОАО), присвяченому скороченню дефіциту бюджету в США, особливо наголошується на його вирішальній ролі. Слід зазначити, що всі великі реформи в галузі бюджетних процесів, які здійснювалися впродовж останніх 10 років у Великій Британії, Австралії, мали політичну підтримку

Таблиця 4.1. Ключові характеристики інституціонального механізму для казначейства в окремих країнах

Параметри системи	Країни			
	Франція	Німеччина	Велика Британія	США
1. Бюджет: роль виконавчої / законодавчої влади	Сильна виконавча влада, роль законодавців обмежена законом	Сильна виконавча влада; законодавці вносять незначніправки	Сильна виконавча влада, законодавці зрідка вносятьправки	Розподіл влади, Конгрес вносить суттєвіправки і встановлює середньострокові ліміти
2. Відповідальне за бюджет міністерство	Міністерство економіки; макроекономічна політика; Міністерство фінансів; управління фінансовими ресурсами	Міністерство фінансів: за всіма аспектами, включаючи кадровий	Казначейство: за всіма аспектами, включаючи кадровий	Адміністративно-бюджетне управління (АБУ) очолює роботу з підготовки президентського бюджету
3. Підготовка бюджету/ фінансового плану (ФП)	ФП вимагається за законом і приймається як закон; витрати на програму та поточні видатки (у постійних цінах)	ФП вимагається за законом; бюджет і ФП складаються на базі поточних цін	ФП (огляд видатків) за розпорядженням адміністративних органів. Готівкові кошти з бюджету і ФП обмежені; розділені циклічні елементи	ФП вимагається за законом; витрати на програму та поточні видатки (у постійних цінах); процес погодження (у Конгресі); процедури секвестру (АБУ)
4. Контроль за виконанням бюджету	Підсилений контроль з боку Мінфін, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним контролем	Підсилений контроль з боку Мінфін, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним і правовим контролем	Підсилений контроль з боку Мінфін, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним контролем	АБУ розподіляє кошти, однак владні повноваження з обмеження видатків з метою управління дефіцитом поділяє з Конгресом

Політичне керівництво відіграє важливу роль у функціонуванні інституціонального механізму. У дослідженні Головного бюджетно-контрольного управління (ОАО), присвяченому скороченню дефіциту бюджету в США, особливо наголошується на його вирішальній ролі. Слід зазначити, що всі великі реформи в галузі бюджетних процесів, які здійснювалися впродовж останніх 10 років у Великій Британії, Австралії, мали політичну підтримку.

У більшості країн затвердження законодавчим органом асигнувань відбувається за умови їх касового обліку, і тому для звітності про виконання бюджету потрібна порівняно проста форма підзвітності (транспарентності). Ця система може слугувати досить міцним фундаментом для контролю над витратами, але вона не полегшує завдання оцінки того, наскільки добре використовуються ресурси і яка їхня реальна вартість.

У Німеччині, наприклад, статті витрат, з яких асигнуються кошти, розписуються досить докладно, і в міністерств, після затвердження бюджету законодавчою владою, залишаються досить обмежені можливості для маневрування переведенням витрат з однієї статті в іншу. Система бухгалтерського обліку не розрахована на те, щоб надавати інформацію про вартість використаних у перебігу тієї чи іншої діяльності ресурсів; тут, як і в більшості інших країн, дані національних рахунків про сектор державного управління, які складаються за методом нарахувань, виводяться з рахунків уряду, що ведуться на касовій основі, замість того щоб прямо генеруватися інформаційною системою.

Хоч якими були б параметри прозорості, є одна умова, якої повинні дотримуватися всі країни в обов'язковому порядку: чіткість заяв уряду про свої наміри, щоб була можливість скласти оціночне судження про його наступні дії, оскільки в усіх країнах існують досить закоренілі механізми для визначення макрофіскальних цілей у рамках і річного бюджету, і середньострокових фінансових планів.

В усіх країнах здійснюється нагляд за податково-бюджетною сферою в тій чи іншій формі. В умовах парламентарних систем цю роль значною мірою виконує Національне ревізійне управління, яке проводить зовнішній аудит фінансових операцій уряду і звітується безпосередньо перед законодавчим органом. Ця установа головним чином здійснює наступний аудит фінансових операцій уряду з тим, щоб переконатися у правильному використанні затверджених асигнувань і зваженому використанні державних грошей. Останніми роками набагато більше уваги приділяється аудиту під кутом зору максимально ефективного використання коштів.

Прагнучи підвищити дієвість контролю над державними фінансами, усі проаналізовані країни останнім часом доклали багато зусиль, щоб підвищити економічність, ефективність і продуктивність витрачання державних коштів (табл. 4.2).

В аналітичному сенсі стало традиційним зіставляти ці зусилля з моделлю державного управління, відомою як **модель «витрати — діяльність — випуск — результати»**. Діяльність органів державного управління розглядається як діяльність з виробництва (випуску) продукції у вигляді послуг, яким можна дати більш або менш точне визначення. Випуск цієї продукції з часом приносить соціальні результати, які конкретно враховуються в політиці уряду.

Таблиця 4.2. Основні елементи транспарентності та підзвітності в деяких країнах

№	Аспект транспарентності	Країни			
		Франція	Німеччина	Великобританія	США
1.	Узаконені повноваження	Асигнування на касовій основі	Асигнування на касовій основі	Асигнування на касовій основі	Асигнування на касовій основі
2.	Мікрофіскальний аспект: - законодавча основа; - інституціональний нагляд; - бухгалтерський облік; - аналітичний	Маастрихтські норми Маастрихтська угода Аудит Касова основа, деякі нараховування, бюджет	Маастрихтські норми Маастрихтська угода «Золоті правила» бюджету Аудит Касова основа, деякі нараховування, бюджет	Маастрихтські норми Маастрихтська угода Аудит Касова основа, рух у бік нараховувань, бюджет	Затвержені Конгресом контрольні цифри Закон Головний бюджет – контрольне управління, касова основа, деякі нараховування, бюджет
3.	Політика / результати	В усіх країнах використовуються схожі звичайні механізми; політичні цілі – з різним ступенем деталізації – формуються у фінансових планах та політичних документах. Аудиторські організації все більше використовують методи ревізії ефективного використання коштів. Аудиторським організаціям надана широка свобода вибору галузей діяльності для проведення аудиту, але законодавча влада може доручити їм перевірку конкретних галузей			
4.	Віддача від програм	Контракти міністерств і центрів відповідальності; Статут державної служби вимагає реакції на потреби користувачів	Оцінка результатів значною мірою покладена на міністерства	Договори про показники діяльності установ; Громадянський статут потребує опублікування стандартів по наданих державними установами послугах	Узаконені потреби відносити, надання державними установами звітів про свою діяльність
5.	Центри відповідальності	Розвиваюча система центрів відповідальності за результати діяльності бюджетних установ	Адміністративна система відповідальності	Розвиваюча система центрів відповідальності за результати діяльності бюджетних установ	Децентралізована система центрів відповідальності за результати діяльності

Іншим важливим фактором є необхідність створення стимулів для використання аналітичних процесів у роботі державних установ.

Усі країни, які вжили заходів для того, щоб у своїй практиці управління бюджетним процесом здійснити кількісну та якісну оцінку діяльності в цій галузі, зробили деякі спроби визначення результативності наданих послуг. Конкретне визначення результатів і спостереження над ними ведуться на кількох рівнях договірних стосунків за допомогою: щорічних угод про закупівлі, які укладаються між міністром і установою; річних бюджетних асигнувань, у яких знаходять своє відображення угоди про закупівлі; контрактів про надання послуг, укладених між міністром і головним виконавчим директором установи.

Елементи такого підходу взято на озброєння іншими країнами, де застосовуються контрактні методи управління бюджетними коштами установ. У Великій Британії, наприклад, проводиться докладне визначення результатів діяльності для установ, створених відповідно до програми «Подальші кроки». Використання цього підходу дуже розширилося з переходом до обліку ресурсів. Аналогічним чином у Франції контракти, які укладаються на різних рівнях і певним чином формалізовані, визначають відносини між міністерствами й центральними установами і між міністерством та його підвідомчими центрами, від яких очікують певних результатів. І у Франції, і у Великій Британії важливу роль в оцінці діяльності державних установ відіграють ті, хто користується послугами цих установ: у Великій Британії це робиться за допомоги Громадянського статуту та програм тестування ринку, у Франції — за допомоги Статуту державної служби.

Застосований у США та Німеччині підхід до кількісної та якісної оцінки діяльності має загальніший характер. У США, наприклад, вже не перший рік докладають зусилля для сприяння проведенню такої оцінки в урядових установах. Прийняте тут законодавство намагається консолідувати ці зусилля і наголосити на підзвітності установ. Закон про вищих посадових осіб з фінансових питань (1990) вимагає від установи підготовки, після аудиторської перевірки, щорічних фінансових звітів. Закон про функціонування та результати діяльності уряду (1993) розширює коло наявних у законі 1990 року вимог, зобов'язуючи урядові установи готувати стратегічні плани для їх подання до Адміністративно-бюджетного управління і вводити до своїх річних звітів інформацію про діяльність і різноманітні аспекти управління, пов'язані з досягненням сформульованих у цих планах цільових настанов. У Німеччині оцінювання отриманих результатів значною мірою покладається на міністерства, які витрачають бюджетні кошти, хоча вони також проходять аудиторську перевірку щорічних фінансових звітів; відповідальність за видання інструкцій, що спрямовують їхню роботу в цій галузі, несе Міністерство фінансів.

Для забезпечення підзвітності державних установ, як і для чіткого аналізу результатів їхньої діяльності необхідно, щоб відповідальність за управління цією діяльністю була чітко визначена і щоб менеджерам було надано право контролю за видатковими ресурсами. В усіх розглянутих країнах відбулися великі зрушення в бік надання міністерствам та їхнім керівникам, які витрачають бюджетні кошти, більшої свободи дій у використанні ресурсів за умови поліпшення якості інформації про їхню діяльність. Але темпи,

ступінь і напрямок цих змін були відмінними в різних країнах і великою мірою визначалися існуючими там інституціональними факторами. Основним питанням у створенні центрів відповідальності в рамках державного апарату є питання про спрямовуючу роль центральних відомств у процесі проведення реформ, а також питання про взаємовідносини між центральними відомствами, міністерствами та центрами відповідальності.

§ 5. Доступність інформації про бюджет

Одним із принципів побудови бюджетної системи України є принцип публічності та прозорості. Реалізація його вимагає, щоб інформація про бюджет була оприлюднена. Це забезпечується шляхом публікації документів, пов'язаних зі складанням проекту бюджету, його затвердженням та виконанням.

Проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж через **сім днів** після його подання Верховній Раді України. Таке опублікування дає можливість неурядовим структурам, громадським організаціям, окремим громадянам вчасно ознайомитися з напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний рік та висловити свої пропозиції і побажання. Після прийняття закону про Державний бюджет України він підлягає опублікуванню з усіма додатками, що є його невід'ємною частиною.

Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів має містити показники відповідного бюджету за загальним та спеціальним фондами про доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3 відсотків загального обсягу доходів відповідного бюджету) та про видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету). Такі показники наводяться порівняно з аналогічними показниками за відповідний період попереднього бюджетного періоду із зазначенням динаміки їх зміни.

Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання.

Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту: Державного бюджету України — в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»; місцевих бюджетів — у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами. По суті, це оприлюднення попередніх показників, оскільки річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Урядом до 1 травня року, наступного за звітним.

Міністерство фінансів України до 20 березня року, що настає за звітним, здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за поперед-

ній бюджетний період, в якому беруть участь уповноважені представники Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункової палати. Інформація про час і місце публічного представлення публікується разом із звітом про виконання Державного бюджету України.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені їм законом про Державний бюджет України, відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України до 15 березня року, що настає за звітним. Представлена інформація за кожною бюджетною програмою повинна містити відомості про результативні показники її виконання (у разі складання паспорту бюджетної програми відповідно до встановлених вимог). Разом з інформацією про бюджет головні розпорядники бюджетних коштів публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації.

Здійснення публічного контролю за виконанням бюджету забезпечується шляхом оприлюднення інформації про щомісячне, щоквартальне та річне виконання Державного бюджету України, місцевих бюджетів у засобах масової інформації. Крім того, Міністерство фінансів України забезпечує публічність інформації про підсумки виконання зведеного бюджету країни.

Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання відповідних бюджетів. Публічне представлення інформації про виконання бюджету села, селища здійснюється у порядку, визначеному відповідною місцевою радою.

Звітність про виконання Державного бюджету України подається у порядку, визначеному статтями 59-61 цього Кодексу. При цьому квартальна та річна звітність про виконання Державного бюджету України розміщується на офіційному Сайті Державного казначейства України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Державним казначейством України, яке забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.

Питання для самоконтролю

1. Скільки стадій містить бюджетний процес?
2. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами?
3. Хто належить до основних учасників бюджетного процесу?
4. Що слід вважати бюджетними повноваженнями учасників бюджетного процесу?
5. Які бюджетні повноваження Верховної Ради України?
6. Які бюджетні повноваження Кабінету Міністрів України?
7. Які бюджетні повноваження Міністерства фінансів України?
8. Які бюджетні повноваження Національного банку України?
9. Які бюджетні повноваження Рахункової палати?
10. Які бюджетні повноваження розпорядників бюджетних коштів?
11. Який термін публікації проекту закону про Державний бюджет?
12. Коли повинно бути оприлюднене рішення про місцевий бюджет?
13. Коли повинна бути оприлюднена попередня інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів?
14. Коли подається Урядом річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України?
15. Коли здійснюється публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів?
16. Коли головні розпорядники бюджетних коштів здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами?
17. Які видання обов'язково повинні публікувати інформацію про виконання Державного бюджету України?
18. До якого терміну Міністерство фінансів України повинно здійснювати публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період?

Тести для самоконтролю

1. Скільки стадій містить бюджетний процес:

- а) п'ять стадій ;*
- б) три стадії ;*
- в) чотири стадії;*
- г) сім стадій;*
- д) шість стадій.*

2. Що визначають стадіями бюджетного процесу:

- а) складання проектів бюджетів та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- б) складання проектів бюджетів, їх розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- в) складання проектів бюджетів, їх розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету;*
- г) складання проектів бюджетів, їх розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету, підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету, прийняття рішення щодо нього;*
- д) складання проектів бюджетів, прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету, підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету.*

3. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами:

- а) при складанні проектів бюджетів та прийнятті закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- б) при складанні проектів бюджетів, їх розгляді та прийнятті закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- в) при складанні проектів бюджетів, при їх розгляді та прийнятті, а також при виконанні бюджету;*
- г) на всіх стадіях бюджетного процесу;*
- д) при складанні проектів бюджетів, прийнятті закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконанні бюджету, підготовці та розгляді звіту про виконання бюджету.*

4. Хто належить до основних учасників бюджетного процесу:

- а) Президент України, органи законодавчої влади, Національний банк України, Державна податкова служба України, Рахункова палата, Контрольно-ревізійна служба України;*
- б) Президент України, органи законодавчої та виконавчої влади, Національний банк України, Державна податкова служба України, Рахункова палата, Контрольно-ревізійна служба України;*

- в) Президент України, органи законодавчої та виконавчої влади, Державна податкова служба України, Рахункова палата, Контрольно-ревізійна служба України;*
- г) Президент України, органи законодавчої та виконавчої влади, Державна податкова служба України, Національний банк України, Контрольно-ревізійна служба України;*
- д) Президент України, органи виконавчої влади, Державна податкова служба України, Національний банк України, Контрольно-ревізійна служба України.*

5. Що слід вважати бюджетними повноваженнями учасників бюджетного процесу:

- а) права та обов'язки з управління бюджетними коштами;*
- б) завдання та функції учасників бюджетного процесу;*
- в) функції та права учасників бюджетного процесу на здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства ;*
- г) права учасників бюджетного процесу на здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства;*
- д) усі відповіді правильні.*

6. Через скільки днів після прийняття підлягає обов'язковій публікації основних напрямів бюджетної політики:

- а) не пізніше ніж через п'ять днів;*
- б) не пізніше ніж через сім днів;*
- в) не пізніше ніж через чотирнадцять днів;*
- г) не пізніше ніж через десять днів;*
- д) не пізніше ніж через місяць.*

7. Скільки розділів містить основні напрями бюджетної політики:

- а) п'ять розділів;*
- б) сім розділів;*
- в) чотирнадцять розділів;*
- г) десять розділів;*
- д) три розділи.*

8. Перший розділ основних напрямів бюджетної політики стосується:

- а) бюджетної політики;*
- б) економічної політики;*
- в) державних цільових програм;*
- г) податкової політики;*
- д) регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.*

9. Другий розділ основних напрямів бюджетної політики стосується:

- а) бюджетної політики;*
- б) економічної політики;*
- в) державних цільових програм;*

- г) податкової політики;
- д) регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.

10. Третій розділ основних напрямів бюджетної політики стосується:

- а) бюджетної політики;
- б) економічної політики;
- в) державних цільових програм;
- г) податкової політики;
- д) регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.

11. Четвертий розділ основних напрямів бюджетної політики стосується:

- а) бюджетної політики;
- б) економічної політики;
- в) державних цільових програм;
- г) податкової політики;
- д) регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.

12. П'ятий розділ основних напрямів бюджетної політики стосується:

- а) бюджетної політики;
- б) економічної політики;
- в) державних цільових програм;
- г) податкової політики;
- д) регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.

13. Який термін публікації проекту закону про Державний бюджет:

- а) не пізніше ніж через десять днів після його подання (до 15 вересня) Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президенту України;
- б) не пізніше ніж через сім днів після його подання (до 20 вересня) Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президенту України;
- в) не пізніше ніж через сім днів після його подання (до 15 вересня) Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президенту України;
- г) не пізніше ніж через п'ять днів після його подання (до 20 вересня) Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президенту України;
- д) не пізніше ніж через місяць після його подання (до 15 вересня) Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президенту України.

14. Коли повинно бути оприлюднене рішення про місцевий бюджет:

- а) не пізніше ніж через сім днів з дня його прийняття;
- б) не пізніше ніж через п'ять днів з дня його прийняття;
- в) не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття;
- г) не пізніше ніж через місяць з дня його прийняття;
- д) не пізніше ніж через три дні з дня його прийняття.

15. Коли повинна бути оприлюднена попередня інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів:

- а) не пізніше 1 квітня року, що настає за роком звіту;*
- б) не пізніше 1 травня року, що настає за роком звіту;*
- в) не пізніше 1 червня року, що настає за роком звіту;*
- г) не пізніше 1 лютого року, що настає за роком звіту;*
- д) не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту.*

16. Коли подається Урядом річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України:

- а) до 1 березня року, наступного за звітним;*
- б) до 1 червня року, наступного за звітним;*
- в) до 1 лютого року, наступного за звітним;*
- г) до 1 травня року, наступного за звітним;**
- д) до 1 квітня року, наступного за звітним.*

17. Коли здійснюється публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів:

- а) до 15 березня року, що настає за звітним;*
- б) до 20 березня року, що настає за звітним;*
- в) до 10 квітня року, що настає за звітним;*
- г) до 15 квітня року, що настає за звітним;*
- д) до 20 квітня року, що настає за звітним.*

Тема 5.

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

- § 1. Суть програмно-цільового методу та його мета.
- § 2. Особливі складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі.
- § 3. Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди.
- § 4. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу.

§ 1. Суть програмно-цільового методу та його мета

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат та контроль за цільовим й ефективним використанням коштів. Досягнення цих завдань можливо при застосуванні програмно-цільового методу формування бюджету.

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів.

Особливістю програмно-цільового методу формування бюджетів є запровадження нового механізму управління видатками бюджету, хоча для успішного запровадження цього методу необхідно, щоб програми були забезпечені реальними джерелами фінансування.

Основною ідеологією такого методу є те, що вкладені фінансові ресурси мають працювати на результат.

Особливістю програмно-цільового методу є формування бюджету за програмами, зосередження на результатах, стратегічний підхід у плануванні, посиленні відповідальності при виконанні програм, обґрунтованість та аналіз прийнятих бюджетних рішень, прозорість у витрачаннях бюджетних коштів.

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

Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежуван-

ня відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами реалізації бюджетної програми.

Застосування програмно-цільового методу при складанні бюджету не тільки кардинально змінило ідеологію бюджетного процесу, а й дозволило підвищити його ефективність, тому що:

- процес формування бюджету починається з зосередження уваги на результатах, які необхідно досягти державному секторі;

- а потім — на ресурсах, необхідних для досягнення цих результатів.

Програмно-цільовий метод бюджетування є важливим інструментом управління бюджетними коштами у середньостроковій перспективі для покращення якості надання державних послуг, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та необхідності ефективного та результативного використання коштів державного бюджету.

Управління бюджетними коштами значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролем за його виконанням. Застосування найкращих практик бюджетування з метою удосконалення бюджетного процесу призведе до підвищення ефективності управління державним та місцевими бюджетами. Саме такою практикою є впровадження програмно-цільового методу бюджетування, яка покращує бюджетний процес загалом та докорінно змінює концепцію управління державним та місцевими бюджетами.

При застосуванні програмно-цільового методу бюджетування, який за своєю сутністю є системою планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямованою на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат, увага зосереджується не стільки на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а перш за все на результатах виконання програм. Для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання бюджетних коштів.

Такий підхід забезпечує більш високий рівень прозорості бюджету та допомагає платникам податків отримати інформацію про фактичні результати надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, а за умов належного застосування програмно-цільового методу дає можливість досягти основної мети, що полягає в ефективному розподілі бюджетних ресурсів.

Програмно-цільовий метод бюджетування характеризується такими положеннями: розподіл бюджетних ресурсів залежить від обґрунтованості показників соціально-економічної ефективності; бюджетні програми формуються на основі довгострокових пріоритетів державної політики; розпорядники бюджетних коштів мають можливість вибору способів досягнення поставлених перед ними цілей і завдань та перерозподіляти відповідні кошти програми; посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кінцевий результат. Основними умовами для запровадження програмно-цільового методу є стратегічне планування бюджету; моніторинг та оцінка виконання бюджетних програм; прозорість бюджетного процесу.

Отже, програмно-цільовий метод бюджетування передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо-або довгостроковій стратегії розвитку територіальної громади, та є інструментом, що забезпечує контроль не тільки за цільовим використанням бюджетних коштів, а й за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

За допомогою програмно-цільовий методу можна провести зіставлення обсягу фінансування бюджетної програми (витрат) з кінцевими результатами, що очікуються від її виконання.

Відповідно до даного визначення, можна окреслити **основні ознаки бюджетного процесу, що здійснюється з використанням положень програмно-цільового методу:**

1. Середньострокове планування. Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку процес бюджетного планування не обмежується однорічною перспективою — бюджетні показники розраховуються на декілька наступних за плановим прогнозні роки;

2. Увага на результатах. Перенесення акценту з утримання наявної мережі бюджетних установ на результати їх діяльності. Забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків з досягнутими результатами;

3. Відповідальність. За кожним учасником бюджетного процесу закріплено повноваження щодо ефективного витрачання бюджетних коштів. Кожен учасник несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу;

4. Прозорість бюджетного процесу. Залучення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань діяльності місцевого самоврядування та бюджету.

§ 2. Особливі складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі

До основоположних принципів організації бюджетного процесу на засадах програмно-цільового методу віднесено прозорість бюджетного процесу, що передбачає чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кош-

ти, контроль за результатами виконання бюджетних програм; здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; відповідальність головного розпорядника бюджетних коштів за формування бюджетних програм і результати їх виконання, чітке розмежування відповідальності між відповідальними виконавцями бюджетних програм; ефективність розподілу і використання бюджетних коштів.

Реалізація програмно-цільового методу пов'язана з необхідністю комплексного підходу до формування бюджету з включенням до бюджетного процесу наступних елементів:

- 1) середньострокове планування доходів та видатків;
- 2) розробка бюджетних програм та показників виконання бюджетних програм;
- 3) аналіз, оцінка та моніторинг програм;
- 4) планування капітальних вкладень;
- 5) запровадження сучасних методів залучення громадськості до бюджетного процесу.

Основними елементами програмно-цільового методу є:

- **бюджетна програма** — систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;

- **відповідальний виконавець бюджетних програм** — головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника;

- **паспорт бюджетних програм** — документ, який містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів;

- **показники виконання бюджетних програм** — статистичні індикатори, які співвідносяться з основною метою діяльності установи та бюджетної програми і характеризують успішність виконання програми шляхом кількісного визначення результатів від надання бюджетних послуг.

Основним елементом програмно-цільового методу є бюджетна програма. **Бюджетна програма** — сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Сутність бюджетної програми розкривається через її характеристики, які відображені в бюджетній документації, зокрема бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання паспорта бюджетної програми. Важливими характеристиками бюджетної програми є мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальний виконавець та результативні показники. Методологічні визначення характеристик бюджетних програм унормовані Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від

14.09.2002 №538-р та наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 №1098.

Бюджетний запит — документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Мета бюджетної програми — законодавчо визначені основні цілі (кінцевий результат), яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми. Мета бюджетної програми відображає кінцевий результат, залишається однаковою впродовж років та повинна узгоджуватися з місією головного розпорядника.

Завдання бюджетної програми — це конкретні цілі або результати, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду, і які можна оцінити за допомогою результативних показників.

Напрями діяльності — конкретні дії, які спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням та функціям головного розпорядника бюджетних коштів, відображати шляхи, тобто заходи для досягнення цілей, забезпечувати реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених для досягнення мети програми.

Відповідальний виконавець бюджетної програми — юридична особа, яка безпосередньо несе відповідальність за виконання програми і забезпечує виконання однієї або кількох бюджетних програм у системі головного розпорядника. Відповідальні виконавці бюджетних програм встановлюються головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом), при цьому бюджетні призначення закріплюються Законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період. Планування і виконання бюджетних програм відповідальними виконавцями координується головним розпорядником бюджетних коштів.

Паспорт бюджетної програми — документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

При застосуванні програмно-цільового методу принциповим завданням є власне не формування та визначення основних характеристик бюджетної програми, а представлення їх системно, взаємоузгоджено, послідовно та реалістично. З точки зору забезпечення виконання бюджетної програми відповідно до поставлених цілей принциповим є питання організації такої роботи і в цьому контексті набуває важливого значення визначення відповідального виконавця бюджетної програми, якими можуть бути головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Статус виконавців бюджетної програми визначений в «Інструкції про статус від-

повідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі», затвердженої наказом Міністерства фінансів України 14 грудня 2001 р. №574.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі окреслених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету в розрізі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що включає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату. Зазначене передбачає розробку кількісних і якісних показників результативності, критеріїв оцінки й аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності та якості, які характеризують виконання програми та допомагають оцінити використання бюджетних коштів.

Виходячи із мети застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, основоположними елементами цього методу, які притаманні йому і відрізняють від постатейного методу бюджетування, є **результативні показники бюджетної програми**. Методологія бюджетного процесу на засадах програмно-цільового методу передбачає використання результативних показників бюджетних програм на всіх його стадіях: при складанні та виконанні бюджетів, контролі та аудиті використання бюджетних коштів.

Результативні показники — кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми і підтверджуються державною статистичною, фінансовою, бухгалтерською та іншою звітністю, базуються на даних бухгалтерського та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Відповідно до методології програмно-цільового методу **результативні показники поділяються на чотири групи** — показники затрат, продукту, ефективності та якості, формулювання та аналіз яких дає можливість визначити рівень економності, ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Важливим кроком у запровадженні методологічних підходів до результативних показників бюджетних програм є розробка відповідних положень щодо визначення орієнтованого переліку результативних показників, які затверджено наказом Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 27.10.2009 №1252. Зазначений перелік результативних показників з розвитком програмно-цільового методу, за умов розбудови системи стратегічного бюджетного планування, потребуватиме перегляду, маючи на меті посилення аналітичності таких показників, зокрема забезпечення чіткого відображення поставлених мети та завдань бюджетної програми, адаптації цих показників до пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Основними вимогами до результативних показників є: визначення на підставі фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах, виходячи із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки та з урахуванням прогнозу її розвитку на перспективу; узгодження з показниками, встановленими Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, державними цільовими програмами; розкриття мети, завдань та напрямів використання бюджетних коштів, характеристика динаміки досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів; відображення характерних особливостей та специфіки діяльності головних розпорядників, визначення результатів їх діяльності; можливість перевірки достовірності їх розрахунків, зіставлення за окремі періоди та порівняння з іншими показниками; підтвердження статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, які є джерелами інформації для визначення результативних показників бюджетної програми.

§ 3. Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди

За часи незалежності Урядом не одноразово здійснювались спроби узгодити та систематизувати соціально-економічну політику розвитку держави. Втім, становлення системи середньострокового стратегічного планування відбулось лише за деякими елементами, а цілісну систему не було побудовано. Так, після боргової кризи 1998 року система управління державним боргом стала враховувати середньо- та довгострокову перспективу, що дозволило знизити рівень державного боргу до економічно безпечного рівня. Інші елементи бюджетної системи та соціально-економічна політика в цілому так і залишились орієнтованими на короткострокову перспективу. Як наслідок, в Україні податково-бюджетна політика на середньострокову перспективу непередбачувана.

Така ситуація спостерігалася на всіх рівнях бюджетної системи (центральному та місцевих). Внаслідок чого програми затверджувалися, але не фінансувалися, розпочиналися, але не закінчувалися. Це також не дозволяло сконцентрувати ресурси для ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави.

У новому Бюджетному кодексі України вперше закладені правові підвалини для розробки середньострокового бюджетного прогнозу як в цілому для бюджету, так і на рівні головних розпорядників бюджетних коштів.

Зокрема, новими нормами:

- передбачено узгодженість бюджетної політики із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку;

- запроваджено складання прогнозу показників зведеного та державного бюджетів на наступні два бюджетні періоди, його подання до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України та схвалення Кабінетом Міністрів України уточненого прогнозу на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України у місячний строк з дня його опублікування;

- визначено склад прогнозу бюджетних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, що містить індикативні прогнозні показники;

- унормовано складання проекту Державного бюджету України, у тому числі бюджетних запитів головних розпорядників, на показниках прогнозу державного бюджету;

- запроваджено складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди;

- передбачено за бюджетними програмами інвестиційного характеру вжиття Кабінетом Міністрів України заходів щодо пріоритетності передбачення коштів у проекті закону про Державний бюджет України на наступний період;

- створено підґрунтя для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету, що відповідатиме найкращій міжнародній практиці.

Запровадження середньострокового бюджетного прогнозування, в рамках реформування системи середньострокового стратегічного планування в цілому, дозволить:

- синхронізувати та ув'язати між собою не тільки державну політику в часовому просторі (на коротко- та середньострокову перспективу), а й за регіональною та галузевою ознаками (загальнодержавну та регіональні, боргову та монетарну, податкову та промислову політики);

- узгодити бюджетні програми з пріоритетами соціально-економічного розвитку;

- забезпечити послідовність соціально-економічної та податково-бюджетної політики;

- посилити взаємодію парламенту та уряду з бюджетних питань (розробка бюджетної політики, розподіл бюджетних ресурсів);

- посилити контроль за дотриманням принципу результативності видатків та доцільності їх продовження у середньостроковій перспективі;

- забезпечити реалізацію бюджетних програм, ефект від яких проявляється з деяким часовим лагом, а також багаторічних програм;

- покращити управління державними інвестиціями, з точки зору забезпечення стабільності їх проведення, що має сприяти сталості економічного зростання та загальній макроекономічній стабільності;

- не допускати прийняття популістських політичних рішень, не підкріплених фінансовими ресурсами та без належної експертизи наслідків їх реалізації.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди складає Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники.

Як зазначено у Кодексі, прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України.

Головні розпорядники коштів державного бюджету складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди. Підставою для складання їх планів є індикативні прогнозні показники обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які доводяться Міністерством фінансів України разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, а також прогнозні та програмні документи економічного та соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності.

Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

З метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Підставою для складання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди є прогнозні та програмні документи економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державні цільові програми, прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів).

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Показники проекту місцевого бюджету на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

§ 4. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу

У різних країнах відомі різні назви методу бюджетування, який переносить наголос з ' ресурсів на результати з метою покращення прозорості бюджету і кращого розподілу бюджетних коштів, а саме: «бюджетування, спрямоване на результати», «управління продуктивністю» або «покращення продуктивності», а також «програмно-цільове бюджетування». Наприклад, в Росії таку методологію запроваджують під назвою «Бюджет орієнтований на результат» (БОР).

Уперше програмно-цільовий метод у бюджетному процесі був застосований в 60-х роках минулого сторіччя. Протягом останніх десятиліть ПЦМ, як інструмент управління бюджетом, набув популярності в багатьох країнах світу. Сьогодні США, Канада, Австралія, Нова Зеландія та країни-члени Європейського Союзу активно використовують компоненти цього методу під час складання та виконання бюджету. Елементи програмно-цільового методу використовуються в Литві та Естонії.

Запровадження ПЦМ в бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності і в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету на кількарічній основі є однією з вимог до країн-членів ЄС та кандидатів до вступу до ЄС.

Застосування елементів ПЦМ у країнах, що межують з Україною, також свідчить про зацікавленість до впровадження цього методу та демонструє їх певні досягнення. Успіхів в застосуванні ПЦМ досягли Румунія та Болгарія, в яких законодавчими актами регулюється поступовий перехід до практики складання бюджету за ПЦМ. Значні кроки в цьому напрямку здійснили Росія та Казахстан.

Кожна з цих країн має свої надбання в методології програмно-цільового бюджетування. Різниця в підходах спричиняється різницею політичних завдань кожної країни, бюджетними інституціями та організацією бюджетного процесу, різницею у наявності ресурсів.

В США ПЦМ був спочатку запроваджений на рівні Федерального уряду, а наразі застосовується урядами штатів і міст.

Всі 50 штатів США мають вимоги щодо застосування елементів ПЦМ, в тому числі стратегічного планування, моніторингу і оцінки ефективності використання коштів. Проте кожен штат має власний підхід при формуванні та виконанні бюджету за ПЦМ. Наприклад, вони використовують різні процедури для розробки показників виконання, звітності про ефективність виконання, а також для розподілу ресурсів між програмами.

Для забезпечення ефективного застосування програмно-цільового методу на федеральному рівні в США здійснюються наступні заходи:

- уряд визначає пріоритети державної політики на середньострокову перспективу;
- до бюджету додаються плани видатків і доходів на поточний бюджетний рік та ще чотири роки. Це забезпечує узгодження запропонованої урядом політики з прогнозними показниками і для відображення витрат на програми на майбутні роки.

Крім того, в 1993 році, з метою зосередження уваги на результатах діяльності міністерств і відомств, був прийнятий Закон «Про ефективність і результати роботи Уряду», який фактично активізував процес вдосконалення методології застосування ПЦМ.

На виконання зазначеного закону всі міністерства і відомства здійснюють наступне:

- готують стратегічні плани на період не менше 5 років;
- у відповідності з встановленими стратегічними цілями розробляють плани роботи на поточний рік з визначенням обсягу коштів на досягнення цілей в конкретному фінансовому році;
- згідно законодавства готують звіти про виконання річного плану. Ці звіти включають висновки щодо проведеної протягом фінансового року оцінки програм.

Особливості запровадження ПЦМ на федеральному рівні в США:

- з метою підвищення ефективності розподілу ресурсів здійснюється довгострокове прогнозування;
- застосовується методологія довгострокового планування для програм капіталовкладень і це забезпечує безперервність фінансування багаторічних проектів і програм до моменту їх виконання;
- ефективно застосовуються інструменти оцінки результативності програм:
- з 1993 року вимоги щодо необхідності здійснення оцінки програм закріплені Законом про ефективність і результати роботи Уряду;
- з 2004 року застосовується нова система оцінки результативності федеральних програм (PART), яка доповнює собою положення вищезазначеного Закону;
- положення Закону про ефективність і результати роботи Уряду запроваджувалися поступово протягом кількох років через цілий ряд пілотних проектів;
- забезпечується участь законодавчої влади на етапі формування цілей державної політики і, таким чином, визначається рівнозначна відповідальність виконавчої і законодавчої гілок за складання бюджету, полегшується проходження проекту бюджету в конгресі;
- до недавніх часів лише виконавча гілка влади визначала цілі своєї діяльності, а у відповідності з новими правилами Конгрес також має визначати цілі своєї роботи, перш ніж розглядати і проводити голосування по законам для затвердження нових чи подовження існуючих програм.

Позитивні надбання і недоліки

Зарубіжні експерти відзначають, що на початкових етапах запровадження ПЦМ на федеральному рівні в США, так і не було перенесено наголос з урядових витрат на результати виконання програм. Основними причинами цього були наступні фактори:

- складність узгодження планування і вимірювання результативності програм виконавчою владою з процесами затвердження обсягів фінансування Конгресом, оскільки існував жорсткий розподіл відповідальності між виконавчою гілкою влади (Президент та Державний Департамент) та законодавчою (Конгрес);
- інформація про загальні витрати на реалізацію програм в більшості випадків була недостатньою та неповною, що створювало викривлену картину справжньої вартості досягнення намічених результатів;

- не була розроблена система вимірювання результативності програми та досягнення її мети;

- не були узгоджені бюджетна класифікація, організаційна структура програм та процедури надання звітності.

На сьогоднішній день процес застосування ПЦМ у США постійно удосконалюється завдяки реалізації нових ініціатив в реформуванні бюджетної сфери. В першу чергу це стосується удосконалення підходів до оцінки результатів реалізації програм, досягається узгодженість програм з пріоритетами держави, що забезпечує постійне підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Передумови запровадження ПЦМ в інших країнах

Вивчаючи досвід США і розуміючи, що традиційний підхід до бюджету не відповідає усім потребам сучасного уряду, з середини 1970-х до початку 1990-х років більшість демократичних країн запровадили основні риси програмно-цільового бюджету, а саме:

- планування бюджету на 3-5 років;

- класифікацію витрат за програмами;

- встановлення вимірюваних завдань для таких програм;

- вимірювання та оцінка виконання цих завдань за допомогою відповідних індикаторів.

Загальні уроки з досвіду інших країн

Аналіз досвіду багатьох країн, в тому числі США, Австралії та Великобританії, по запровадженню ПЦМ, та виокремлення корисної для України інформації, можна узагальнити в наступних висновках:

1. ПЦМ є лише одним з елементів цілої низки реформ державного управління, спрямованих на покращення діяльності державних установ. Підвищити ефективність видатків бюджету за рахунок вдосконалення лише управлінської технології, не торкаючи бюджетний процес, неможливо.

2. Недоцільно впроваджувати або вдосконалювати методологію ПЦМ у всіх міністерствах та відомствах одночасно. Тобто рекомендується впроваджувати (або вдосконалювати) методологію ПЦМ на окремих пілотних міністерствах та відомствах, адаптуючи нові технології до існуючої бюджетної практики з наступним розповсюдженням отриманого досвіду на інші міністерства.

3. Ефективне запровадження ПЦМ передбачає наявність системи фінансового контролю, звітності та аудиту. Обов'язковим елементом є побудова систем моніторингу та оцінки виконання програм.

4. В багатьох країнах виникли труднощі при вимірюванні результатів. Це пов'язане з тим, що:

- у багатьох випадках вплив програми може виявити себе лише через якийсь час після виконання деяких завдань програми або програми в цілому і, тому, інколи результативність окремих етапів реалізації програми може бути непоказовою або помилковою;

- результати реалізації бюджетної політики можуть бути наслідком взаємодії кількох програм, а також інших факторів. Точний вплив окремої програми, зокрема соціального спрямування, оцінити складно.

5. Історія досвіду багатьох країн показує, що втілення ПЦМ — це поступовий процес, в якому елементи методу спочатку вводяться та перевіряються, модифікуються з часом, тобто з розвитком процесу бюджетування. Країнам, які першими запровадили ПЦМ, знадобилося багато років для розробки ідей, крок за кроком, і вони все ще змінюють і удосконалюють систему. Тому, використання досвіду інших країн, як позитивного, так і негативного, може виявитися корисним для країн, які розпочинають впровадження ПЦМ бюджетування.

Окрім цього, складності, з якими стикались країни, що переходили на ПЦМ бюджетування, часто були пов'язані з недооцінкою поставлених завдань, недостатністю спеціально підготовленого персоналу в міністерствах та відомствах, і в першу чергу, в бюджетному департаменті міністерства фінансів, а також відсутністю підтримуючих інформаційних систем.

Питання для самоконтролю

1. Які Вам відомі складові програмно-цільового методу?
2. Хто визначає бюджетні програми?
3. Хто може бути відповідальним виконавцем бюджетних програм?
4. Назвіть результативні показники бюджетної програми.
5. Хто розробляє перелік результативних показників до кожної бюджетної програми?
6. Назвіть характерні риси бюджетних програм.
7. Хто розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів?
8. Що має містити порядок використання бюджетних коштів?
9. Хто встановлює Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання?
10. Назвіть складові елементи бюджетної програми.
11. Хто складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди?
12. Що є підґрунтям складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди?
13. Які прогнозні показники включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди?
14. Назвіть терміни подання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.
15. На підставі яких документів головні розпорядники коштів державного бюджету складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди?
16. На підставі яких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди?

17. Які показники включає прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди?

18. Хто схвалює прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди?

Тестові завдання

1. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є:

- а) бюджетні програми;*
- б) відповідальні виконавці бюджетних програм;*
- в) учасники бюджетного процесу;*
- г) паспорти бюджетних програм;*
- д) результативні показники бюджетних програм.*

2. Бюджетні програми визначаються:

- а) Кабінетом Міністрів України;*
- б) Міністерством фінансів України;*
- в) Верховною Радою України;*
- г) головними розпорядниками бюджетних коштів;*
- д) відповідальним виконавцем бюджетних програм.*

3. Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути:

- а) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- б) розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня;*
- в) одержувач бюджетних коштів;*
- г) державне підприємство;*
- д) бюджетна установа.*

4. До результативних показників бюджетної програми відносяться:

- а) показники затрат;*
- б) показники продукту;*
- в) показники якості;*
- г) показники економічності;*
- д) показники ефективності.*

5. Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється:

- а) Кабінетом Міністрів України;*
- б) Міністерством фінансів України;*
- в) Верховною Радою України;*
- г) головними розпорядниками бюджетних коштів;*
- д) відповідальним виконавцем бюджетних програм.*

6. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються:

- а) Кабінетом Міністрів України;*
- б) Міністерством фінансів України;*
- в) Верховною Радою України;*
- г) головними розпорядниками бюджетних коштів;*
- д) відповідальним виконавцем бюджетних програм.*

7. Хто розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Верховна Рада України;*
- г) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- д) відповідальний виконавець бюджетних програм.*

8. Порядок використання бюджетних коштів має містити:

- а) цілі та напрями використання бюджетних коштів;*
- б) відповідального виконавця бюджетної програми;*
- в) завдання головного розпорядника бюджетних коштів;*
- г) завдання розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;*
- д) показники результативності бюджетних програм.*

9. Хто встановлює Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Верховна Рада України;*
- г) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- д) відповідальний виконавець бюджетних програм.*

10. Складовими елементами бюджетної програми є:

- а) назва програми;*
- б) мета програми;*
- в) відповідальний виконавець бюджетної програми;*
- г) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- д) показники результативності програми.*

11. Хто складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди:

- а) Кабінет міністрів України;*

- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Міністерство економіки України;*
- г) Національний банк України;*
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.*

12. Що є підґрунтям складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди:

- а) програма діяльності Кабінету Міністрів України;*
- б) прогнозні документи економічного та соціального розвитку;*
- в) програмні документи економічного та соціального розвитку;*
- г) державні цільові програми;*
- д) висновки Рахункової палати про виконання Державного бюджету України за попередній рік.*

13. Які прогнозні показники включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди:

- а) показники номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту;*
- б) індекси споживчих цін та цін виробників;*
- в) показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;*
- г) показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;*
- д) показники місцевих бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування.*

14. Визначить терміни подання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди:

- а) після закінчення поточного бюджетного року;*
- б) після затвердження закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період;*
- в) разом з проектом закону про Державний бюджет України;*
- г) разом з Бюджетною декларацією;*
- д) разом з проектом зведеного бюджету України.*

15. Головні розпорядники коштів державного бюджету складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до:

- а) програми діяльності Кабінету Міністрів України;*
- б) прогнозних документів економічного та соціального розвитку;*
- в) програмних документів економічного та соціального розвитку;*
- г) державних цільових програм;*
- д) прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів.*

16. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до:

- а) програми діяльності Кабінету Міністрів України;*
- б) прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни;*
- в) прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку відповідної території;*
- г) державних цільових програм;*
- д) прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.*

17. Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає:

- а) показники номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту;*
- б) індекси споживчих цін та цін виробників;*
- в) показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;*
- г) показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;*
- д) показники місцевих бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування.*

18. Хто схвалює прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди:

- а) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;*
- б) відповідні місцеві ради;*
- в) Кабінет Міністрів України;*
- г) Рада міністрів Автономної Республіки Крим;*
- д) виконавчі органи відповідних місцевих рад.*

КОНТРОЛЬ ТА АУДИТ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

- § 1. Суть і значення контролю у фінансовій системі України.
- § 2. Складові державного внутрішнього фінансового контролю.
- § 3. Основні компоненти державного внутрішнього фінансового контролю.
- § 4. Закордонний досвід державного фінансового контролю.

§ 1. Суть і значення контролю у фінансовій системі України

Реформування економічних відносин у напрямі ринкових перетворень в Україні охоплює тією чи іншою мірою всі сфери діяльності суспільства, зокрема й державний контроль і найважливішу ланку і невід’ємний його складник — фінансовий контроль.

Організаційні форми фінансового контролю мають відповідати вимогам частини 2 статті 19 Конституції України, якою передбачено: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України».

Призначення фінансового контролю полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів у всіх ланках фінансової системи.

За своєю суттю фінансовий контроль — це комплекс заходів, які здійснює держава з метою успішного досягнення поставлених цілей у сфері фінансів.

У всіх державах для забезпечення незалежності фінансового контролю застосовуються ті чи інші заходи, які стосуються порядку призначення на посади відповідальних осіб, їхньої зміни, матеріального забезпечення і т.д. Фінансовий контроль, поставлений у незалежне становище, тільки в тому разі має авторитет, коли його діяльність буде поставлена в тісний взаємозв’язок з діяльністю законодавчих установ. У цьому полягає один з найважливіших принципів організації фінансового контролю.

Суть фінансового контролю може бути визначена як система заходів держави для забезпечення ефективного використання державних фінансових ресурсів в інтересах суспільства, які охоплюють усі операції, пов’язані з рухом державних коштів, і здійснюються у відповідних формах за допомогою спеціальних методів. Для здійснення контролю як функції управління державними фінансами необхідна розробка його методологічних та організаційних основ і закріплення їх у законодавстві країни.

Фінансовий контроль як спеціалізований вид управлінської діяльності й особлива галузь економічних знань має в наявності цілий арсенал методичних прийомів, які базуються на досягненнях суміжних наук (аналізу господарської діяльності, бухгалтерського обліку, статистики та ін.). Системність у контролі досягається комбінованим

використанням різних способів контролю: логічного і математичного, документального і фактичного. Застосування їх дає змогу всебічно аналізувати і синтезувати фактичний матеріал, з'ясувати послідовність дій суб'єкта контролю в складних господарських ситуаціях або в умовах невизначеності, встановлювати достовірність залучених джерел інформації.

Фінансовий контроль є і повинен бути важливою функцією державного управління економікою та її регулювання. Будь-яка держава щодо фінансової діяльності зацікавлена у вирішенні таких завдань:

1) Усі приписи держави щодо організації і здійснення фінансової діяльності мають бути точно виконані (завдання забезпечення законності).

2) Кошти держави, а також кошти суспільних організацій повинні використовуватись економно, раціонально й ефективно (завдання забезпечення збереженості коштів).

3) Держава намагається зберегти свої кошти від розкрадань (завдання забезпечення збереженості коштів).

Управління державними коштами завжди було питанням, обговорення якого викликало дискусії. Воно може мати домінуюче значення у критичні моменти розвитку держави або обмежений характер у період відносної стабільності та процвітання. Проте воно завжди було, є і залишатиметься предметом, який нікого не залишить байдужим.

Управління державними коштами традиційно розглядається як система контролю. Своєю чергою, контроль містить дві функції:

1) Функцію перевірки, порівняння даних і, за необхідності, їх додаткової перевірки за допомогою документів.

2) Функцію ієрархічного підпорядкування, відповідно до якої один орган на вищому рівні домінує над іншим з конкретною метою — регулювати діяльність органу, що перебуває на нижчому рівні відповідальності.

Контроль, що здійснюється таким чином, не є і не може бути за своїм характером статичним — його форми і методи змінюються залежно від рівня розвитку суспільства.

Управління державними коштами має глибоке коріння в минулому — давньому і недавньому. Воно розвивалося, вбираючи в себе і відображаючи характер суспільства і форму правління. Економічний розвиток суспільства сприяв розширенню сфери контролю, зміні структури державних видатків і контролю за їх здійсненням. Спочатку функції контролю як складники влади замикалися на вождів племені, монархові або главі релігії. Контроль у часи Сократа перебував у руках еліти, якій можна було довірити управління державними коштами, і був пов'язаний з існуванням довіри суспільства до уряду, а також із застосуванням сили.

За такої організації ефективність контролю залежить від того, хто контролює і що контролюється.

При правителіві зазвичай була офіційна особа — керуючий Королівського двору, або Канцлер, який відповідав за кошти правителя. Звичайно, монархів не хвилювали такі проблеми, як податкова реформа, або схвалення Верховною Радою бюджету

країни, або дотримання вимог та умов Міжнародного валютного фонду і Світового банку в разі отримання кредитів. До того ж ці люди нікому не звітували. Однак вони повинні були вести облік і контроль доходів і видатків. Для такої роботи необхідно було наймати працівників. І це були перші кроки становлення казначейства.

До кінця XVIII століття в багатьох країнах вже існували парламенти, які здійснювали контроль за державною казною, незалежно від правлячої королівської сім'ї. З розвитком суспільства ускладнювались економічні відносини, завдання управління видатками постійно розширювались і ставали складнішими. Управління державними фінансами стало важливою справою. На форму і зміст управління впливали й різноманітні економічні труднощі. Відповідно, змінювались форми та методи державного контролю.

§ 2. Складові державного внутрішнього фінансового контролю

В сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами вже не достатньо лише дотримуватися законів, необхідно досягати цілі у найбільш економічній, ефективній та результативній спосіб.

В європейському розумінні державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечити належне управління державними фінансами і розглядається як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації.

На в Україні внутрішній контроль переважно розуміють лише як ревізійну діяльність, а не як процес, що базується на принципах відповідальності та підзвітності керівництва.

Тобто, керівники не усвідомлюють власної персональної відповідальності за організацію ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою та господарською діяльністю в системі відповідного державного органу, а відтак і за прийняті ними управлінські рішення, що вже давно стало беззаперечним правилом для країн Євросоюзу.

Отже питання побудови в державі ефективної системи державного внутрішнього фінансового контролю, це не тільки ключова передумова вступу України до ЄС, що впливає з вимог 28 глави Плану дій Україна—ЄС, але і по-суті єдиний шлях до забезпечення належного рівня фінансової дисципліни в державі.

Стаття 26 Бюджетного кодексу є в певному сенсі революційною у сфері управління державними фінансами в Україні. Кардинально новим в першу чергу є те, що вона чітко визначає обов'язковість запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю — внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. При цьому персональну відповідальність за запровадження та ефективне функціонування цих компонентів, як і у попередній редакції, покладено на керівників всіх рівнів від головного розпорядника (міністра, голови органу тощо) до розпорядників нижчого рівня та навіть керівників окремих підрозділів в установі.

Внутрішній контроль — це комплекс дій, правил та заходів, запроваджених керівництвом суб'єкта господарювання державного сектора економіки, що постійно застосовуються в ході діяльності організації з метою забезпечення впевненості в досягненні нею наступних загальних цілей:

- результативності діяльності, економності та ефективності використання ресурсів;
- відповідності чинним законам, іншим нормативно-правовим та регулюючим актам, політиці та процедурам;
- незалежності та надійності інформації, рахунків та даних;
- захисту активів від втрат, в тому числі тих, які виникли через зловживання, неврегульованість чи корупцію.

Поняття економності операцій полягає у тому, що будь-які операції не повинні спричиняти зайвих витрат. Вартість придбання необхідної кількості ресурсів (товарів, робіт, послуг) належної якості, що поставляються у необхідні час та місце, та обсяги їх витрачання повинні бути найменшими.

Поняття ефективності полягає у тому, що для досягнення визначеної кількості та якості очікуваних результатів організацією затрачається мінімум ресурсів або при затратах заздалегідь визначеної фіксованої кількості та якості ресурсів досягається максимальний результат.

Поняття результативності полягає у повноті досягнення визначеної мети діяльності організації та виконання поставлених завдань.

Внутрішній контроль — не разова подія, а постійний управлінський процес, який охоплює всі операції кожної структурної одиниці організації. При цьому, внутрішній контроль повинен забезпечувати визначення і аналіз ризиків діяльності організації з метою їх попередження чи обмеження.

Тобто, не можна ототожнювати внутрішній контроль з контрольно-ревізійною роботою. Внутрішня контрольно-ревізійна робота є лише незначною складовою частиною системи внутрішнього контролю.

Кожен працівник повинен розуміти важливість та підтримувати функціонування внутрішнього контролю, знати свої обов'язки та повноваження у здійсненні такого контролю. Відповідальним за належну організацію та ефективність внутрішнього контролю є керівник організації.

§ 3. Основні компоненти державного внутрішнього фінансового контролю

Внутрішній контроль складається із п'яти взаємопов'язаних компонентів: середовище контролю, оцінка ризиків, контролююча (управлінська) діяльність, інформаційне забезпечення, моніторинг.

Середовище контролю — це існуючі в організації процеси, операції та розподіл повноважень щодо їх виконання, які спрямовані на забезпечення реалізації законодавчо закріплених за організацією функцій. Середовище контролю повинно забезпечувати в організації структурованість та дисциплінованість.

Оцінка ризиків — це процес визначення (ідентифікації) і аналізу ризиків діяльності організації, розробки та запровадження контрольних процедур з метою їх попередження чи обмеження (управління ризиками).

Ідентифікація ризиків здійснюється з метою визначення найбільш ризикових сфер діяльності, зосередження наявних ресурсів для управління найбільш суттєвими з них, встановлення відповідальних працівників за управління ризиками у відповідних сферах. Ідентифікація ризиків повинна бути постійним процесом, що здійснюється з урахуванням змін у економічному та нормативно-правовому середовищі.

Аналіз ризиків передбачає визначення суттєвості впливу ідентифікованих ризиків на діяльність організації, їх наслідки та ймовірність виникнення. Однією з основних цілей проведення аналізу ризиків є інформування керівництва щодо ризикових сфер, у яких мають бути вжиті заходи для попередження чи обмеження таких ризиків, а також визначення пріоритетності таких заходів.

Управління ризиками — це комплекс заходів з передачі, прийняття або попередження (обмеження) ідентифікованих та проаналізованих ризиків.

Контролююча (управлінська) діяльність — це сукупність запроваджених в організації дій, регламентів та процедур для управління ризиками, повноти досягнення мети діяльності організації та виконання покладених завдань.

Контрольні процедури повинні постійно функціонувати на всіх рівнях управління.

Контрольні процедури повинні включати:

- авторизацію та підтвердження;
- розподіл обов'язків та повноважень;
- контроль за доступом до ресурсів та їх обліку;
- контроль за достовірністю проведених операцій;
- звірку облікових даних з фактичними;
- оцінку загальних результатів діяльності організації;
- оцінку окремих операцій, процесів та видів діяльності;
- нагляд.

Контрольні процедури повинні періодично оцінюватися на предмет результативності та при необхідності переглядатися.

Інформаційне забезпечення — це система збору, документування, передачі інформації та користування нею для прийняття управлінських рішень. Керівництво та працівники організації для прийняття рішень, належного здійснення операцій та контролю за ними повинні мати повну, своєчасну, достовірну та доступну інформацію фінансового і не фінансового характеру як про зовнішні, так і про внутрішні події. Для забезпечення отримання такої інформації необхідно, щоб всі операції, важливі події та процедури контролю були повно, своєчасно та достовірно задокументовані.

Моніторинг — це постійний процес проведення оцінки якості функціонування системи внутрішнього контролю у часі. Інформація про недоліки функціонування внутрішнього контролю повинна надаватися керівництву відповідного рівня. Моніторинг повинен забезпечити адекватне та невідкладне запровадження рекомендацій і пропозицій для усунення наявних та попередження можливих недоліків системи внутрішнього контролю.

Внутрішній аудит — це діяльність з надання незалежних і об'єктивних гарантій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності організації. Внутрішній аудит допомагає керівнику у досягненні поставленої перед організацією мети, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності системи внутрішнього контролю.

Реалізація такої діяльності передбачає створення в кожному органі державного сектору функціонально незалежного підрозділу внутрішнього аудиту.

Підрозділ внутрішнього аудиту в жодному разі не можна ототожнювати з відомчим контрольно-ревізійним підрозділом, більш того, неприпустимим є поєднання цих функцій в одному структурному підрозділі. У внутрішнього аудиту інша природа, цілі та завдання, ніж у ревізії. Внутрішній аудит допомагає керівнику здійснювати управління, але не може і не повинен підміняти управлінців і керівників — він не може замінити собою систему внутрішнього контролю.

Основною метою діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів є забезпечення керівника організації гарантіями адекватності та результативності системи внутрішнього контролю.

Для досягнення цієї мети працівники підрозділу внутрішнього аудиту повинні:

- розуміти діяльність організації, аналізувати систему внутрішнього контролю, запровадити стратегічне, річне та періодичне планування аудиту;
- виявляти та оцінювати існуючі контрольні заходи у найбільш економний та ефективний спосіб;
- відображати в аудиторських звітах знахідки, висновки та, по можливості, рекомендації з удосконалення;
- відображати судження (думку) про надійність заходів контролю для загальної системи, функції чи локальної системи/підсистеми, що досліджується;
- забезпечувати гарантії, які базуватимуться на оцінці системи внутрішнього контролю в організації в цілому.

На перший погляд нововведення 26 статті Бюджетного кодексу стосуються насамперед головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Водночас фактично її вимоги закладають законодавче підґрунтя для побудови нової моделі ДВФК в Україні, а перебудова системи управління державними фінансами передбачена в усіх вітчизняних органах державного і комунального сектору, до яких згідно з вимогами Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, затвердженої розпорядженням Уряду від 24.05.2005 №158-р із змінами та доповненнями, відносяться:

- міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів;
- державні і комунальні підприємства, установи та організації;
- акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких частка державно або комунальної власності перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі або органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів;
- державні цільові фонди;

- інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії, чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно (далі—державні фінанси) лише під час провадження ними діяльності з використання державних фінансів.

§ 4. Закордонний досвід державного фінансового контролю

У більшості країн основними критеріями, за якими держава контролює роботу приватних і державних підприємств, є виконання обов'язкових відрахувань до державного (федерального) бюджету і реалізація урядових замовлень. У державному секторі економіки, крім того, предметом державного контролю є оцінка ефективності роботи підприємств шляхом зіставлення видатків і реалізації продукції, цільове витрачання державних коштів і використання державного майна.

Здійснення державної фінансової політики у провідних закордонних державах на правовій основі забезпечують передусім міністерства фінансів (Німеччина, Канада, Японія, Швеція, Польща, Угорщина та інші країни). Міністерства фінансів як державні казначейства функціонують у США й Великій Британії, як Міністерство фінансів, промисловості й економіки — у Франції. Є країни, де в системі законодавчої і виконавчої влади функціонує кілька фінансових відомств. Так, у Сполучених Штатах Америки, крім казначейства, контроль у галузі фінансів здійснюють ще Головне контрольно-фінансове управління Конгресу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Управління з добору і розстановки кадрів, Президентська рада боротьби з фінансовими зловживаннями в державних закладах, Рада честі й ефективності в уряді, інспектори Федеральної резервної системи, Федеральної корпорації зі страхування депозитів штатів та інші органи, не кажучи вже про податкову службу.

Тільки штатна чисельність Головного контрольно-фінансового управління (ГКФУ) США, яке передусім обслуговує Конгрес, становить понад 5 тисяч службовців. До функцій ГКФУ належить проведення ревізій, перевірок, оцінювання і складання оглядів про виконання федеральних програм тощо. Контролю підлягають такі галузі, як сільське господарство, оборона, енергетика, довкілля, міжнародні відносини, податки, фінанси, бухгалтерський облік, охорона здоров'я, житлове будівництво та ін. Перевіряється законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

Важливою урядовою контрольно-ревізійною службою США є Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, до функцій якого входить: розробка рекомендацій Президенту з питань фінансової та економічної політики, підготовка проекту бюджету, контроль за його виконанням, оцінка ефективності організаційних і управлінських структур виконавчої влади, контроль за здійсненням державних програм, координація діяльності міністерств і відомств та ін.

У Франції важливу роль в управлінні централізованими фінансовими ресурсами, крім уряду й Міністерства фінансів, промисловості й економіки, відіграють ще такі

спеціалізовані державні утворення, як Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Комісія економічного і регіонального розвитку країни.

Так, контроль за діяльністю державних підприємств у Франції, частка яких становить близько 20%, умовно поділяють на два основні види: внутрішній контроль, який забезпечують фінансові контролери підприємств, адміністрацій (підприємства, що не продають своєї продукції, і бюджетні установи), державні бухгалтери та Генеральна фінансова інспекція, і зовнішній, який здійснює Рахункова палата та її регіональні підрозділи. Треба сказати, що Рахункова палата існує у Франції з 1303 року, а Генеральна фінансова інспекція (аналог Головного контрольно-ревізійного управління України) — з 1816 року.

Внутрішній контроль спрямовано в основному на перевірку законності здійснених операцій та схоронності державного майна від розкрадання.

Усі операції, які провадять державні бухгалтери Франції, підлягають цілій низці перевірок, мета яких — забезпечення виконання затверджених бюджетних операцій, а в загальнішому сенсі — дотримання правил ведення державного бухгалтерського обліку.

Насамперед сама адміністрація контролює своїх службовців. Деякі види такого ієрархічного контролю виконуються систематично, інші несподівано та на місцях.

Внутрішній адміністративний контроль проводиться у двох аспектах і ґрунтується на:

- ієрархії бухгалтерських служб, за якої вища служба здійснює контроль над нижчою;
- солідарності між різними ієрархічними категоріями бухгалтерів щодо матеріальної відповідальності з деяких операцій (наприклад, очищення боргових зобов'язань).

Очевидно, така додаткова субсидіарна відповідальність вищих бухгалтерів слугує тільки для підсилення їхнього контролю за нижчими службами.

До ієрархічного внутрішньовідомчого контролю додається контроль Генеральною фінансовою інспекцією.

Частина перевірок проводиться також Управлінням державного обліку з тих документів, які йому направляють щомісячно та щоквартально головні казначеї. Відділ інформатики Головної рахункової агенції Казначейства, який щоденно одержує від центральних бухгалтерів облікову інформацію, також проводить контроль, перевіряючи достовірність бухгалтерських записів, а також щомісячно порівнює додатковий облік витрат і відповідні записи загального обліку.

Деякі документи надсилають до служби Міністерства фінансів і бюджету, що дає йому змогу спеціально стежити за деякими операціями (зокрема за авансовими операціями, які належать до відомчих витрат).

Контроль на місцях дає можливість вищому бухгалтеру переконатися, що кошти та цінності у віданні нижчого службовця відповідають залишкам, зазначеним у рахунках.

Такий контроль поширюється на:

- всю сукупність записів, які є в реєстрі та облікових документах;
- прибуткові та видаткові документи, які підтверджують сальдо рахунків;

- розпорядження, які приймає бухгалтер для забезпечення регулярних надходжень і виплат;
- загальну організацію справи;
- вжиті попереджувальні заходи для безпеки коштів і цінностей.

Такий нагляд здійснюють фінансові інспектори у бухгалтеріях, які належать до їхнього фінансового округу.

Головний казначей проводить перевірки фінансових надходжень на рівні департаменту.

Для повторних бухгалтерських перевірок йому допомагають головні інспектори Казначейства, які також перевіряють державні, напівдержавні й приватні установи, що перебувають під наглядом представника міністра фінансів у департаменті.

У разі виявлення інспектором у бухгалтера дефіциту, причиною якого є розтрата, службовця негайно усувають з посади бухгалтера.

Закінчивши перевірки на місцях, інспектор складає протокол, до якого вносить усі зауваження контролюючої служби, а також розпорядження про виправлення знайдених вад. У стислій формі протоколи перевірок направляють до Управління державного обліку.

Генеральна фінансова інспекція є органом державного контролю при Міністерстві фінансів. У її компетенції — перевірка фінансового управління державних бухгалтерів — і вищих, і нижчих; державний облік щодо виконання бюджету, який проводиться розпорядниками другого ступеня різних міністерств; а також облік на рівні департаменту та комун.

У віданні інспекції перебувають служби поштового відомства, різні установи державного та напівдержавного сектору (Спілка кредиту в сфері нерухомості, фонд соціального забезпечення, народні банки, ощадні каси), а також установи, які використовують фінансову допомогу держави або місцевих органів управління.

Фінансові інспектори проводять раптові перевірки на місцях. Види цього нагляду ідентичні ієрархічному нагляду на місцях. Однак у фінансового інспектора більше можливостей проводити розслідування, ніж у вищих бухгалтерів Казначейства, зокрема, перевірити відповідність даних у звітності бухгалтера даним розпорядника.

Зовнішній контроль, маючи ті самі цілі, уже не замикається на виробничо-господарському рівні, а виходить на державний, бо Рахункова палата має ієрархічну структуру підпорядкованості. Палата перевіряє й оцінює усі державні рахунки, які здійснюють бухгалтерії державних підприємств і адміністрацій, видає постанови, в яких зазначаються не лише вади в роботі державних об'єктів, а й рішення про відшкодування втрат, завданих державі. Доповіді за результатами перевірок, які робить Рахункова палата, щорічно подають Президенту республіки та друкують у пресі.

Зовнішній контроль, який проводить Рахункова палата, має подвійний характер:

- з одного боку, судовий нагляд за індивідуальними рахунками управління головних державних бухгалтерів;
- з другого боку, контроль адміністративного характеру за всім комплексом операцій державного обліку.

На розгляд Рахункової палати подаються рахунки головних державних бухгалтерів, до яких вони заздалегідь включають облікові операції, що проводяться бухгалтерами, які перебувають в їхньому підпорядкуванні.

Міністерство фінансів подає в Рахункову палату загальний рахунок, який містить:

- загальний баланс рахунків як результат синтезу рахунків головних державних бухгалтерів;

- розшифровку бюджетних надходжень, показуючи за кожним відділом міністерства обсяг витрат за статтями, з візою відповідного міністра та супровідним «Звітом про управління», складеним цим міністром;

- розшифровку операцій зі спеціальних рахунків Казначейства;

- розшифровку підсумкових рахунків.

Міністр фінансів також подає у Рахункову палату підготовлений ним законопроект про використання бюджету.

На основі цих документів Рахункова палата складає Декларацію відповідності та доповідь. Декларація відповідності — це акт, яким Рахункова палата затверджує відповідність між рахунками управління бухгалтерів і загальним рахунком управління фінансів.

Доповідь подається в канцелярію Парламенту для підтвердження проекту закону про виконання бюджету.

На розгляд парламенту вноситься проект закону про виконання бюджету. Державні рахунки та бюджет остаточно затверджуються в законодавчому порядку. На цьому етапі здійснюється законодавчий контроль, який має характер політичної санкції. Парламент може не прийняти поданий йому закон про виконання бюджету.

Крім зазначених відомств, у Франції функціонують структури контролю галузевого спрямування, зокрема такі, як Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики та ін.

Контроль держави за діяльністю приватних підприємств обмежується перевіркою своєчасності й повноти відрахувань до бюджету, правильності ведення бухгалтерських рахунків (обліку), дотримання чинного законодавства з питань оплати праці найманих працівників, виконання державних контрактів і зобов'язань (контроль за використанням бюджетних коштів). Решта питань, пов'язаних із забезпеченням ефективності діяльності приватних підприємств, підлягає внутрішньому контролю, який здійснюють самостійні підрозділи підприємств або аудитори.

Зовнішньому контролю, а відтак і державному регулюванню підлягає також фінансово-господарська діяльність підприємств Німеччини. Під зовнішнім контролем тут мають на увазі і ревізію, яку проводять фінансові органи з метою правильного стягнення податків, і обов'язкову перевірку річних балансів, рахунків прибутків і збитків та інших звітних форм, які здійснюють господарські контролери. 1996 року господарських контролерів і податкових радників у Німеччині налічувалося 86 тисяч. Водночас Федеральна рахункова палата Німеччини контролює також усі федеральні підприємства, страхові установи федерації, приватні підприємства з 50-відсотковою часткою держави, решту організацій, якщо вони розпоряджаються державними коштами.

У Великій Британії функції державного фінансового контролю виконує Національна ревізійна рада.

Рахункова палата Австрії уповноважена проводити перевірки не лише державного господарства федерації, а й контролювати фінансову діяльність, пов'язану з благодійними та іншими фондами і закладами, управління якими здійснюють органи федерації.

Державна рахункова палата Угорщини, крім того, контролює діяльність податкового управління, державної митниці, управління гербових зборів і навіть господарську діяльність партій.

Уже з цього невеликого огляду світового досвіду в проведенні державного фінансового контролю можна зробити висновок, що для запобігання грошовому і фінансовому хаосу держава має поставити на підставі чинного законодавства в умови жорсткого регулювання і контролю всю валютно-фінансову систему, банківські й фінансові структури.

Питання для самоконтролю

1. *Хто здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання від імені Верховної Ради України?*

2. *Хто координує та контролює діяльність центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у сфері внутрішнього контролю?*

3. *Хто визначає основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту?*

4. *Хто організує внутрішній контроль і внутрішній аудит та несе відповідальність за їх стан?*

Тестові завдання

1. Внутрішній контроль — це:

а) *це діяльність з надання незалежних і об'єктивних гарантій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності організації. Внутрішній аудит допомагає керівнику у досягненні поставленої перед організацією мети, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності системи внутрішнього контролю;*

б) *комплекс заходів, що застосовується керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ;*

в) *комплекс дій, правил та заходів, запроваджених керівництвом суб'єкта господарювання державного сектора економіки, що постійно застосовуються в ході діяльності організації з метою забезпечення впевненості в досягненні нею загальних цілей;*

г) постійний процес проведення оцінки якості функціонування системи внутрішнього контролю у часі. Інформація про недоліки функціонування внутрішнього контролю повинна надаватися керівництву відповідного рівня;

д) діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

2. Внутрішній аудит — це:

а) постійний процес проведення оцінки якості функціонування системи внутрішнього контролю у часі. Інформація про недоліки функціонування внутрішнього контролю повинна надаватися керівництву відповідного рівня;

б) комплекс заходів, що застосовується керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ;

в) комплекс дій, правил та заходів, запроваджених керівництвом суб'єкта господарювання державного сектора економіки, що постійно застосовуються в ході діяльності організації з метою забезпечення впевненості в досягненні нею загальних цілей;

г) діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю;

д) це діяльність з надання незалежних і об'єктивних гарантій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності організації. Внутрішній аудит допомагає керівнику у досягненні поставленої перед організацією мети, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності системи внутрішнього контролю.

3. Хто здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання від імені Верховної Ради України:

а) Державне казначейство України;

б) Кабінет Міністрів України;

в) Міністерство фінансів України;

г) Рахункова палата;

д) Контрольно-ревізійна служба України.

4. Хто координує та контролює діяльність центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у сфері внутрішнього контролю:

а) Державне казначейство України;

б) Кабінет Міністрів України;

- в) Міністерство фінансів України;*
- г) Рахункова палата;*
- д) Контрольно-ревізійна служба України.*

5. Хто визначає основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Рахункова палата;*
- в) Міністерство фінансів України;*
- г) Кабінет Міністрів України;*
- д) Державне казначейство України.*

6. Хто організовує внутрішній контроль і внутрішній аудит та несе відповідальність за їх стан:

- а) Кабінет міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) суб'єкт права законодавчої ініціативи;*
- г) Комітет Верховної Ради з питань бюджету;*
- д) розпорядники бюджетних коштів.*

Тема 7.

РОЗПОРЯДНИКИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

- § 1. Головні розпорядники бюджетних коштів та їхні основні функції.
- § 2. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня.
- § 3. Бюджетні призначення та асигнування.

§ 1. Головні розпорядники бюджетних коштів та їхні основні функції

Розпорядники бюджетних коштів є учасниками бюджетного процесу, які наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами та обов'язками в сфері бюджетних правовідносин. Тому для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

Основні інструменти управління видатками надані на рисунку 7.1.

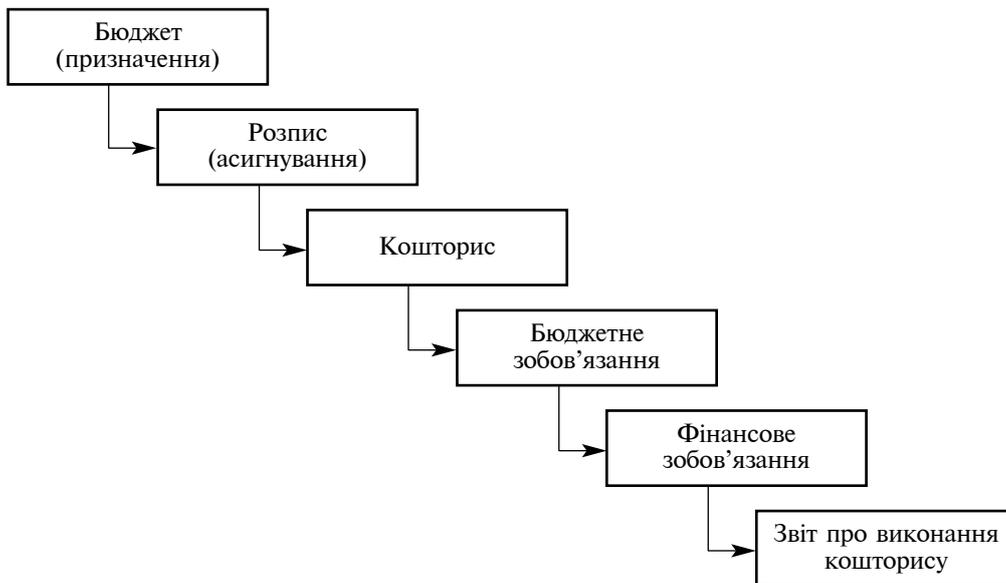


Рис. 7.1. Основні інструменти управління видатками

Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Бюджетні призначення встановлюються Законом про Державний бюджет України на поточний рік чи рішенням про місцевий бюджет.

Розпис бюджету — документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Залежно від ступеня підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, обсягу наданих їм прав, відповідальності і обов'язків, які на них покладені, а також залежно від структури управління міністерств, відомств та органів виконавчої влади вони поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (рис. 7.2).

Головні розпорядники бюджетних коштів — бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

У частині 2 цієї статті визначено перелік установ (в особі їх керівників), які можуть бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями.

За бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, — це установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна

академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників.

За бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, — це уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників.

За бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, — це місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями, що надаються їм для досягнення необхідних результатів в процесі здійснення своєї діяльності.

Нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають:

— бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);



Рис. 7.2. Розпорядники бюджетних коштів

— напрямом використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів;

— бюджетним асигнуванням (розрахунку бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

У разі нецільового використання бюджетних коштів до головних розпорядників застосовується заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (стаття 117 Бюджетного кодексу України).

Головні розпорядники відповідно до Бюджетного кодексу наділені наступними повноваженнями:

1) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));

2) організують та забезпечують складання проекту кошторису та бюджетного запиту (на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди) і подають їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу), а також затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

3) отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); приймають рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюд-

жетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляють та доводять до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами; розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм і складають звіти про їх виконання, здійснюють аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

5) здійснюють управління бюджетними коштами у межах встановлених їм бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

б) контролюють своєчасне поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

7) здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

8) забезпечують організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством та забезпечують доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

Віднесення до виключного переліку головних розпорядників бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети, апаратів місцевих рад впорядковує виконання покладених на головних розпорядників коштів завдань та функцій, що мають забезпечувати як їх діяльність, так і діяльність розпорядників нижчого рівня.

§ 2. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня

Відповідно наказів Державного казначейства України від 05.02.2008 №40 «Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів», та від 10.07.2008 N 286 «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державного казначейства України при функціонуванні Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та формуванні єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету» розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступенів.

Розпорядники коштів другого ступеня — це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику, який координується їх діяльність, та мають підвідомчі установи.

Розпорядники коштів третього ступеня — бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету, які у своїй діяльності підпорядковані головним або нижчестоящим (другого ступеня) розпорядникам коштів другого ступеня та не мають підвідомчих установ та організацій.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів нижчого рівня, класифікуються на такі, що мають власну мережу (розпорядники коштів другого ступеня), та на розпорядників коштів без мережі (третього ступеня).

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня наділені наступними повноваженнями:

- готують запити щодо обсягів видатків до проекту Державного бюджету України та подають їх відповідному головному розпоряднику;

- отримують від головного розпорядника відомості про обсяги асигнувань, відповідно до яких у встановленому порядку складають кошторис доходів і видатків бюджетної установи, організації;

- подають кошторис на затвердження головному розпоряднику і повідомляють про це відповідний орган Державного казначейства;

- здійснюють видатки шляхом оплати рахунків через органи Державного казначейства;

- подають головному розпоряднику та відповідному органу Державного казначейства звіт про використання коштів;

- координують свою діяльність через головного розпорядника та вирішують з ним усі питання, пов'язані з виділенням асигнувань.

Одержувачі бюджетних коштів відповідно до законодавства: складають плани використання бюджетних коштів і працюють за ними.

Порядок складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів усіх рівнів і основні вимоги до неї затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14 травня 2010 року N 263.

Бюджетна установа — органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Бюджетні установи створюється у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування. Відповідно до законодавства бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Одержувач бюджетних коштів — суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Одержувачі бюджетних коштів відповідно до законодавства:

- 1) готують запити щодо обсягів видатків до проекту Державного бюджету України та подають їх відповідному розпоряднику;
- 2) отримують від розпорядника відомості про обсяги асигнувань;
- 3) подають звіт про використання коштів розпоряднику;
- 4) вирішують з розпорядником усі питання, пов'язані з виділенням асигнувань.

Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів визначено необхідність формування мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів всіх рівнів, на підставі якої здійснюється виділення асигнувань та проведення платежів розпорядникам та одержувачам коштів місцевих бюджетів.

Мережа розпорядника — це згрупована розпорядником коштів бюджету у відповідності до законодавства України вичерпна інформація щодо установ (організацій), які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпоряднику та/або діяльність яких координується через нього, а також підприємств, госпрозрахункових організацій, громадських та інших організацій, що не мають статусу бюджетних установ і які одержують безпосередньо через цього розпорядника кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами місцевої влади на виконання програм соціально-культурного та економічного розвитку.

Головні розпорядники формують мережу, що складається із розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, причому юридична особа, що включається до мережі, не може бути одночасно розпорядником бюджетних коштів та їх одержувачем. Розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів включаються до мережі головних розпорядників або розпорядників нижчого рівня, якщо вони отримують асигнування безпосередньо від них.

Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня не може бути включений одночасно до мережі декількох головних розпорядників бюджетних коштів.

§ 3. Бюджетні призначення та асигнування

Бюджетні призначення — це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетні асигнування — повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Законодавець передбачив, що у випадках, коли в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) у двотижневий строк подає до Верховної Ради України

(Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) у встановленому порядку пропозиції про зменшення відповідних бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету).

У межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради).

Статтею 13 Бюджетного кодексу передбачено, що бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету (з дотриманням вимог частини другої статті 57 цього Кодексу), якщо цим Кодексом та/або законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше.

На кінець бюджетного періоду Державне казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду бюджету.

Бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, не передбаченими проектом закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданим на розгляд до Верховної Ради України, головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані виконати до кінця поточного бюджетного періоду за рахунок відповідних фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету, не допускаючи наявності за такими зобов'язаннями кредиторської заборгованості на початок наступного бюджетного періоду.

Бюджетним кодексом передбачається передача та перерозподіл бюджетних призначень у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України.

Частина 6 статті 23 Бюджетного кодексу передбачається можливість передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника коштів до іншого. Така передача можлива у випадку, якщо після затвердження бюджету відповідальність за виконання функцій, на які передбачаються бюджетні кошти (призначення), переходить до іншого головного розпорядника коштів. Передача бюджетних призначень у випадку, передбаченому цією частиною статті, здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим з Комітетом Верховної Ради країни з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради), у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

За обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) здійснює перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, в розрізі економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету.

Однак, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради).

Кодексом передбачена можливість перерозподілу видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради).

Частина 10 статті 23 передбачає можливість зміни обсягів, мети та обмежень в часті бюджетних призначень лише за наявності у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) відповідного положення.

Бюджетним кодексом забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на:

- оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;

- видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Кабінету Міністрів України надано право встановлювати граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб.

Питання для самоконтролю

1. На які ступені поділяються розпорядники бюджетних коштів за обсягом наданих прав?

2. Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України?

3. Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим?

4. *Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети?*
5. *Які функції виконує головний розпорядник бюджетних коштів?*
6. *Які функції виконують нижчестоящі розпорядники бюджетних коштів?*
7. *Що таке бюджетні призначення?*
8. *Що таке бюджетні асигнування?*
9. *У якому нормативному документі встановлені бюджетні призначення за Державним бюджетом?*
10. *У якому нормативному документі встановлені бюджетні призначення за місцевими бюджетами?*
11. *Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, хто готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення Державного бюджету України?*
12. *Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, хто готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення за місцевим бюджетом?*
13. *У якому порядку подаються та розглядаються пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень?*
14. *Хто здійснює перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, в розрізі економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету?*
15. *За чийм рішенням здійснюється перерозподіл видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями?*
16. *За якими видами видатків забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету)?*

Тестові завдання

- 1. Розпорядники бюджетних коштів за обсягом наданих прав поділяються на:**
 - а) на розпорядників 1, 2, та 3 ступенів;*
 - б) головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;*
 - в) розпорядників 2 та 3 ступенів;*
 - г) головних та другорядних розпорядників;*
 - д) відповідальних виконавців бюджетних програм.*

- 2. Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України:**
 - а) установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України;*
 - б) міністерства;*

- в) бюджетні установи, що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;*
- г) місцеві державні адміністрації;*
- д) виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради).*

3. Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим:

- а) установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України;*
- б) бюджетні установи, що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;*
- в) міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;*
- г) місцеві державні адміністрації;*
- д) виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради).*

4. Хто може бути головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети:

- а) установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України;*
- б) бюджетні установи, що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;*
- в) головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників;*
- г) місцеві державні адміністрації;*
- д) виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради).*

5. Головний розпорядник бюджетних коштів:

- а) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- б) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- в) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів);*
- г) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання;*
- д) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності.*

6. Нижчестоящі розпорядники бюджетних коштів:

- а) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- б) отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- в) затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів);*

г) розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм і складають звіти про їх виконання;

д) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності.

7. Бюджетні призначення — це:

а) повноваження, які надаються головному розпоряднику коштів законом про Державний бюджет України, рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування;

б) повноваження, які надаються головному розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету;

в) будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому;

г) документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди;

д) кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

8. Бюджетні асигнування — це:

а) повноваження, які надаються головному розпоряднику коштів законом про Державний бюджет України, рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування;

б) повноваження, які надаються головному розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету;

в) будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому;

г) документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди;

д) кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

9. У якому нормативному документі встановлені бюджетні призначення за Державним бюджетом:

а) Бюджетному кодексі України;

б) бюджетній декларації (резольуції);

- в) законі про Державний бюджет України;
- г) Законі про місцеве самоврядування;
- д) рішенні про місцевий бюджет.

10. У якому нормативному документі встановлені бюджетні призначення за місцевими бюджетами:

- а) Бюджетному кодексі України;
- б) бюджетній декларації (резольуції);
- в) законі про Державний бюджет України;
- г) Законі про місцеве самоврядування;
- д) рішенні про місцевий бюджет.

11. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, хто приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України:

- а) Кабінет міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Міністр фінансів України;
- г) керівник місцевого фінансового органу;
- д) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради.

12. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, хто приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення за місцевим бюджетом:

- а) Кабінет міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Міністр фінансів України;
- г) керівник місцевого фінансового органу;
- д) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради.

13. Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку встановленому для :

- а) складання проекту бюджету;
- б) подання бюджетних запитів;
- в) складання прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- г) складання звіту про виконання бюджету;
- д) внесення змін до бюджетних призначень.

14. Хто здійснює перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, в розрізі економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Верховна Рада України;*
- г) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- д) місцевий фінансовий орган.*

15. За чийм рішенням здійснюється перерозподіл видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Кабінет Міністрів України;*
- в) міністерство фінансів України;*
- г) Президент України;*
- д) міністр фінансів України.*

16. За якими видами видатків забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету):

- а) оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;*
- б) за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами;*
- в) придбання медикаментів;*
- г) службові відрядження;*
- д) придбання основних засобів.*

Тема 8.

РЕЗЕРВНИЙ ФОНД БЮДЖЕТУ

§ 1. Резервний фонд бюджету.

§ 2. Безспірне списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету.

§ 3. Подання і розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів.

§ 1. Резервний фонд бюджету

Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи рад для забезпечення виконання своїх функцій повинні мати у своєму розпорядженні необхідний резерв бюджетних коштів. Це викликано тим, що у ході виконання бюджету може виникнути потреба у видатках, які не могли бути передбачені при складанні бюджету. Серед таких видатків може бути як усунення наслідків стихійних лих, аварій, так і запобігання їх виникнення, тощо. Обсяг резервного фонду формується у розмірі, що не перевищує 1% видатків загального фонду бюджету. При цьому, якщо в Державному бюджеті України передбачається обов'язкове формування резервного фонду, то рішення щодо доцільності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада. Тобто на місцевому рівні резервний фонд може не створюватися.

Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету регламентований постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 415. Цей Порядок визначає напрями використання коштів резервного фонду державного бюджету та місцевого бюджету і встановлює процедури, пов'язані з виділенням коштів резервного фонду відповідного бюджету та звітуванням про їх використання. На рисунку 8.1 наведено порядок використання коштів резервного фонду місцевого бюджету.

Залежно від обсягів заподіяних наслідків, технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, надзвичайна ситуація класифікується як державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня.

Остаточне рішення щодо визначення рівня надзвичайної ситуації, яке є підставою для здійснення заходів щодо реагування на надзвичайну ситуацію відповідно до законодавства, приймає Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій з урахуванням експертного висновку (за наявності) регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Мінекономіки (уповноважений місцевий орган) згідно з дорученням Кабінету Міністрів України (Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради) за результатами розгляду звернення та з урахуванням отриманих експертних висновків та пропозицій Мінфіну (місцевого

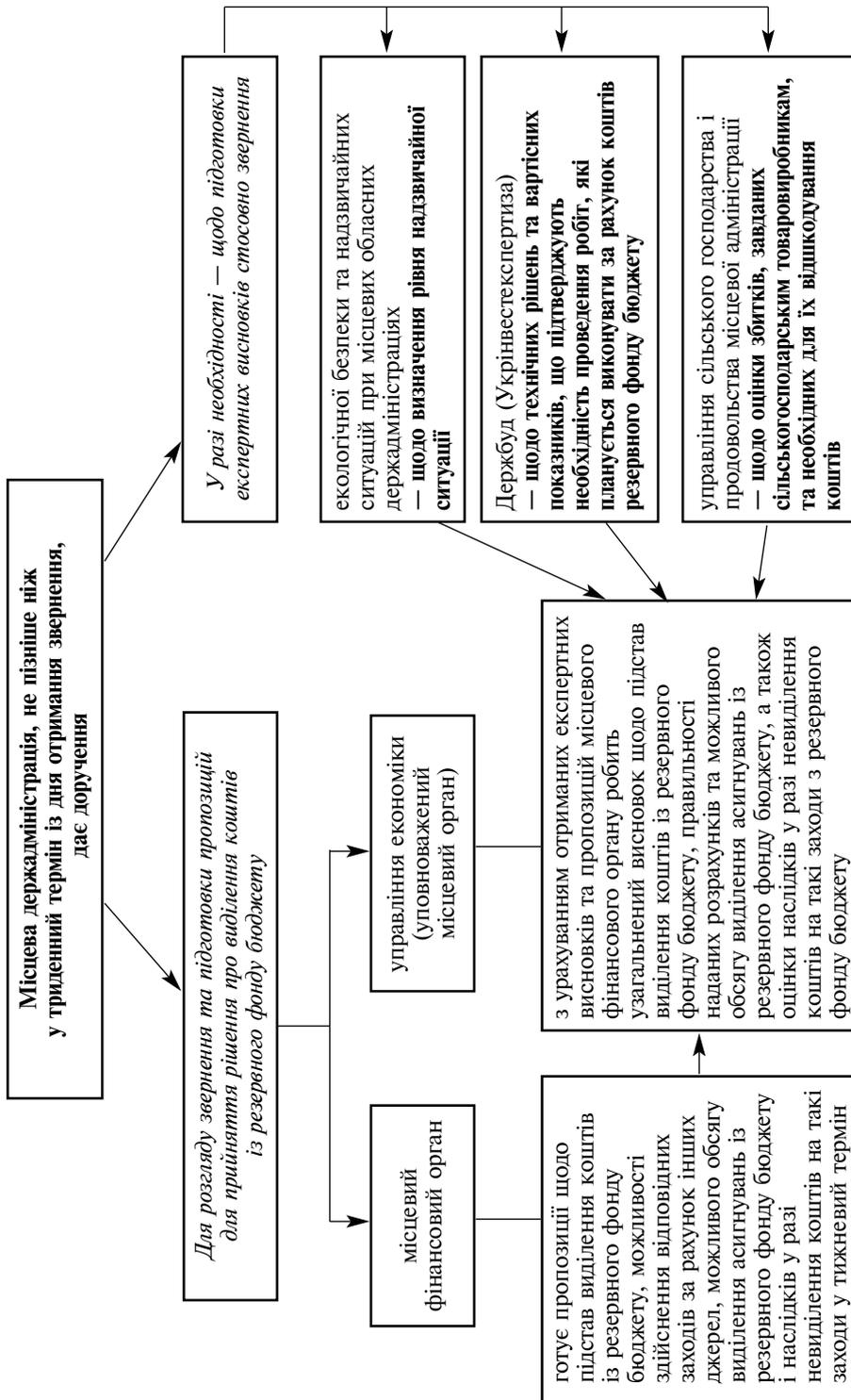


Рис. 8.1. Порядок використання коштів резервного фонду місцевого бюджету

фінансового органу) робить узагальнений висновок щодо підстав виділення коштів з резервного фонду бюджету, правильності поданих розрахунків та можливого обсягу виділення асигнувань з резервного фонду бюджету, а також щодо оцінки наслідків у разі невиділення коштів на такі заходи з резервного фонду бюджету.

Мінекономіки (уповноважений місцевий орган) є відповідальним за підготовку та подання проектів рішень про виділення коштів з резервного фонду бюджету.

Фінансування заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій залежно від їх рівня регламентовано Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1999 року №140, та здійснюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування виходячи з обсягу коштів, передбачених у відповідних бюджетах, а також за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що потерпіли від надзвичайних ситуацій.

Додаткові кошти для фінансування заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій відповідного рівня або їх наслідків (за умови вичерпання зазначених джерел фінансування) можуть виділятися на підставі клопотання відповідного органу виконавчої влади з бюджету вищого рівня.

Питання витрачання коштів резервного фонду Державного бюджету України, резервних фондів місцевих бюджетів перебувають під постійним контролем. Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради щомісячно отримують звітність про витрачання коштів резервних фондів відповідних бюджетів, де обґрунтовується необхідність виділення асигнувань, ефективність їх використання.

§ 2. Безспірне списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету

Відповідно до Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженій постановою Правління Національного банку України від 21 січня 2004 р. № 22 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 29 березня 2004 р. за № 377/8976) примусове списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів або бюджетних установ, здійснюється органами Державного казначейства України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 609 затверджено Порядок виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів, або бюджетних установ. Зазначений Порядок визначає механізм виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ, шляхом безспірного списання, у тому числі з реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відкритих в органах Державного казначейства, що прийняті судовими та іншими державними органами (посадовими особами), які відповідно до закону мають право приймати такі рішення.

У прикінцевих положеннях нової редакції Бюджетного кодексу передбачено установити, що до законодавчого врегулювання безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету:

1) рішення суду про стягнення (арешт) коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) виконується виключно Державним казначейством України. Зазначені рішення передаються до Державного казначейства України для виконання.

Безспірне списання коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) здійснюється Державним казначейством України у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, за черговістю надходження таких рішень, щодо видатків бюджету — в межах відповідних бюджетних призначень та наданих бюджетних асигнувань.

Видатки бюджетних установ, щодо яких прийнято рішення про накладення на них арешту, дозволяється здійснювати в частині видатків, які статтею 55 цього Кодексу визначено як захищені, у разі зазначення про це у судовому рішенні;

2) відшкодування відповідно до закону шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування), а також їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, здійснюється державою (Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування) за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Якщо для відшкодування такої шкоди необхідні додаткові кошти понад обсяг бюджетних призначень, в установленому законодавством порядку подаються відповідні пропозиції щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) та/або виділення коштів з резервного фонду державного бюджету (місцевого бюджету);

3) у разі безспірного списання коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) Державне казначейство України відображає в обліку відповідні бюджетні зобов'язання розпорядника бюджетних коштів, з вини якого виникли такі зобов'язання. Погашення таких бюджетних зобов'язань здійснюється виключно за рахунок бюджетних асигнувань цього розпорядника бюджетних коштів. Одночасно розпорядник бюджетних коштів зобов'язаний привести у відповідність з бюджетними асигнуваннями інші взяті бюджетні зобов'язання;

4) списання коштів за відповідним рішенням суду на користь працівників, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу бюджетної установи, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, здійснюється Державним казначейством України з рахунків відповідного розпорядника бюджетних коштів в межах його бюджетних асигнувань;

5) списання коштів з бюджету за рішенням суду щодо повернення платнику податків надмірно та/або помилково сплачених податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету провадиться у межах надмірно та/або помилково сплачених ним до бюджету коштів;

6) повернення за рішенням суду вартості конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна здійснюється у розмірах сум коштів, що надійшли до бюджету від реалізації цього майна, за вирахуванням сум податків і зборів (обов'язкових платежів), що були нараховані відповідно до законодавства, але не сплачені на момент реалізації.

Оцінка конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Реалізація конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Відшкодування витрат, пов'язаних з транспортуванням, зберіганням, експертною оцінкою, сертифікацією конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна, здійснюється за рахунок бюджетних призначень уповноважених органів державної влади в порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

Керівники установ, відповідальні посадові, службові особи, які здійснюють облік, розпорядження, зберігання та реалізацію конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна, при здійсненні таких повноважень несуть відповідальність за вчинені дії або бездіяльність відповідно до законодавства;

7) повернення за рішенням суду конфіскованої (вилученої) національної та іноземної валюти здійснюється Державним казначейством України у валюті платежу, яка була зарахована до державного бюджету, або за заявою одержувача у гривневому еквіваленті за офіційним обмінним курсом Національного банку України відповідно до законодавства;

8) рішення суду, що передбачають списання коштів за видатками, бюджетні призначення щодо яких не визначені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), підлягають оскарженню органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) в апеляційному, касаційному порядку.

Списання коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) на виконання рішень судів здійснюється з часу встановлення щодо таких видатків бюджетних призначень у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) або у змінах до них;

9) кошти, відшкодовані державою з державного бюджету (Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування з місцевих бюджетів) згідно з цим пунктом, вважаються збитками державного бюджету (місцевих бюджетів). За поданням Державного казначейства України органи прокуратури звертаються в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам);

10) посадові та службові особи органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування), дії яких завдали шкоди, що відшкодована з бюджету, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законом.

У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування) складу злочину за обвинувальним вирокom суду щодо неї, який набрав законної сили, лише до такої особи може бути пред'явлено вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування упущеної майнової вигоди та моральної шкоди у встановленому порядку.

У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування)

складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до цієї особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством.

Органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) після виконання рішень суду про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного бюджету (місцевих бюджетів), у випадках, визначених цим пунктом, проводять службове розслідування щодо причетних посадових, службових осіб цих органів, якщо рішенням суду не встановлено в діях посадових, службових осіб складу злочину.

За результатами службового розслідування органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) та органи прокуратури за поданням відповідних матеріалів органами Державного казначейства України у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

Якщо збитки, завдані державному бюджету (місцевому бюджету), є результатом спільних дій або бездіяльності кількох посадових та службових осіб, що призвели до завдання шкоди фізичним чи юридичним особам, такі посадові та службові особи несуть солідарну відповідальність згідно з Цивільним кодексом України та іншими законодавчими актами України.

§ 3. Подання і розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів

Важливим етапом бюджетного процесу є подання і розгляд законопроектів, які впливають на показники бюджету, а також введення в дію таких законів. Такі законопроекти, у разі їх прийняття можуть впливати на обсяг дохідної чи видаткової частини Державного бюджету України. Тому необхідне обрахування масштабів впливу таких законопроектів, визначення можливостей їх застосування у практичній діяльності. Зміни в законодавстві можуть викликати як збільшення дохідної чи зменшення видаткової частин бюджету, так і навпаки — зменшення надходжень доходів та збільшення обсягу видатків.

Тому в законодавчому порядку визначено, що кожен такий законопроект, внесений до Верховної Ради України, повинен пройти відповідну експертизу. Встановлено, що внесені до Верховної Ради України законопроекти протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.

Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Спеціальну процедуру за якою відбувається розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України, визначено Регламентом Верховної Ради України (стаття 39 Бюджетного кодексу України).

Питання для самоконтролю

- 1. З якою метою формується резервний фонд?*
- 2. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету?*
- 3. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету Автономної Республіки Крим?*
- 4. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду місцевого бюджету?*
- 5. На скільки відсотків резервний фонд бюджету не може перевищувати обсяг видатків загального фонду відповідного бюджету?*
- 6. З якою періодичністю Кабінет Міністрів України звітує перед Верховною Радою України про витрачання коштів резервного фонду?*
- 7. Хто визначає порядок використання коштів резервного фонду бюджету?*
- 8. Хто встановлює порядок відшкодування витрат, пов'язаних з транспортуванням, зберіганням, експертною оцінкою, сертифікацією конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна?*
- 9. Хто здійснює повернення за рішенням суду конфіскованої (вилученої) національної та іноземної валюти?*
- 10. Хто виконує рішення суду про стягнення (арешт) коштів державного бюджету та місцевих бюджетів?*
- 11. Хто встановлює порядок безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів?*

12. *Що є підставою для здійснення безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів?*
13. *За рахунок яких коштів здійснюється погашення бюджетних зобов'язань розпорядника бюджетних коштів, з вини якого виникли такі зобов'язання?*
14. *Хто встановлює порядок оцінки конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна?*
15. *Хто подає законопроект про зміни показників бюджету в поточному та/або наступних бюджетних періодах?*
16. *Які документи необхідно додати до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету в поточному та/або наступних бюджетних періодах?*
17. *У які терміни кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, направляється до Кабінету Міністрів України?*
18. *У які терміни кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, направляється до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету?*
19. *У який строк з дня отримання законопроекту Кабінет Міністрів України подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок?*
20. *У який строк з дня отримання експертного висновку Кабінету Міністрів України Комітет Верховної Ради України з питань бюджету ухвалює висновок щодо впливу відповідного законопроекту на показники?*
21. *Що може бути підставою для прийняття Верховною Радою України рішення щодо відхилення законопроекту або його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання?*
22. *Якими нормативно-правовими актами встановлюються розміри державних соціальних гарантій?*

Тестові завдання

1. З якою метою формується резервний фонд:

- a) для здійснення видатків за рахунок субвенцій з Державного бюджету;
- б) для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету;
- в) для здійснення видатків, пов'язаних з видатками на оборону;
- г) для фінансування органів державної влади;
- д) для здійснення видатків, пов'язаних з видатками на галузі економіки.

2. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету:

- a) Кабінет Міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Державне казначейство України;
- г) Комітет ВР з питань бюджету;
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.

3. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету Автономної Республіки Крим:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) виконавчими органами місцевого самоврядування;*
- в) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;*
- г) Комітет ВР з питань бюджету;*
- д) місцеві державні адміністрації.*

4. Хто приймає рішення про виділення коштів з резервного фонду місцевого бюджету:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) місцеві державні адміністрації та виконавчими органами місцевого самоврядування;*
- в) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;*
- г) Комітет ВР з питань бюджету;*
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.*

5. Резервний фонд бюджету не може перевищувати обсяг видатків загального фонду відповідного бюджету:

- а) на три відсотка;*
- б) на п'ять відсотків;*
- в) на один відсоток;*
- г) на десять відсотків;*
- д) на сім відсотків.*

6. З якою періодичністю Кабінет Міністрів України звітує перед Верховною Радою України про витрачання коштів резервного фонду:

- а) щоквартально;*
- б) щомісячно;*
- в) кожні десять днів;*
- г) в кінці року;*
- д) щотижнево.*

7. Хто визначає порядок використання коштів резервного фонду бюджету:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Кабінет Міністрів України;*
- в) Міністерство фінансів України;*
- г) Президент України;*
- д) Міністр фінансів України.*

8. Хто встановлює порядок відшкодування витрат, пов'язаних з транспортуванням, зберіганням, експертною оцінкою, сертифікацією конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Кабінет Міністрів України;*

- в) Міністерство фінансів України;*
- г) Президент України;*
- д) Міністр фінансів України.*

9. Хто здійснює повернення за рішенням суду конфіскованої (вилученої) національної та іноземної валюти:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Кабінет Міністрів України;*
- в) Міністерство фінансів України;*
- г) Державне казначейство України;*
- д) Національний банк України.*

10. Хто виконує рішення суду про стягнення (арешт) коштів державного бюджету та місцевих бюджетів:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Державне казначейство України;*
- г) Комітет ВР з питань бюджету;*
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.*

11. Хто встановлює порядок безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів:

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Державне казначейство України;*
- г) Комітет ВР з питань бюджету;*
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.*

12. Що є підставою для здійснення безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів:

- а) рішення державного органу, що відповідно до закону має право на його застосування та рішення суду;*
- б) рішення, яке було прийняте державним органом, що відповідно до закону має право на його застосування;*
- в) рішення суду;*
- г) закон шкоди;*
- д) бюджетні зобов'язання розпорядника бюджетних коштів.*

13. За рахунок яких коштів здійснюється погашення бюджетних зобов'язань розпорядника бюджетних коштів, з вини якого виникли такі зобов'язання:

- а) виключно за рахунок коштів Державного бюджету;*
- б) виключно за рахунок бюджетних асигнувань цього розпорядника бюджетних коштів;*
- в) виключно за рахунок коштів резервного фонду Державного бюджету;*

- г) за рахунок коштів Державного бюджету та бюджетних асигнувань цього розпорядника бюджетних коштів;
- д) за рахунок бюджетних трансфертів.

14. Хто встановлює порядок оцінки конфіскованого або зверненого в дохід держави судом майна:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) суб'єкт права законодавчої ініціативи;
- г) Комітет ВР з питань бюджету;
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.

15. Хто подає законопроект про зміни показників бюджету в поточному та/або наступних бюджетних періодах:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) суб'єкт права законодавчої ініціативи;
- г) Комітет ВР з питань бюджету;
- д) головні розпорядники коштів державного бюджету.

16. Які документи необхідно додати до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету в поточному та/або наступних бюджетних періодах:

- а) інформацію про економічне становище держави;
- б) пояснювальну записку;
- в) фінансово-економічне обґрунтування;
- г) законодавчі пропозиції щодо скорочення витрат бюджету;
- д) законодавчі пропозиції щодо джерел додаткових надходжень бюджету.

17. У які терміни кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, направляється до Кабінету Міністрів України:

- а) протягом двох тижнів;
- б) протягом одного тижня;
- в) протягом 10 днів;
- г) протягом 5 днів;
- д) наступного дня.

18. У які терміни кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, направляється до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету:

- а) протягом двох тижнів;
- б) протягом одного тижня;
- в) протягом 10 днів;
- г) протягом 5 днів;
- д) наступного дня.

19. У який строк з дня отримання законопроекту Кабінет Міністрів України подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок:

- а) протягом двох тижнів;*
- б) протягом одного тижня;*
- в) протягом 10 днів;*
- г) протягом 5 днів;*
- д) наступного дня.*

20. У який строк з дня отримання експертного висновку Кабінету Міністрів України Комітет Верховної Ради України з питань бюджету ухвалює висновок щодо впливу відповідного законопроекту на показники бюджету:

- а) протягом двох тижнів;*
- б) протягом одного тижня;*
- в) протягом 10 днів;*
- г) протягом 5 днів;*
- д) у строк, визначений ВР.*

21. Що може бути підставою для прийняття Верховною Радою України рішення щодо відхилення законопроекту або його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання:

- а) висновок Комітету ВР України з питань бюджету;*
- б) висновок Кабінету Міністрів України;*
- в) висновок Міністерства фінансів України;*
- г) висновок суб'єкта права законодавчої ініціативи;*
- д) висновок головного розпорядника коштів державного бюджету.*

22. Коли набирають чинності закони України, які впливають на показники бюджету та які приймаються після 15 липня року, що передує плановому:

- а) з наступного місяця;*
- б) з наступного кварталу;*
- в) через 45 днів;*
- г) з початку нового бюджетного року;*
- д) з початку бюджетного періоду, що настає за плановим.*

23. Якими нормативно-правовими актами встановлюються розміри державних соціальних гарантій:

- а) законом про Державний бюджет України;*
- б) постановами Кабінету Міністрів України;*
- в) Бюджетним кодексом України;*
- г) розпорядженнями Міністерства фінансів України;*
- д) відповідними законами України.*

ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ВИДАТКІВ ТА КРЕДИТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ. ТАЄМНІ ВИДАТКИ

- § 1. Видатки Державного бюджету України.
- § 2. Кредитування Державного бюджету України.
- § 3. Таємні видатки Державного бюджету України.

§ 1. Видатки Державного бюджету України

Видатки бюджету — кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування. За загальноприйнятим твердженням, видатки — це прямі цільові витрати держави, що забезпечують її постійне існування і відображають економічні відносини, що пов'язані з розподілом і перерозподілом частини національного доходу, яка концентрується у бюджеті.

Значна кількість певних видів бюджетних видатків обумовлена низкою факторів: природою і функціями держави, рівнем соціально-економічного розвитку країни, адміністративно-територіальним устроєм держави, формами надання бюджетних коштів тощо. Поєднання цих факторів породжує систему видатків державного бюджету України. Однак соціально-економічний розвиток України останніми роками кардинально змінив як систему, так і структуру та класифікацію видатків. Командно-адміністративні методи господарювання засвідчили, що бюджет був дуже перевантажений видатками, які пов'язані з економічною функцією держави. Левова частка бюджетних коштів, майже 65-70%, спрямовувалась у галузі матеріального виробництва. Соціальна функція бюджету, що поширена у розвинених країнах, і яка зорієнтована безпосередньо на забезпечення благ людини, не має свого фінансового втілення. Тому, з реформою системи господарювання в Україні акценти в розподілі бюджетних коштів повинні зміститись, насамперед, у бік посилення соціальної функції держави і зміни напрямку та змісту економічної функції.

У зв'язку з переходом економіки України на ринкові засади господарювання у бюджеті держави з'явилися нові напрямки спрямування коштів централізованого фонду, яких не було за умов командно-адміністративної системи. Так, низку видатків перекладено на позабюджетні, соціальні та економічні фонди у державному бюджеті

України та місцевих бюджетах. Знайшли також відображення нові напрямки витрачання і бюджетних коштів, а саме — соціальний захист населення, надання бюджетних позик, зовнішньополітична та зовнішньоекономічна діяльність, національна оборона, обслуговування державного зовнішнього боргу, національна космічна програма тощо.

Видатки бюджету поділяються на певні види, які можуть характеризуватись якісно та кількісно. Якісна ознака видатків характеризує їхнє суспільне призначення, а кількісна — загальний обсяг. Ці дві ознаки можуть бути у протиріччі. Так, наприклад, потреби держави, що визначаються якісною ознакою, часто перевищують кількісну, тобто суму видатків, яка потрібна для задоволення відповідних потреб держави. Це призводить до негативних наслідків, а саме — до недофінансування видатків, передбачених законом про державний бюджет, зростання зовнішнього та внутрішнього боргу, дефіциту бюджету та інфляції.

Під час кризи фінансові можливості держави обмежені, тому потреби суспільства не відповідають обсягам наданих коштів. Видатки бюджету у повному та всебічному обсязі характеризуються тим, яку вони відіграють роль і яке місце посідають у процесах суспільного відтворення, яке їхнє соціальне призначення.

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

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

Кошти державного бюджету України витрачаються лише на цілі і в межах, затверджених законом про державний бюджет. Кошти республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів витрачаються лише на цілі і в межах, затверджених відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів. До державного бюджету України не включаються видатки, які не передбачені законами України.

Видатки усіх бюджетів поділяються на поточні і видатки розвитку.

Поточні видатки — це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємству установ, організацій і органів на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів із соціального захисту населення та інших, що не належать до видатків розвитку. У складі поточних видатків окремо вирізняються видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі перелічених вище об'єктів із зазначенням усіх факторів, які вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку — це витрати бюджетів на фінансування інвестиційної діяльності, зокрема, фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого

призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Забороняється використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів. Позабюджетні фонди можуть бути утворені за рахунок надходження від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших позабюджетних джерел.

Державний бюджет України передбачає видатки на:

- фінансування загальнодержавних централізованих програм підтримання та підвищення життєвого рівня населення, заходів щодо соціального захисту;
- фінансування заходів у галузі освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення, що має загальнодержавне значення;
- фінансування виробничого і невиробничого будівництва, геологорозвідувальних, проектно-пошукових та інших робіт, що здійснюються відповідно до загальнодержавних програм;
- національну оборону;
- охорону навколишнього природного середовища;
- утримання правоохоронних і митних органів;
- утримання органів законодавчої, виконавчої, судової влади та прокуратури;
- здійснення зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності;
- трансферти, що передаються з державного бюджету України до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
- утворення державних матеріальних і фінансових резервів;
- обслуговування внутрішнього та зовнішнього державних боргів та їх повернення;
- інші заходи, що фінансуються з державного бюджету України.

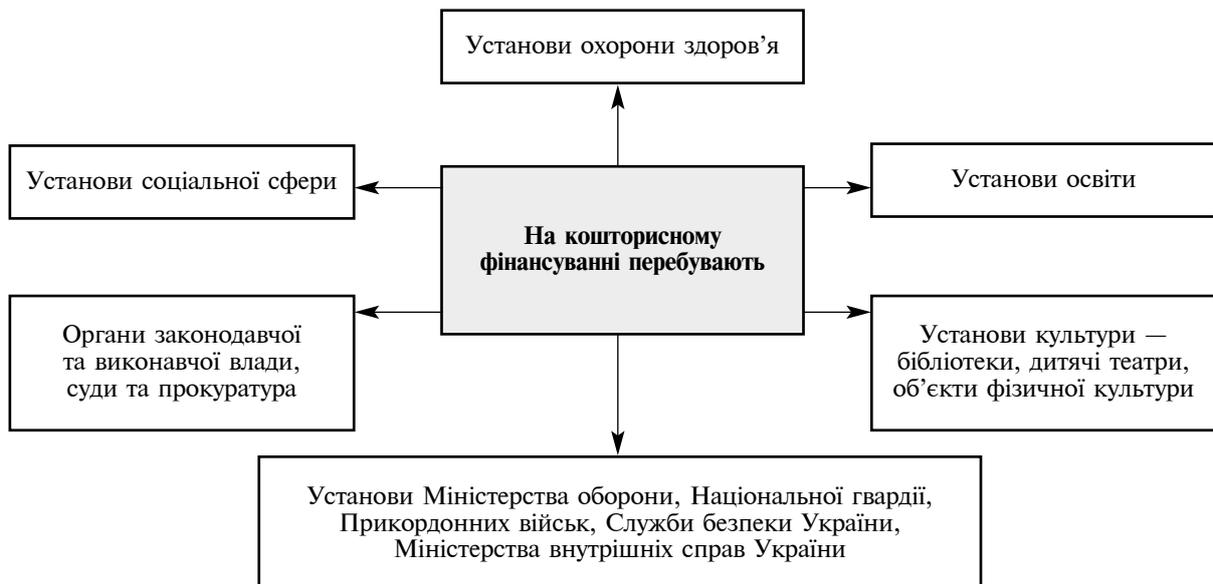
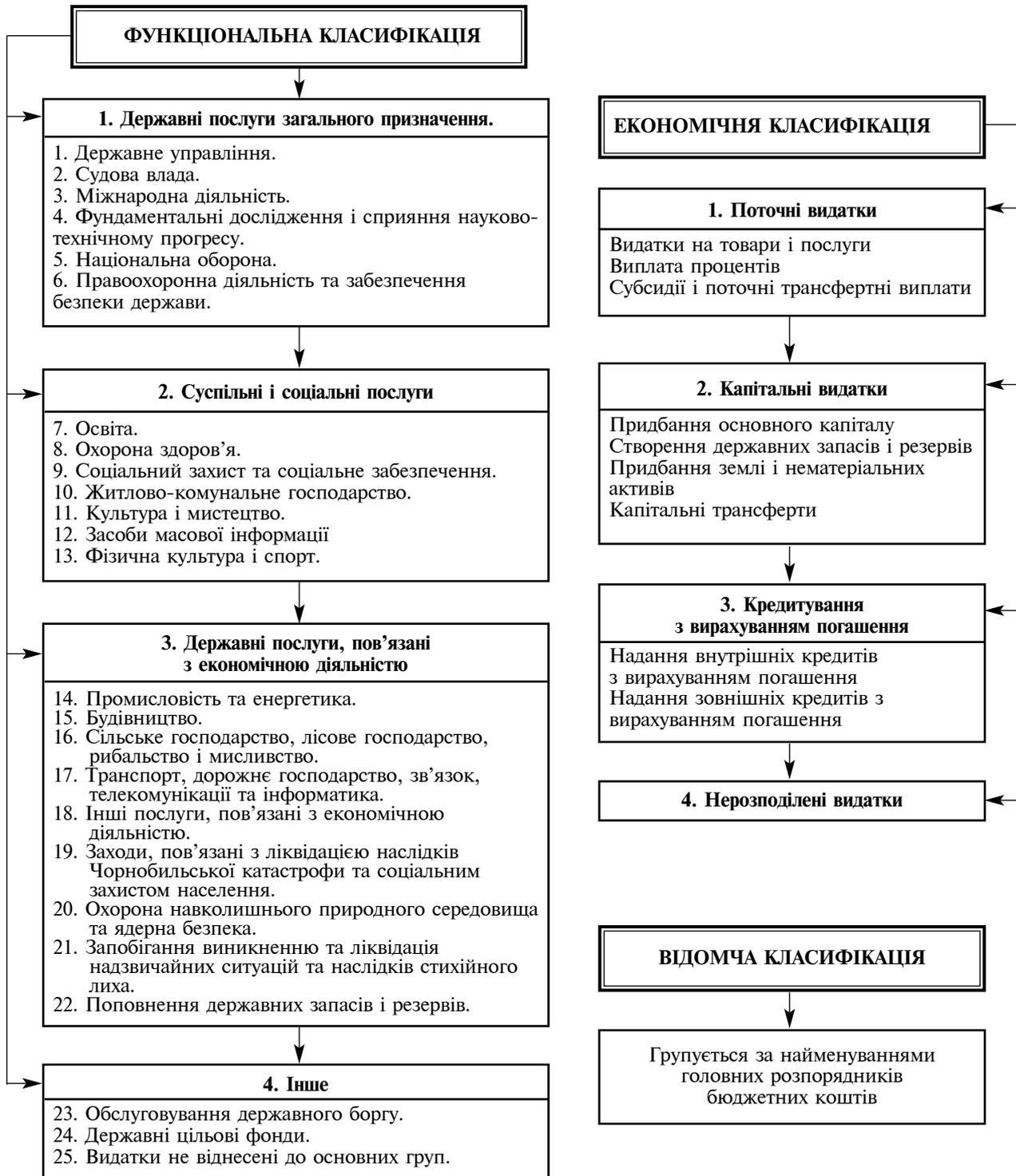


Схема. Установи, які перебувають на кошторисному фінансуванні



Класифікація видатків державного бюджету

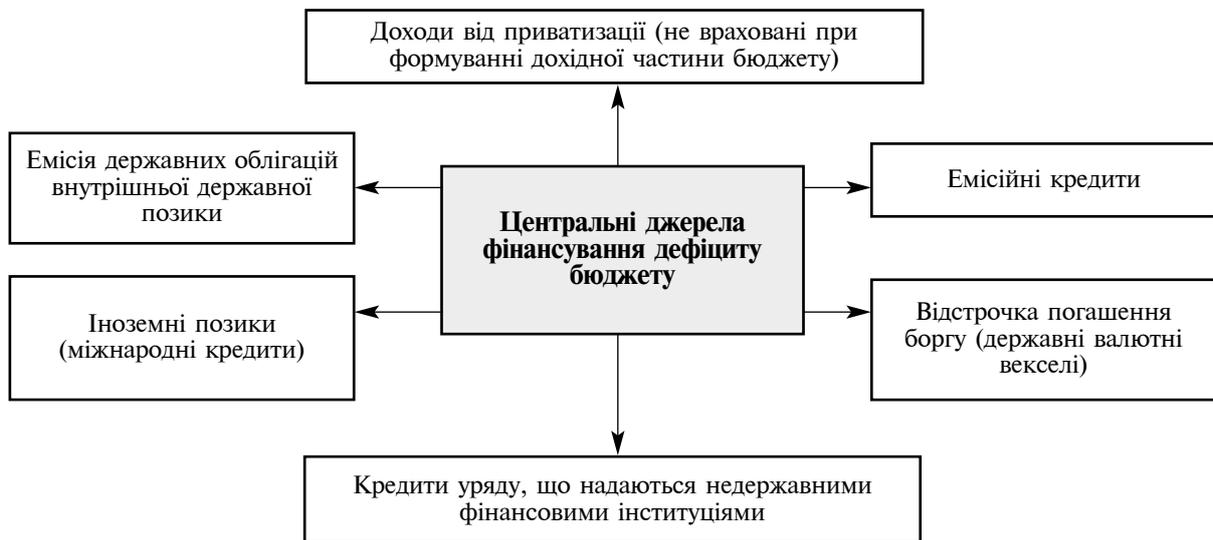
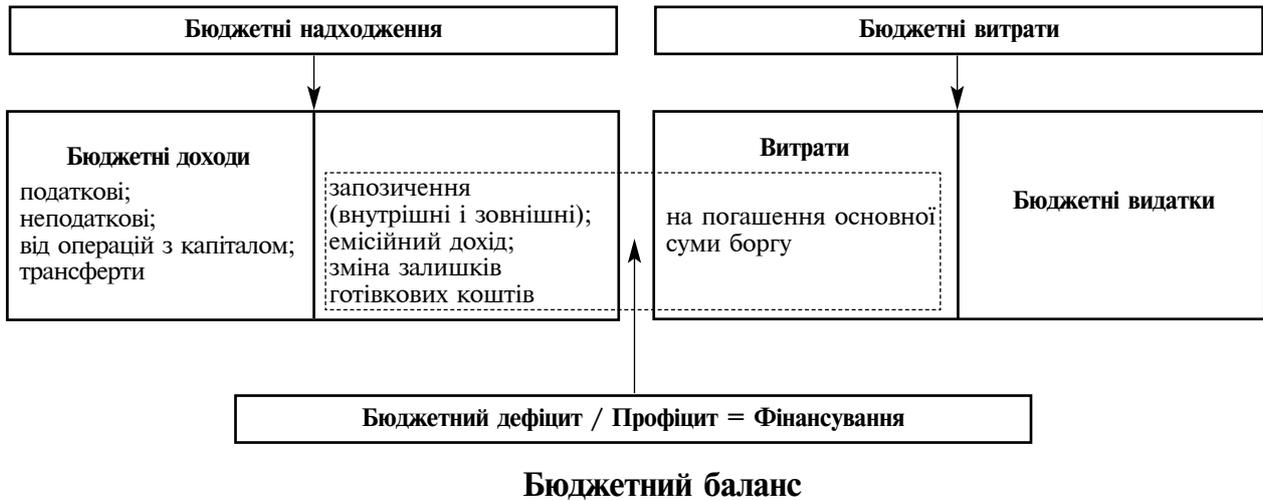
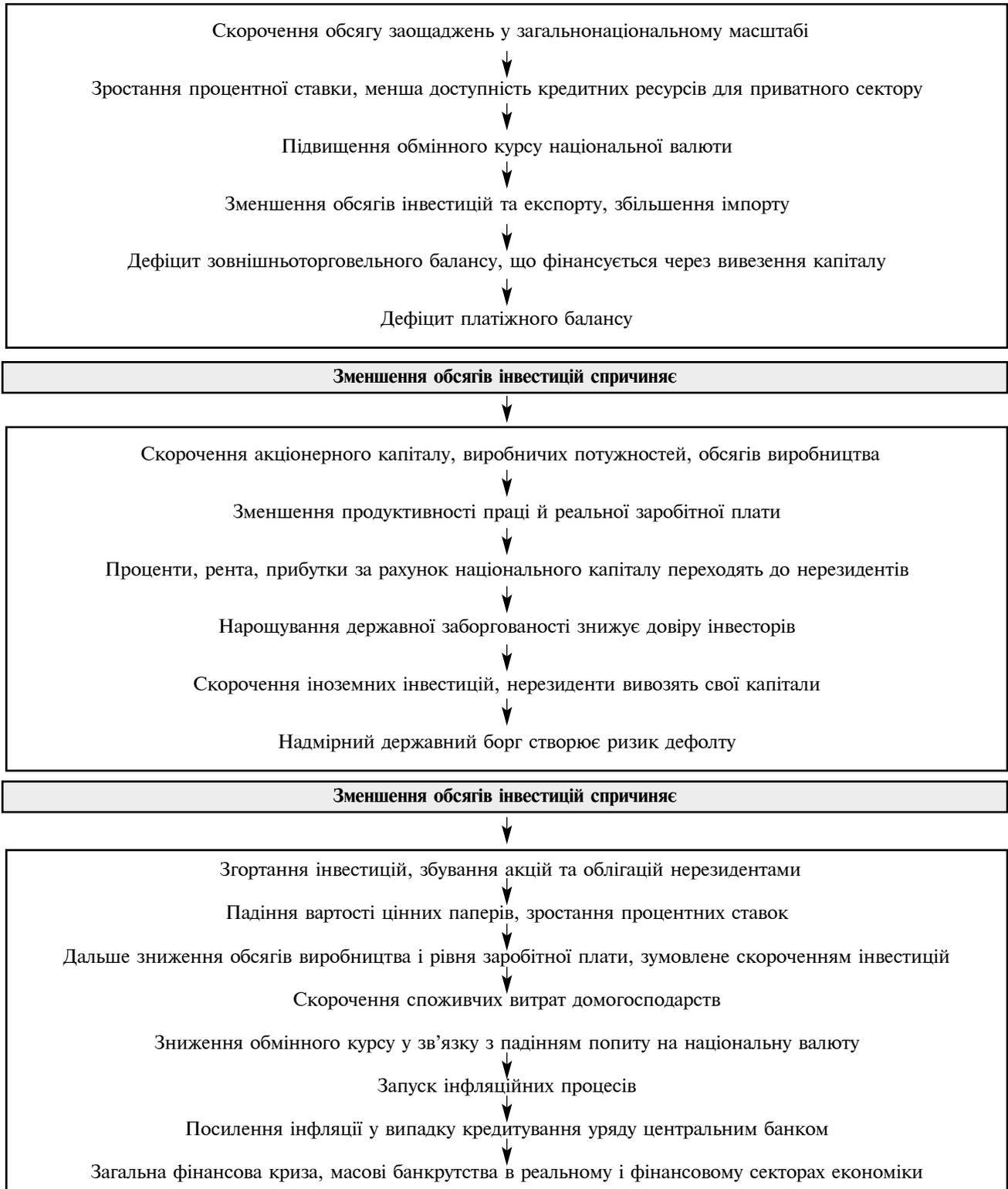


Схема. Центральні джерела фінансування дефіциту бюджету



Структура місцевих джерел фінансування дефіциту бюджету



Причинно-наслідкова діалектика бюджетних дефіцитів

§ 2. Кредитування Державного бюджету України

Кредитування бюджету — операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). Для цілей цього Кодексу до кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Частина 2. статті 30 конкретизує джерела формування загального фонду Державного бюджету України щодо кредитування з державного бюджету.

Зокрема, конкретизуються джерела формування загального фонду Державного бюджету України у частині кредитування за рахунок надходження внаслідок стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, кредитами з державного бюджету, якщо інше не встановлено законом про Державний бюджет України

При цьому, передбачається можливість провадження інвестиційної діяльності, пов'язаної з відтворенням основних засобів виробництва, капіталізацією активів держави, державною підтримкою інноваційних та інвестиційних проектів.

Метою є розроблення та здійснення комплексу заходів щодо фінансування інвестиційних проектів, у тому числі за рахунок бюджетних коштів, коштів залучених під державні гарантії, коштів суб'єктів господарювання, іноземних інвестицій і кредитів та інших запозичень від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Кредити, надані з державного бюджету, що не мають цільового призначення, підлягають поверненню.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» затверджено повернення кредитів до Державного бюджету України у сумі 5.679.781,3 тис. гривень, у тому числі повернення кредитів до загального фонду Державного бюджету України — у сумі 1.367.627,5 тис. гривень та повернення кредитів до спеціального фонду Державного бюджету України — у сумі 4.312.153,8 тис. гривень.

Частина 3 статті 30 передбачає, що джерела формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині кредитування визначаються відповідними законами про Державний бюджет України.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» Статтею 32. встановлено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2010 рік у частині кредитування є:

1) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України індивідуальним сільським забудовникам.

Під час складання проектів державного та місцевих бюджетів фонди визначають потребу у коштах для пільгового кредитування індивідуального житлового будівництва на селі.

Пропозиції фондів щодо обсягу коштів, необхідних для цього виду кредитування у державному бюджеті, в установленому порядку подаються Мінагрополітики, а стосовно

місцевих бюджетів — Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним та Севастопольській міській державним адміністраціям.

Узагальнені дані щодо обсягу коштів, необхідних для пільгового кредитування індивідуального житлового будівництва на селі у державному бюджеті, з пропозиціями про їх розподіл між Автономною Республікою Крим, областями і м. Севастополем та з відповідними розрахунками Мінагрополітики подає Мінфіну та Мінекономіки.

Мінфін, Мінекономіки під час складання проекту державного бюджету на основі розрахунків, поданих Мінагрополітики, передбачають обсяги кредитування індивідуального житлового будівництва на селі (програма «Власний дім») з виділенням їх у бюджетній класифікації окремим рядком.

2) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, і пеня. Кредитування будівництва (реконструкції) і придбання житла для молодих сімей та самотніх молодих громадян є прямим, адресним (цільовим) і здійснюється у межах наявних кредитних ресурсів.

Під час формування показників державного бюджету на відповідний рік на підставі узагальненої інформації проводиться розрахунок необхідного обсягу коштів для надання кредитів та їх обслуговування за рахунок державного бюджету. Зазначені розрахунки в установленому порядку головний розпорядник коштів державного бюджету подає Мінфіну для врахування їх під час складання проекту державного бюджету.

3) повернення бюджетних позичок, наданих на закупівлю сільськогосподарської продукції за державним замовленням (контрактом) 1994-1997 років. Застосовані механізми надання та погашення товарних позичок стали причиною значних втрат Державного бюджету України через штучну реструктуризацію заборгованості, яка, у багатьох випадках, проводилася з порушенням закону.

4) повернення коштів у частині відшкодування вартості сільськогосподарської техніки, переданої суб'єктам господарювання на умовах фінансового лізингу. Забезпечення сільськогосподарських товаровиробників та переробних підприємств необхідною технікою за рахунок коштів державного бюджету здійснюється на умовах фінансового лізингу на підставі відповідних договорів, укладених між крагролізингом, лізингодавцями і лізингоодержувачами та за погодженням з Мінагрополітики.

5) кошти, що надійдуть у рахунок погашення заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії і наданими для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, переданої сільськогосподарським товаровиробникам та іншим суб'єктам господарювання;

6) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України фермерським господарствам;

7) повернення коштів, наданих Міністерству аграрної політики України на формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, а також для закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників;

8) повернення безвідсоткових бюджетних позичок, наданих у 2004 році підприємствам державної форми власності паливно-енергетичного комплексу та у 2005 році

підприємствам та організаціям вугільної промисловості на погашення заборгованості із заробітної плати працівникам;

9) повернення кредиту, наданого на реконструкцію гідроелектростанцій;

10) повернення коштів, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України підприємствам машинобудування для здійснення заходів, пов'язаних із збільшенням обсягів виробництва та розвитком ринку техніки для агропромислового комплексу;

11) повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива;

12) повернення коштів, наданих з Державного бюджету України для кредитування окремих категорій громадян, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання таких кредитів на будівництво (придбання) житла, та науково-педагогічних і педагогічних працівників, і пеня;

13) повернення коштів, наданих зі Стабілізаційного фонду на поворотній основі;

14) повернення субкредитів, наданих енергогенеруючим компаніям на впровадження Проекту розвитку ринку електроенергії.

§ 3. Таємні видатки Державного бюджету України

Таємні видатки — це видатки, пов'язані з державною таємницею. Державний бюджет України містить пояснення всіх видатків, за винятком таємних.

Таємні видатки, пов'язані з діяльністю органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації.

Рахункова палата та Міністерство фінансів України у порядку, визначеному Верховною Радою України, здійснюють контроль за проведенням таємних видатків.

Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони розглядаються звіти про проведені таємні видатки

Верховною Радою України розглядаються звіти про проведені таємні видатки на закритому пленарному засіданні.

Згідно Закону України № 2432-VI «Про внесення змін до Закону України «Про державну таємницю», протягом одного місяця розглядатимуться пропозиції Служби безпеки України про віднесення інформації до державної таємниці, скасування чи продовження терміну дії раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці.

Також передбачена можливість ініціювати питання щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, які порушують законодавство України про державну таємницю.

Рішення про віднесення інформації до державної таємниці, продовження строку дії раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці, зміну ступеня секретності інформації, скасування раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці приймаються державним експертом з питань таємниць протягом одного місяця з часу надходження звернення державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації чи громадянина.

Такі рішення є підставою для формування Зведених відомостей, що становлять державну таємницю. Порядок реєстрації рішень державних експертів з питань таємниць визначається Кабінетом Міністрів України.

Ситуаційні завдання

Зведений бюджет України

Роки	Доходи Зведеного бюджету, млн. грн.	Видатки Зведеного бюджету, млн. грн.	Дефіцит (профіцит) Зведеного бюджету, млн. грн.	ВВП, млн. грн.	У відсотках до ВВП		
					Доходи	Видатки	Дефіцит (профіцит)
2005	61954,3	60318,9		225810			
2006	75285,8	75792,5		267344			
2007	91529,4	102538,4		345113			
2008	134183,2	141989,5		441452			
2009	171811,5	175512,2		537667			

Державний бюджет України (умовні значення)

Роки	Доходи Державного бюджету, млн. грн.	Видатки Державного бюджету, млн. грн.	Дефіцит (профіцит) Державного бюджету, млн. грн.	Джерела фінансування дефіциту	
				Внутрішнє фінансування, %	Зовнішнє фінансування, млн. грн.
2006	56417,3	57324,5		26,9	
2007	72345,8	75731,2		85,6	
2008	105621,1	109546,9		73,2	
2009	125678,5	127879,2		79,8	

Завдання. Визначте розмір дефіциту Державного бюджету України (абсолютне та відносне значення). Плановий обсяг ВВП — 250 млрд. грн.

Сума доходів державного бюджету становить — 118 млрд. грн.

Сума видатків бюджету становить — 127 млрд. грн.

Завдання. Визначте розмір прихованого дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 127 млрд. грн., в тому числі доходи, що мають бути мобілізовані в процесі виконання бюджету — 5,4% від дохідної частини бюджету.

Сума видатків бюджету становить — 127 млрд. грн.

Завдання Визначте розмір тимчасового дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 118 млрд. грн.

Сума видатків бюджету становить — 118 млрд. грн.

Сума доходів у I кварталі бюджетного року — 15% від дохідної частини бюджету.

Сума видатків у I кварталі бюджетного року — 16,4% від видаткової частини бюджету.

Завдання. Визначте розмір активного дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 118 млрд. грн.

Дефіцит при оптимальному розмірі видатків бюджету становить — 9 млрд. грн.

Видатки затверджені згідно політики дефіцитного фінансування ВВП — 132 млрд. грн.

Державний бюджет України (умовні значення)

Роки	Доходи Державного бюджету, млн. грн	Видатки Державного бюджету, млн. грн	Дефіцит (профіцит) Державного бюджету, млн. грн	ВВП, млн. грн	У відсотках до ВВП		
					Доходи	Видатки	Дефіцит (профіцит)
2005	42525	45530,1		225810			
2006	52708,4	54390,9		267344			
2007	68744,5	73734,8		345113			
2008	103867	105914,8		441452			
2009	131946	133148		537667			

Державний бюджет України (умовні значення)

Роки	Доходи Державного бюджету, млн. грн.	Видатки Державного бюджету, млн. грн.	Дефіцит (профіцит) Державного бюджету, млн. грн.	Джерела фінансування дефіциту	
				Внутрішнє фінансування, млн. грн.	Зовнішнє фінансування, %
2006	51236,4	52568,9			74,2
2007	76429,1	77134,6			21,3
2008	112563,2	115639,1			25,8
2009	135427,5	139457,9			20,7

Завдання Визначте розмір дефіциту Державного бюджету України (абсолютне та відносне значення).

Плановий обсяг ВВП — 265 млрд. грн.

Сума доходів державного бюджету становить — 120 млрд. грн.

Сума видатків бюджету становить — 48,7% від планового ВВП.

Завдання Визначте розмір прихованого дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 131 млрд. грн., в тому числі доходи, що мають бути мобілізовані в процесі виконання бюджету — 7,2 млрд. грн.

Сума видатків бюджету становить — 131 млрд. грн.

Завдання Визначте розмір тимчасового дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 127 млрд. грн.

Сума видатків бюджету становить — 127 млрд. грн.

Сума доходів у I кварталі бюджетного року — 13,9% від дохідної частини бюджету.

Сума видатків у I кварталі бюджетного року — 15,2% від видаткової частини бюджету.

Завдання Визначте розмір активного дефіциту Державного бюджету України.

Сума доходів державного бюджету становить — 127 млрд. грн.

Оптимальний розмір видатків бюджету становить — 132 млрд. грн.

Видатки затверджені згідно політики дефіцитного фінансування ВВП — 136 млрд. грн.

Видатки на освіту

Завдання Використовуючи дані наведені у таблиці розрахуйте середньорічну кількість учнів середньої загальноосвітньої школи на наступний рік.

Вихідні дані для розрахунку середньорічної кількості учнів середньої загальноосвітньої школи.

Показник	Сума
Кількість учнів станом на 1 січня поточного року, чол.	350
Кількість випускників, що закінчують школу у цьому році, чол.	60
Кількість прийнятих до 1 класу у наступному році, чол.	75

Завдання Використовуючи дані наведені в таблиці, визначіть кількість учнів і класів на 1.09 планового року та середньорічну кількість учнів і класів по групах класів, враховуючи, що в плановому році в перші класи буде прийнято 95 учнів. У п'яти класи будуть зараховані всі ті учні, які закінчили четверті класи, у десяти 85% тих учнів, які закінчили 9 класи. Середня наповненість класу 30 учнів.

Вихідні дані для розрахунку середньорічної кількості учнів і класів середньої загальноосвітньої школи.

Класи	Кількість класів і учнів на 1.01.		Кількість класів і учнів на 1.09.		Середньорічна кількість класів і учнів	
	Класи	Учні	Класи	Учні	Класи	Учні
1		68			Ср.к.к.(у.)= $K1+(K2-K1)/3$	
2		65				
3		96				
4		89				
Разом						
5		92			Ср.к.к.(у.)= $K1+(K2-K1)/3$	
6		93				
7		83				
8		65				
9		66				
Разом						
10		71			Ср.к.к.(у.)= $K1+(K2-K1)/3$	
11		36				
Разом						

Завдання . На основі даних наведених у таблиці розрахуйте по групах класів середньої загальноосвітньої школи:

1. Кількість педагогічних ставок на всі класи по групах класів.
2. Кількість педагогічних ставок у середньому на один клас.
3. Середні ставки заробітної плати вчителів у місяць.
4. Середній розмір доплат за перевірку зошитів.

Вихідні дані для розрахунку показників зазначених в умові*

Групи класів	Кількість занять в тиждень	Заробітна плата в місяць	Доплата за перевірку зошитів	Кількість класів
Перші-четверті	220	1386	56	10
П'яті-дев'яті	460	3507	60	22
Десяті-одиннадцяті	132	1022	20	6

* Примітка. Норма навантаження на одну ставку в тиждень — 18 год.

Завдання На основі даних наведених в таблиці обчислити фонд заробітної плати педагогічного персоналу середньої загальноосвітньої школи.

Вихідні дані для розрахунку фонду заробітної плати педагогічного персоналу середньої загальноосвітньої школи

Групи класів	Кількість класів на 1.01.	Кількість класів на 1.09.	Кількість педагогічних ставок на 1 клас	Середньомісячна заробітна плата
Перші-четверті	3	4	0,9	167
П'яті-дев'яті	9	8	1,2	183
Десяті-одиннадцяті	3	2	1,4	178

Завдання. Сплануйте витрати на заробітну плату вчителів (без доплат і надбавок).

Вихідні дані для розрахунку витрат на заробітну плату вчителів (без доплат і надбавок)

Показник	Сума
Величина мінімальної заробітної плати, грн.	400
Кількість ставок вчителів, в т.ч.:	
вищої категорії	8
першої категорії	6
другої категорії	3
без категорії, з них	5
фахівці, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста або магістра	3

Завдання На основі даних, що наведені в таблиці розрахуйте обсяг видатків бюджету Автономної Республіки Крим на освіту (умовні значення).

Таблиця

Показник	Сума
1	2
Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня	0,8
Кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл у цілому в Автономній Республіці Крим, тис. осіб.	356,3
Кількість учнів, крім учнів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, загальноосвітніх шкіл-інтернатів (ліцеїв) з посиленою військово-фізичною підготовкою, тис. осіб.	36,8
Кількість учнів (включаючи студентів), крім учнів (студентів) з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, училищ олімпійського резерву, училищ, шкіл-інтернатів (ліцеїв) фізичної культури і спорту, тис. осіб.	26,9
Кількість вихованців, крім вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, загальноосвітніх шкіл-інтернатів, що розташовані у населених пунктах, яким надано статус гірських, тис. осіб.	18,1
Кількість учнів, що приходять на навчання, у загальноосвітніх школах-інтернатах, що розташовані у населених пунктах, яким надано статус гірських, тис. осіб.	65,2
Кількість вихованців загальноосвітніх шкіл-інтернатів, крім вихованців шкіл-інтернатів (ліцеїв) з посиленою військово-фізичною підготовкою та вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. осіб.	35,2
Кількість учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, що приходять на навчання, тис. осіб.	16,1
Кількість вихованців, крім вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку, що розташовані у населених пунктах, яким надано статус гірських, тис. осіб.	2,1
Кількість вихованців, крім вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку, тис. осіб.	5,3

1	2
Кількість учнів спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку, що приходять на навчання, тис. осіб.	3,1
Кількість учнів та вихованців, що перебувають на повному державному утриманні, у різних типах загальноосвітніх навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. осіб.	12,1
Видатки на підготовку робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою у вищих навчальних закладах III-IV рівня акредитації АРК, тис. грн.	20136,7
Додаткові асигнування на виплату стипендій учням та студентам вищих навчальних закладів I-IV рівня акредитації, в тому числі з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. грн.	35,4
Додаткові асигнування на виплату одноразової грошової допомоги випускникам навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. грн.	56,9

Завдання На основі даних, що наведені у таблиці розрахуйте обсяг видатків на освіту бюджету району, який має статус гірського (умовні значення).

Показник	Сума
фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одну дитину дошкільного віку	0,72
фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня	0,80
фактичний коефіцієнт охоплення дітей у віці 0-6 років у районах дошкільними закладами, що розташовані у сільській та міській місцевостях, яким надано статус гірських	0,49
кількість дітей у віці 0-6 років міської місцевості районів, яким надано статус гірських станом на 1 січня попереднього бюджетного року, тис. осіб.	11,6
кількість дітей у віці 0-6 років сільської місцевості районів, яким надано статус гірських станом на 1 січня попереднього бюджетного року, тис. осіб.	22,6
кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у міській місцевості районів, яким надано статус гірських, тис. осіб.	42,3
кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл, що розташовані у сільській місцевості районів, яким надано статус гірської, тис. осіб.	32,9
середня наповнюваність класів і класів-комплектів у денних загальноосвітніх школах, що розташовані у сільській місцевості, чол.	15,0
кількість учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл адміністративно-територіальної одиниці, тис. осіб.	5,3
кількість вихованців, крім вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, загальноосвітніх шкіл-інтернатів, що розташовані у населених пунктах, яким надано статус гірських, тис. осіб.	3,6
кількість учнів, що приходять на навчання, у загальноосвітніх школах-інтернатах, що розташовані у населених пунктах, яким надано статус гірських, тис. осіб.	1,1
кількість учнів та вихованців, що перебувають на повному державному утриманні, у різних типах загальноосвітніх навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. осіб.	2,6
додаткові асигнування на 2006 рік на виплату одноразової грошової допомоги випускникам навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тис. грн.	31,5
додаткові асигнування на виплату одноразової допомоги дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, яким у даному бюджетному році виповнюється 18 років, тис. грн.	6,4
видатки для комп'ютеризації та інформатизації загальноосвітніх навчальних закладів, тис. грн.	12,7

Задача На основі даних наведених у таблиці розрахуйте кошторис середньої загальноосвітньої школи, використовуючи такі дані:

- нарахування на заробітну плату у плановому році — 36,2%;
- сума господарських видатків за звітний період — 25400 грн.;
- індекс зростання цін у плановому році — 1,072;
- норма видатків на харчування одного учня в день — 1,98 грн.;
- кількість днів харчування учнів у школі — 230 днів;
- кількість учнів, які звільняються від плати за харчування — 80 чол.;
- число штатних одиниць адміністративно-господарського персоналу — 23 осіб;

- середня заробітна плата на одну штатну одиницю адміністративно-господарського персоналу в місяць — 138 грн.;
- додаткові види оплати праці вчителів у розрахунку на рік — 1500 грн.;
- вартість дрібного медичного інвентарю у розрахунку на рік — 700 грн.;
- придбання матеріалів для поточного ремонту у розрахунку на рік — 1000 грн.;
- послуги зв'язку у розрахунку на місяць — 60 грн.;
- видатки на відрядження у розрахунку на місяць — 200 грн.;
- оплата теплопостачання у розрахунку на місяць — 1000 грн.;
- оплата водопостачання у розрахунку на місяць — 220 грн.;
- оплата електроенергії у розрахунку на місяць — 100 грн.;
- оплата інших комунальних послуг у розрахунку на рік — 800 грн.;
- оплата обладнання для хімічного кабінету у розрахунку на рік — 600 грн.

Таблиця. Вихідні дані для розрахунку фонду оплати праці педагогічного персоналу середньої загальноосвітньої школи

Групи класів	Кількість класів на 1.01.	Кількість класів на 1.09.	Кількість педагогічних ставок на 1 клас	Середньомісячна заробітна плата
Перші-четверті	7	8	1,1	154,3
П'яти-дев'яти	12	13	2,1	167,7
Десяті-одиннадцяті	3	4	2,3	173,9

Тестові завдання

1. Доходи Державного бюджету України включають:

- 1) до доходів Державного бюджету України включаються доходи бюджету за винятком тих, що згідно із статтями 64, 66, 69 та 71 Бюджетного кодексу закріплені за місцевими бюджетами;
- 2) доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі; власні надходження установ; гранти і дарунки у вартісному обрахунку; міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів;
- 3) обидві відповіді правильні.

2. До доходів загального фонду Державного бюджету України належать

- 1) податок на прибуток підприємств;
- 2) місцеві податки і збори;
- 3) податок з доходів фізичних осіб;
- 4) немає правильної відповіді.

3. Якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального фонду визначається:

- 1) Бюджетним кодексом України;

2) *Законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Кодексу;*

3) *Бюджетною декларацією.*

4. Склад доходів спеціального фонду Державного бюджету України визначається:

1) *Бюджетним кодексом України;*

2) *Бюджетною декларацією;*

3) *Законом про Державний бюджет України;*

4) *усі відповіді правильні*

5. Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України належить до:

1) *доходів загального фонду Державного бюджету України;*

2) *доходів спеціального фонду Державного бюджету України;*

3) *доходів загального та спеціального фондів Державного бюджету України.*

6. Видатки та кредитування Державного бюджету України включають

1) *бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі;*

2) *бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі;*

3) *немає правильної відповіді.*

7. Джерела формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині кредитування визначаються:

1) *Бюджетним кодексом України;*

2) *Бюджетною декларацією;*

3) *законом про Державний бюджет України;*

4) *усі відповіді правильні.*

8. Джерелами формування загального фонду Державного бюджету України у частині кредитування є:

1) *кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів;*

2) *плата за надання державних гарантій та користування кредитами (позиками), залученими державою;*

3) *повернення кредитів, наданих з державного бюджету, що не мають цільового призначення.*

9. Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, пов'язаних з:

1) *фінансуванням соціального захисту населення;*

2) *державною таємницею;*

3) *фінансуванням спеціального фонду бюджету.*

4) *всі відповіді правильні.*

10. Контроль за проведенням таємних видатків здійснюється:

- 1) *Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України;*
- 2) *Рахунковою палатою та Кабінетом Міністрів України;*
- 3) *Рахунковою палатою та Верховною Радою України.*

11. Таємні видатки, включаються до Державного бюджету України:

- 1) *з чіткою деталізацією;*
- 2) *без деталізації;*
- 3) *такі видатки у Державному бюджету не передбачаються.*

12. Звіти про проведені таємні видатки розглядаються:

- 1) *Верховною Радою України;*
- 2) *Кабінетом Міністрів України;*
- 3) *Міністерством фінансів України.*

13. Видатки бюджету — це:

- 1) *видатки бюджету кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом;*
- 2) *кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, та кошти на погашення основної суми боргу;*
- 3) *кошти на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.*

14. Кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом — це:

- 1) *Видатки бюджету;*
- 2) *Витрати бюджету;*
- 3) *Бюджетні запозичення;*
- 4) *Кредитування за вирахуванням погашення.*

15. Витрати бюджету — це:

- 1) *Кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, крім коштів на погашення основної суми боргу, та повернення надміру сплачених до бюджету платежів;*
- 2) *видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів;*
- 3) *Кошти на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.*

16. Субвенція — це:

- 1) *міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;*
- 2) *міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про її надання;*

3) кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

4) безповоротне і безвідплатне виділення коштів з бюджету.

17. Дотація вирівнювання — це:

1) міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує;

2) міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про її надання;

3) кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

4) безповоротне і безвідплатне виділення коштів з бюджету.

СКЛАДАННЯ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

- § 1. Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України.
- § 2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період.
- § 3. Технологія складання бюджетного запиту як основи розробки проекту Закону України «Про Державний бюджет України».
- § 4. Аналіз бюджетних запитів і розробка проекту Державного бюджету України.
- § 5. Проект закону про Державний бюджет України: порядок схвалення та матеріали, що до нього додаються.

Предметом теми є організаційні засади та сам процес складання проекту Державного бюджету України.

Об'єктом теми є проект державного бюджету України як основний централізований фонд грошових коштів держави.

Метою є розкриття організаційних засад порядку складання проекту Державного бюджету України, особливостей визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період, ролі бюджетних запитів в обґрунтування обсягів бюджетних коштів державного бюджету, ролі фінансових органів та інституцій в складанні проектів та необхідності дієвого узгодження між ними в процесі складання проекту державного бюджету.

§ 1. Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України

Бюджетне планування є основним елементом бюджетного менеджменту. За словами професора Васильченко З.М. його рівень значною мірою залежить: по-перше, від чіткості формулювання цілей і завдань як складових будь-якого менеджменту, в тому числі бюджетного, по-друге від достовірності інформації, що використовується для підготовки проекту бюджету; по-третє, від методології планування показників бюджету, зокрема методів прямого розрахунку, нормативно-аналітичного, програмно-цільового.

Бюджетне планування дає змогу забезпечити збалансованість фінансових ресурсів держави, визначити реальні джерела доходів бюджету та пріоритети у видатковій політиці, здійснювати ефективне управління державним боргом, реалізовувати на практиці єдину бюджетну політику на всіх рівнях державної влади.

Протягом 50-60 років у Канаді, Франції застосовувались такі методи бюджетного планування як бюджетування з «нуля», програмне бюджетування. На їх основі визрів сучасний метод — бюджетування орієнтоване на результат. Цей метод забезпечує розподіл бюджетних ресурсів відповідно до цілей або функцій держави з урахуванням кінцевих результатів.

Такий розподіл здійснюється провідними країнами світу, в тому числі Російською Федерацією на принципах коротко-, середньо- й довгострокового планування. Відповідно до стратегічних пріоритетів видатки бюджету розподіляються на наступний рік та визначаються їх прогнозні обсяги на найближчі 3-5 років. Крім цього розробляють напрями стратегічного розвитку різних галузей державної політики на 10-15 років та передбачаються відповідні фінансові ресурси.

Бюджетний кодекс України 2010 року врахував світовий досвід і вніс ряд інноваційних особливостей щодо порядку складання, розгляду, затвердження та внесення змін до закону про державний бюджет, а саме:

- розширив основні функції головних розпорядників бюджетних коштів у частині розробки плану діяльності на два наступних за плановим бюджетних періоди, складання паспортів бюджетних програм;

- вніс нормування складання прогнозу бюджету на два наступних за планом бюджетних періоди на рівні державного й місцевих бюджетів у тому числі прогнозних показників за бюджетними програмами, що забезпечують виконання інвестиційних програм;

- визначив складові програмно-цільового методу в бюджетному процесі, до яких включено бюджетну програму, її результативні показники, відповідального виконавця, паспорт бюджетної програми, запровадив оцінки ефективності бюджетних програм і вимог щодо її проведення;

- вдосконалив процедури формування, розгляду і прийняття закону про державний бюджет:

- 1) закріпив статус Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, визначено її зміст і термін прийняття Кабінетом Міністрів України (до 1.03 року, що передуює плановому) та вніс нормування проведення парламентських слухань із питань бюджетної політики й ухвалив Верховною Радою України відповідні рекомендації із цього питання, що забезпечує необхідні умови для якісної підготовки проекту державного бюджету;

- 2) встановив право на подання до Верховної Ради України проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України будь-яким суб'єктом права законодавчої ініціативи, що узгоджено з положенням статті 93 Конституції України та рішенням Конституційного Суду України з цього питання;

- 3) установив подання разом з проектом закону про Державний бюджет України:

- а) розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

- б) інформації про мету, завдання й очікувані результати виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів.

- 5) закріпив напрями розвитку бюджетної системи у плані бюджетного процесу:

- а) запроваджено повноцінне середньострокове бюджетне планування в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів і бюджетних програм на рівні державного й місцевих бюджетів. Це дасть можливість затверджувати трирічні бюджети, що буде реальним кроком до підвищення ефективності складання бюджету, підвищення ефективності видатків, якості бюджетної політики;

б) повномасштабне застосування програмно-цільового методу при плануванні й виконанні бюджетів усіх рівнів при організації бюджетного процесу дасть можливість жорстко прив'язати цей процес до пріоритетів соціально-економічного розвитку, застосувати оцінку ефективності бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проблематику фінансового і бюджетного планування досліджували багато визначних українських й іноземних науковців, а саме: А.М. Александров, А. Вагнер, О.Д. Василик, Е.О. Вознесенський, А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, П.П. Гензель, А.І. Даниленко, В.В. Дяченко, Я.Я. Дьяченко, А.О. Єпіфанов, О.Д. Заруба, Р. фон Кауфман, Дж. Кейнс, О.П. Кириленко, Є.В. Коломін, В.І. Кравченко, В.А. Лебедєв, І.І. Лукінов, С.І. Лушин, І.О. Лютий, І.О. Луніна, А.М. Мороз, В.П. Москаленко, І.Х. Озеров, В.М. Опарін, Л.П. Павлова, Г.Б. Поляк, Г.О. П'ятаченко, Р.М. Радіонова, М.І. Савлук, І.В. Сало, М.Г. Сичов, Ю. Пасічник, М.А. Сірінов, В.М. Суторміна, В.М. Твердохлебов, Г.І. Тікін, В.М. Федосов, І.Я. Франко, М. Фрідман, К.Я. Чижов, В.Д. Чернеховський, І.Я. Чугунов, Й. Шумпетер, С.І. Юрій.

Складання проекту бюджету, як стверджують фахівці є найважливішою і найскладнішою частиною бюджетного планування. Це накладає досить високу відповідальність на усіх учасників бюджетного процесу в рамках їх бюджетних повноважень, прав і обов'язків — органів державної виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад.

Складання проекту Державного бюджету України здійснюється Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Організаційна і методична робота з питань складання Державного бюджету України покладена на Міністерство фінансів України.

Згідно пункту 6 статті 116 Конституції України проект закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України. Складання проектів бюджетів усіх рівнів, звичайно, належить до компетенції органів виконавчої влади і відбувається відповідно до прогнозу і програм соціально-економічного розвитку України. Конституційне встановлення повноваження Кабінету Міністрів України на розробку проекту закону наділяє його виключним правом серед суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (стаття 93 Конституції України та стаття 31 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») на внесення проекту закону про державний бюджет в цілому на розгляд і затвердження його Верховною Радою України. Але це не позбавляє прав інших суб'єктів права законодавчої ініціативи вносити зміни та доповнення до поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України у передбаченому порядку (стаття 19 пункт 2, стаття 52), хоча проект закону про Державного бюджету України в цілому розробляється і подається до Верховної Ради України тільки Кабінетом Міністрів України.

Організаційну та методичну роботу зі складання проекту бюджету здійснює Міністерство фінансів України. Йому в установлені Кабінетом Міністрів України строки міністерства і відомства подають необхідну інформацію, розрахунки про взаємовідносини цих міністерств і відомств з бюджетом у наступному році.

Міністерство фінансів України і особисто міністр фінансів відповідає за складання проекту Державного бюджету України згідно Бюджетного кодексу України про-

ект бюджетів складається з обов'язковим урахуванням того, що потрібно досягти мінімальних державних соціальних стандартів на основі нормативів фінансових витрат на надання послуг органами держави та органами місцевого самоврядування.

Міністерство фінансів, як показує практика, виконує практично всі основні функції, пов'язані з формуванням та з використанням бюджету.

Міністерство фінансів України:

- бере участь у формуванні проекту;
- бере участь у формуванні проектів позабюджетних фондів;
- забезпечує методичне керівництво стосовно інших органів виконавчої влади щодо їх участі в складанні проекту бюджету та в його виконанні;
- визначає основні методичні засади бюджетного планування, які використовують для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України.

Складанню державного бюджету передують розробка основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах, оцінка обсягу фінансових ресурсів відповідно до рівня соціально-економічного розвитку країни, а також валового внутрішнього продукту, що дає можливість Міністерству фінансів України визначати загальний рівень доходів, видатків та кредитування бюджету, дати оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та визначити індикативні прогнозні показники Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Показники проекту Державного бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій).

Базовою інформацією для складання бюджету є розрахунки Міністерства економіки про темпи зростання виробництва в розрізі окремих галузей економіки, валового внутрішнього продукту (його обсяг і темпи зростання є базовим показником для формування державного бюджету), національного доходу, інфляції, прибутку, фонду оплати праці та інших показників, формуючи базові показники для розрахунків та обґрунтування показників бюджету, в першу чергу співпрацюють Міністерство фінансів, Міністерство економіки, Державний комітет статистики, міністерства та відомства невиконавчої сфери.

Так як організацію роботи зі складання та розгляду бюджету очолює Міністерство фінансів, йому в установлені Кабінетом Міністрів України строки міністерства і відомства надають необхідну інформацію і розрахунки про взаємовідносини цих міністерств і відомств з бюджетом у наступному році.

Основним джерелом інформації для складання бюджету є розрахунки Міністерства економіки України про темпи зростання виробництва в окремих галузях еконо-

міки, динаміку ВВП, національного доходу, прибутку, фонду оплати праці, інших економічних показників у наступному році. Міністерство фінансів і Міністерство економіки співпрацюють кілька місяців для того, щоб мати можливість надати пропозиції до проекту ДБУ, скласти проект Основних напрямів бюджетної політики.

Державний комітет статистики подає Мінекономіки, Мінфіну статистичну інформацію за показниками, узгодженими з Мінфіном та Мінекономіки, і забезпечує надання територіальним органам статистичної інформації, необхідної для розробки прогнозів і проектів місцевих бюджетів, подає Мінекономіки звітні дані за узгодженими показниками фінансового балансу.

Пенсійний фонд України та інші фонди соціального страхування до 1 червня року, що настає за звітним, складає прогноз надходжень страхових коштів на наступний бюджетний рік (Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальне обов'язкове державне соціальне страхування») направляють проекти своїх кошторисів на розгляд до Мінпраці і соціальної політики та Мінфіну (до 15 липня), а до 15 серпня планового року надають проекти кошторисів разом із висновками цих міністерств щодо проекту кошторисів зазначених фондів для узгодження їх з проектом державного бюджету. Державні замовники державних цільових програм на підставі граничних обсягів бюджетного фінансування розробляють і надають Мінекономіки, Мінфіну, Міносвіти і науки, іншим міністерствам залежно від теми цільової програми обґрунтування на фінансування у плановому році державних цільових програм.

Наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2009 року №988 «Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011-2013 роки» до таких показників, поперше, відносять основні макропоказники економічного і соціального розвитку (див. табл. 10.1), по-друге, показники, які відображають загальний обсяг доходів (в тому числі у відсотках до ВВП, податкові надходження в розрізі основних податків, неподаткові та інші доходи), прогнозні показники видатків, в тому числі видатків на державні цільові програми, видатків зведеного бюджету за функціональним призначенням (загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення), а також показники фінансування та державного боргу.

Визначення індикативних прогнозних показників Державного бюджету України пов'язано з ризиками: тобто можуть мати місце зміни у зовнішньоекономічній кон'юктурі, зростання цін на енергоресурси, собівартості виробленої продукції, зволікання з проведенням структурних реформ, реформ у житлово-комунальній та інших сферах, зростання інфляції понад прогнозні показники, невиконання державних цільових програм та ін.

У січні-лютому Міністерство фінансів України на підставі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий бюджетний період та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах готує попередній баланс доходів і видатків державного бюджету та загальний рівень його кредитування на плановий рік.

Таблиця 10.1. Основні прогностичні показники економічного і соціального розвитку України на 2011-2013 роки

Найменування показника	2011 рік	2012 рік	2013 рік
ВВП номінальний, млрд. гривень	1384,3	1637,6	1891,7
ВВП реальний, темпи зростання, відсотків	105,4	107,2	106,5
Індекс споживчих цін, відсотків: грудень до грудня попереднього року	109,2	107,9	105,5
Індекс цін виробників, відсотків: грудень до грудня попереднього року	112,9	110,3	109,5
Фонд оплати праці, млрд. гривень	393,8	467,7	548,1
Середньомісячна заробітна плата працівників, номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, у відсотках до попереднього року	105,5	107,3	106,6
Баланс товарів і послуг (платіжний баланс), млн. доларів США	-401	-819	295
Експорт товарів і послуг: млн. доларів США відсотків до попереднього року	73354 112,7	82327 112,2	92659 112,6
Імпорт товарів і послуг: млн. доларів США відсотків до попереднього року	-73755 116,6	-83146 112,7	-92364 111,1

Збалансовані Міністерством фінансів України поточні показники проекту державного бюджету мають бути доведені до міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, а до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій доводяться показники, які характеризують відносини між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами.

Отримані показники щодо проекту державного бюджету головні розпорядники коштів розглядають протягом двох тижнів і подають Міністерству фінансів свої пропозиції з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями.

Подані пропозиції розглядаються у Міністерстві фінансів за участю представників відповідних головних розпорядників коштів державного бюджету. На основі такого розгляду складається проект державного бюджету, який повинен бути поданий на розгляд Уряду. Разом з проектом державного бюджету Кабінету Міністрів України подається інформація з питань, щодо яких не відбулося погодження між Міністерством фінансів України та головними розпорядниками коштів.

Безпосередня робота зі складання проекту Державного бюджету України на плановий рік розпочинається затвердженням Плану заходів Міністерства фінансів України щодо забезпечення складання проекту Державного бюджету України на плановий рік. Даний План заходів передбачає три послідовні етапи їх виконання:

а) перший етап — визначення основних напрямів бюджетної політики та підготовку попередніх показників проекту бюджету на плановий рік;

б) другий етап — включає підготовку пропозицій до проекту Державного бюджету України на наступний період для схвалення Кабінету Міністрів України;

в) третій етап — полягає в підготовці проекту Державного бюджету України на наступний рік для подання до Верховної Ради України.

Бюджетний процес на кожному із етапів має бути прозорим, на що також наголошується МВФ у своїх передбачених необхідних стандартних вимогах. До таких умов МВФ відносить:

- доступність інформації про діяльність уряду (минулу, поточну, майбутню);
- досконалість економічного механізму державного регулювання бюджетної та позабюджетної діяльності, взаємозв'язків державних органів управління та економіки;
- гарантія достовірності бюджетно-податкової інформації.

Завжди складання державного бюджету передбачає державне втручання в економічну діяльність. Державна фінансова підтримка буде економічно обґрунтованою, якщо підвищуватиметься конкурентоспроможність економіки й поліпшуватиметься добробут населення. Згідно з положенням економічної теорії щодо забезпечення економічного зростання, особлива роль належить державі у наступних напрямках:

- підтримка інвестиційно-інноваційної діяльності учасників ринку як основної запоруки економічного розвитку, передусім вкладень у сучасні технології, в яких відставання України є найбільш відчутним;
- інвестування у розвиток інфраструктури (наприклад, транспорту, що сприятиме виходу на ринок суб'єктів, які виробляють товари і надають послуги з більш низькою собівартістю і витісненню з ринку монополістів);
- фінансування тих сфер діяльності, де можливий зростаючий ефект доходу від масштабу виробництва чи впливу на розвиток науки, освіти, охорони здоров'я.

Наочно це продемонстровано зусиллями держави в Японії, Китаї, Індії.

Налагодження механізму ефективного управління в бюджетному менеджменті неможливе без запровадження системи оцінювання обґрунтованості проектів бюджетів

Зауважимо, що сьогодні не вироблено узгодженої позиції щодо оптимальних обсягів бюджетних доходів і видатків в умовах ринку, які в принципі й неможливо встановити через велику різноманітність історичних, національних, соціально-економічних та інших умов розвитку кожної з країн та їхніх територій. Наприклад, зовсім не випадково в рекомендаціях Світового банку щодо управління державними видатками йдеться не про оптимізацію обсягів (доходів і видатків), а про принципи ефективного управління державними фінансами, до яких віднесено фінансову (податкову та бюджетну) прозорість; стабільність і довгострокову стійкість бюджетів; ефективну та справедливую систему міжбюджетних відносин; консолідацію бюджету і бюджетного процесу; бюджетування, орієнтоване на результат, та ін.. Зрозуміло, що ступінь виконання запропонованих критеріїв ефективного управління державними видатками можна оцінити на основі визначення та аналізу певних показників, але ці показники кожна країна має встановити самостійно, з урахуванням національних особливостей.

Російські науковці А. Шаститко та М. Овчинников пропонують підхід, що спирається на методологію аналізу бюджетування, орієнтованого на результат. На думку вчених, у цьому контексті доцільно застосовувати інструментарій економічної теорії трансакційних витрат, елементи якого були розроблені О. Уільямсоном. Інший російський науковець В. Сенчагов розробив методологію оцінки, яка спирається на комплексне використання інформаційно-аналітичних процедур, з подальшим аналізом динаміки і структури прогнозованих явищ.

Для ефективного використання бюджетних коштів, як зазначають І. Чугунов та І. Запатріна, доцільно оцінювати і порівнювати окремі видатки за їх важливістю для суспільства, здійснити перехід до трирічного формування бюджету, як це робиться, зокрема, в Російській Федерації та ряді інших країн, удосконалити механізм підготовки та затвердження порядків використання коштів бюджетних програм і субвенцій на виконання інвестиційних проектів, встановити чіткі критерії вибору відповідних об'єктів, яким надаватиметься бюджетне фінансування, розподіляти кошти в розрізі адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням ступеня ефективності використання бюджетних коштів у попередні роки, відповідних показників соціально-економічного розвитку. Попри це, у вітчизняній науковій літературі досить слабо розроблені методологічні проблеми проведення оцінки обґрунтованості проектів бюджетів (бюджетних показників), через що унеможлиблюється науково обґрунтоване оцінювання проектів державного та місцевих бюджетів у процесі їх розгляду, ухвалення й виконання. Тому доцільно запропонувати і впровадити в практику методичні підходи до оцінювання обґрунтованості бюджетних показників у процесі розробки та розгляду проектів бюджетів.

Методологія оцінки обґрунтованості проектів бюджету спирається на застосування різних методів аналізу. У літературі найчастіше згадуються такі: методи прийняття управлінських рішень, бальної оцінки, економічного аналізу, економетричні методи, метод експертних опитувань та ін. На думку І. Чугунова та І. Запатріної, запровадження показників оцінювання в реальну практику бюджетного менеджменту вимагає вдосконалення не тільки механізмів складання, розгляду та затвердження бюджетів, а й управління економічним розвитком держави або громад загалом. При цьому буде доцільним удосконалити механізм посилення позитивного впливу держави чи органів місцевого самоврядування на економічний розвиток шляхом переходу від управління видатками до управління відповідними (запланованими) результатами як складової бюджетного проектування.

З методологічного погляду, оцінка обґрунтованості проектів бюджету може бути попередньою (зробленою до ухвалення проекту бюджету), поточною (зробленою в процесі виконання бюджету) або остаточною (зробленою після виконання бюджету). Кожен з даних видів оцінки має важливе значення в бюджетному менеджменті. Попередня оцінка застосовується в процесі встановлення показників проектів бюджетів на майбутні періоди. Поточна оцінка необхідна для обґрунтування змін і доповнень до бюджету поточного періоду, а також для встановлення тенденцій і трендів, які, ймовірно, матимуть місце в майбутньому періоді. Остаточна оцінка необхідна для визначення результативності та ефективності діяльності фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів, інших учасників бюджетного процесу, для подальшого використання в науковому пошуку, в процесі вдосконалення методології бюджетного проектування тощо.

Попередні оцінки обґрунтованості проектів бюджету передбачають вивчення обґрунтованості окремих статей дохідної та видаткової частин проекту відповідного бюджету. Загальну попередню оцінку обґрунтованості проекту державного бюджету на наступний рік можна дати виходячи з показників, складених відповідно до ст. 38

Бюджетного кодексу України, в якій встановлено перелік конкретних документів, які додаються до проекту закону про державний бюджет України. На основі цих показників можна дати узагальнену оцінку бюджетної політики майбутнього періоду через аналіз запроєктованих показників, а отже — й оцінити обґрунтованість майбутнього бюджету з точки зору його відповідності державним пріоритетам і реаліям соціально-економічного становища в країні.

При оцінці обґрунтованості проекту бюджету будь-якого рівня доцільно провести аналіз урахування вимог щодо окремих параметрів фінансової безпеки. М. Єрмошенко запропонував такі параметри фінансової безпеки держави, які мають бути враховані при формуванні державного бюджету: видатки державного бюджету загалом — не більше 20% ВВП, дефіцит державного бюджету — не більше 3% ВВП, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет — не більше 40% ВВП, темп зростання державного боргу відносно темпів зростання ВВП — не більше 1 %, внутрішній борг — не більше 30% ВВП, зовнішній державний борг — не більше 70% обсягу експорту і не більше 25% ВВП, витрати на обслуговування і погашення зовнішнього державного боргу — не більше 18% обсягу експорту. Пропозиції щодо цього питання зроблені також російським науковцем В. Сенчаговим, вітчизняними вченими О. Барановським та С. Марченком.

Аналіз видатків на реалізацію соціальних програм із застосуванням показників трьох груп дасть змогу обґрунтувати проекти бюджетів у частині реалізації соціальної функції держави через бюджетний механізм. Поглиблену науково-аналітичну оцінку обґрунтованості проекту державного бюджету можна дати за допомогою розрахунку окремих показників, що дозволяє точніше оцінювати проект бюджету за його основними параметрами. Серед таких показників — коефіцієнт стабільності, коефіцієнт відповідності, коефіцієнт прозорості.

Коефіцієнт стабільності кількісно характеризує ступінь усталеності (стабільність) бюджетно-податкового законодавства, за допомогою якого розраховуються основні статті доходної частини бюджету. Він може вимірюватись як відношення кількості нових (ухвалених протягом року) законів, що визначають зміни та доповнення до чинних законів, до загальної кількості законів.

Коефіцієнт відповідності кількісно характеризує ступінь виконання вимоги щодо ухвалення і запровадження законів без порушень визначеної процедури. Він може бути встановлений як відношення кількості своєчасно ухвалених протягом останнього року законів, які вносять зміни до системи оподаткування з наступного бюджетного періоду, до загальної кількості таких законів.

Коефіцієнт прозорості кількісно характеризує рівень адресності доходів, що направляються на фінансування окремих видатків. Його можна визначити як відношення кількості статей доходів з адресною характеристикою до загальної кількості статей видатків. Зрозуміло, що в ідеалі величина цього коефіцієнта має наближатися до 1 (всі доходи повинні мати адресне спрямування), але на практиці це, мабуть, неможливо — хоча б тому, що кількісно статті доходів і витрат не збігаються.

§ 2. Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період

Важливою умовою ефективності бюджетного процесу, а значить і бюджетної політики є їх законодавче і адміністративно-правове забезпечення.

В бюджетному процесі, у бюджетній політиці повинні реалізуватися пріоритети економічної доцільності, тобто макроекономічного ефекту над соціально політичним ефектом.

Саме реальні позитивні зміни в економіці є базовою для задоволення соціальних потреб суспільства, що у свою чергу, забезпечує політичні дивіденди уряду.

Бюджетна політика — це політика спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу (Господарський кодекс України, стаття 10).

Стаття 33 Бюджетного кодексу України визначає основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У цій статті розписується порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому.

Бюджетна політика, як і інші складові фінансової політики, включає адміністративно-правові та економічні інструменти механізму реалізації і впливу на ефективність перерозподілу й використання фінансових ресурсів держави.

Як демонструють вище зазначені статті, бюджетна політика, бюджетний процес реалізуються через законодавчий процес та певні адміністративно-правові та економічні інструменти. Кожен з цих інструментів, як зазначає професор Лютий О.І., має не лише законодавче інституційне, адміністративне забезпечення та супровід, а й економічні наслідки, тобто опосередковано впливає на фінансово-економічну поведінку суб'єкта бюджетних відносин, в тому числі під час складання проекту Державного бюджету України.

Адміністративно-правові інструменти — це законодавчо визначені норми, які регламентують перерозподіл громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, а також фінансування видатків через бюджетний механізм: ці норми в більшості країн стандартизовані на довгостроковий період чинною законодавчою базою; якщо норми підлягають корекції, то тільки після певної процедури суспільного обговорення й узгодження.

Виділення і обґрунтування економічних інтересів механізму бюджетної політики, що дуже важливо при складанні проекту Державного бюджету України, базується на ефективності використання самого бюджетного механізму стосовно тих змін, які пов'язані з динамікою макроекономічних ситуацій, тобто застосування тих чи інших економічних інструментів зумовлюється:

- а) циклічністю економічного розвитку;
- б) кон'юнктурою ринку;
- в) адаптацією бюджетної політики до тенденцій, закономірностей розвитку держави.

Цей підхід дає змогу виділити такі основні економічні інструменти бюджетної політики:

- 1) оптимізація структури доходів;
- 2) оптимізація структура видатків;
- 3) зміна політичних міжбюджетних відносин;
- 4) державний бюджет й державний кредит.

Ці інструменти відповідно до Бюджетного кодексу щорічно застосовується при формуванні Державного бюджету України та при його реалізації на практиці.

Критерієм результативності використання економічних інструментів бюджетної політики є її ефективність.

Взаємозв'язок категорій «ефективність» і «бюджетна політика» можна розглядати з точки зору:

- по-перше, впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток держави;

- по-друге ефективності бюджетної політики як такої.

Щоб бюджетна політика була ефективною, потрібно:

- оптимізувати функціонування системи управління державними фінансами;

- чітко регламентувати законодавчо процес акумуляції й руху фінансових потоків, забезпечення їх прозорості для суспільства;

- забезпечити високі темпи зростання національної економіки як основного чинника зниження фінансових ризиків під час розробки показників державного бюджету;

- досягти надійності прогнозу основних макроекономічних показників, на основі яких формується дохідна і видаткова частина державного бюджету — обсягів і темпів ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;

- дотримуватися об'єктивності під час формування дохідної частини бюджету;

- мінімізувати фінансові витрати держави під час використання державної власності;

- оптимізувати бюджетні витрати, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій;

- забезпечити послідовність розвитку бюджетного процесу, достатність фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості;

- створити систему управління державним боргом, яка б дала змогу оптимізувати співвідношення між власними доходами і державним кредитом для збалансування державного бюджету, співвідношення фінансування процентних і непроцентних витрат; освоїти сучасні методи оцінки раціональності бюджетних асигнувань, впровадити індикатори результативності витрат державних коштів, сучасні методи бюджетного планування, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до економного використання бюджетних коштів. Виконання цих важливих завдань є також основою підвищення ефективності та раціональності бюджетного процесу в тому числі складання бюджету держави.

З метою вироблення узгоджених дій у забезпеченні реалізації стратегії економічного і соціального розвитку країни, формування бюджетних показників на черговий бюджетний рік Уряд України щорічно розробляє Основні напрями бюджетної політики (стаття 32, пункт 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). В основу розробки покладаються прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку країни на плановий рік, а саме показники номінального та реального обсягу валового внутрішнього продукту, індекси споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівень безробіття.

Визначення Основних напрямків бюджетної політики та підготовка попередніх показників проекту бюджету на плановий рік здійснюються в наступній послідовності:

- дані попереднього прогнозу макропоказників економічного і соціального розвитку, які розробляють Мінекономіки та Департамент макроекономічного прогнозування, на плановий та наступні за плановим роки, доводять до департаментів, відділів Міністерства фінансів з метою забезпечення формування реального проекту державного та місцевих бюджетів.

- Департамент державного бюджету при активній участі інших департаментів, котрі контролюють визначення обсягів видатків надсилає листи головним розпорядникам бюджетних коштів стосовно здійснення та подання Міністерству фінансів України інформації щодо перегляду видів діяльності та інвентаризації видатків, що покриваються коштами з бюджету, щодо розподілу граничних обсягів видатків загального фонду проекту Державного бюджету України на плановий рік за пріоритетними бюджетними програмами для забезпечення виконання своїх основних функцій та реалізації державних програм, щодо можливостей фінансування окремих програм за рахунок небюджетних коштів, розширення надання платних послуг;

- Департамент доходів на підставі попереднього прогнозу макропоказників економічного і соціального розвитку на плановий і наступні два роки, вимог Податкового кодексу України та іншого чинного законодавства, очікуваного виконання Державного і місцевих бюджетів у поточному році, розробляє попередній прогноз доходів державного і місцевих бюджетів у розрізі податків і зборів на плановий і наступні два роки та прогноз надходжень від приватизації державного майна у плановому році і наступні два роки, Департамент державного боргу — попередній прогноз платежів з обслуговування внутрішнього та зовнішнього державного боргу на плановий та наступні за плановим два роки, пропозиції щодо оптимального обсягу фінансування державного бюджету, очікувану величину, структуру державного боргу у плановому і на наступні два роки. Департамент державного боргу проводить фінансову експертизу кредитних проектів, реалізація яких передбачається за рахунок залучених державою або під державні гарантії коштів, або потребує надання державних гарантій. Зазначені показники з розрахунками і показниками подаються Департаменту державного бюджету (відділу організації забезпечення складання бюджету та бюджетної політики). На підставі попередніх прогнозних розрахунків обсягу ресурсів на плановий і наступні два бюджетні роки розробляються варіанти пропозицій:

а) щодо збалансування бюджету;

б) щодо розподілу бюджетних ресурсів.

- паралельно Мінфін разом з Мінекономіки, НБУ, центральними органами державної влади, уточнюють попередній прогноз макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні два роки, дані по цьому прогнозу доводяться до департаментів Мінфіну. Департаменти, котрі забезпечують контроль за бюджетними видатками, аналізують інформацію отриману від головних розпорядників щодо:

а) очікуваних структурних змін проти попереднього року у прогнозних обсягах видатків на плановий рік;

б) пропозицій щодо уточнення програмної класифікації видатків Державного бюджету України і подають:

1) аналітичні висновки, інші матеріали, пропозиції напрямів бюджетної політики на прогнозний рік та очікуваного прогнозу видатків на два наступні роки;

2) уточнений попередній прогноз макропоказників економічного і соціального розвитку на плановий рік, очікуваного виконання державного і місцевих бюджетів у поточному році.

Департаменти, котрі відповідають за складання і виконання бюджету (Департамент макроекономічного прогнозування, Департамент місцевих бюджетів, Департамент доходів, Департамент податкової та митної політики, Департамент державного боргу та інші), забезпечують ці процеси, уточнюють основні бюджетні показники та подають Управлінню державного бюджету і бюджетної політики разом із розрахунками та поясненнями на плановий і наступні два роки:

1) уточнений прогноз доходів Державного бюджету України і місцевих бюджетів;

2) уточнений прогноз надходжень від приватизації державного майна;

3) уточнений прогноз платежів з обслуговування та погашення внутрішнього і зовнішнього боргу, пропозиції щодо оптимізації обсягу фінансування державного бюджету, очікувану величину та структуру державного боргу.

Вище зазначені уточнені прогнози, аналітичні матеріали структурних підрозділів щодо інформації, отриманої від головних розпорядників Департаментом державного бюджету та бюджетної політики, є базою для розробки попередніх показників граничних видатків державного бюджету на плановий і наступні роки. Граничні видатки та проект Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік доводяться до структурних підрозділів Мінфіну.

Розподіл прогнозу доходів місцевих бюджетів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць здійснюється на основі бюджетних показників за доходами в цілому по Україні та удосконалення методики обчислення прогнозу доходів місцевих бюджетів, удосконалення формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами, додаткові критерії, що будуть враховуватися для здійснення розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, зміни до формули міжбюджетних трансфертів.

Одночасно з цим відповідні департаменти, управління Мінфіну здійснюють погоджений розподіл видатків державного бюджету на плановий і два наступні роки в розрізі:

- а) головних розпорядників;
- б) окремих державних цільових програм.

Даний розподіл та зауваження до проекту Основних напрямів бюджетної політики подаються Управлінню державного бюджету та бюджетної політики.

Важливу роль при складанні, розгляді та затвердженні державного бюджету відіграють основні структурні підрозділи (департаменти) Міністерства фінансів України функції та завдання яких зазначені в табл. 10.2.

Після вищезазначеної роботи відповідні департаменти і управління готують матеріали щодо показників проекту бюджету на наступний рік для розгляду на колегії Мінфіну та згідно Плану заходів подачі проекту Основних напрямів бюджетної політики та попередні показники проекту зведеного бюджету на наступний рік з розподілом на державний та місцеві бюджети, пропозиції щодо взаємовідносин між ними, на розгляд Кабінету Міністрів України до 20 березня року, що передують плановому (див. табл. 10.3).

Правові, економічні та організаційні засади формування основних напрямів бюджетної політики визначені Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 №1602-III, зі змінами та доповненнями. Оптимальний та ефективний бюджетний процес, а відповідно і бюджетна політика залежать від того, як реалізується економічна політика через комплексну взаємодію інструментів цієї політики, в складі яких є монетарні засоби та показники.

Виходячи із технологій бюджетного процесу можна впевнено стверджувати, що бюджетна та монетарна політики як дві складові фінансової, а значить і економічної політики не є протилежностями, між ними необхідною є координація та узгодженість.

Координація бюджетної та монетарної політики — це процес за допомогою якого Міністерство фінансів і Центральний банк модифікують свою політику (коригують заходи) таким чином, щоб вона мала взаємовигідний характер у реалізації загальносуспільних інтересів.

Бюджетна політика через свою специфіку не може не враховувати цілі монетарної політики, прогнозні монетарні показники, а монетарна політика Національного банку України, у свою чергу, здійснює вплив на формування і виконання державного бюджету. Як бюджетна, так і монетарна політика потребують високої компетентності, належного рівня професіоналізму та управлінської культури, та не допускають волюнтаристського втручання та політичного тиску.

Для більш реального прагматичного визначення Основних напрямів бюджетної політики Національний банк України до 15 березня року, що передують плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогнозні монетарні показники на наступний рік (стаття 7, пункт 1 Закону України «Про Національний банк України») та до 1 квітня року, що передують плановому, — проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік (стаття 5 Закону України «Про Національний банк України»), які використовуються для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Таблиця 10.2. Основні функції та завдання структурних підрозділів (департаментів) Міністерства фінансів України при складанні, розгляді та затвердженні державного бюджету.

Департамент	Функції та завдання
Департамент реформування бюджетної системи	<p>Готує пропозиції щодо визначення стратегії розвитку державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики;</p> <p>Розробляє пропозиції щодо удосконалення та розвитку методологічного забезпечення окремих складових та етапів програмно-цілового методу (визначення бюджетних програм, складання бюджетних запитів, розроблення порядків використання бюджетних коштів, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання, стандартних результативних показників, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм);</p> <p>Розробляє нормативно-правові акти, методологічні та організаційно-розпорядчі документи щодо розвитку програмно-цілового методу бюджетування на рівні державного бюджету, бере участь у підготовці пропозицій із удосконалення методології середньострокової бюджетної стратегії та щодо запровадження програмно-цілового методу складання і виконання місцевих бюджетів;</p>
Департамент макро-економічного прогнозування	<p>Розробляє основні напрями податково-бюджетної політики на середньостроковий період та прогнозних показників зведеного бюджету на середньостроковий період за основними видами доходів, витратів та фінансування.</p> <p>Аналізує та прогнозує макропоказники соціально-економічного розвитку держави.</p> <p>Аналізує вплив макроекономічних показників на бюджетні показники та бюджетної політики на розвиток економіки.</p> <p>Готує річний звіт про виконання державного бюджету, а також аналіз поточного виконання бюджету.</p>
Департамент державного бюджету	<p>Готує проект Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період.</p> <p>Складає проекту закону про державний бюджет на відповідний рік та координація діяльності структурних підрозділів Міністерства з розробки показників проекту державного бюджету.</p> <p>Здійснює моніторинг виконання доручень Кабінету Міністрів України до статей закону про державний бюджет на відповідний рік.</p> <p>Нормативно забезпечує бюджетного процесу, координація роботи з питань планування та виконання державного бюджету.</p>
Департамент місцевих бюджетів	<p>Забезпечує проведення Міністерством єдиної державної фінансової та бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин.</p> <p>Готує пропозиції щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів.</p> <p>Формує показники проекту державного бюджету на відповідний рік в частині міжбюджетних трансфертів.</p> <p>Здійснює розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інших показників, необхідних для складання проектів місцевих бюджетів, а також підготовка пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення).</p>
Департамент доходів	<p>Розробляє проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік в частині здійснення розрахунків та формування прогнозних показників доходів зведеного та державного бюджету і планування та аналізу виконання доходів бюджету.</p> <p>Здійснює моніторинг поточного стану виконання доходів бюджету.</p> <p>Визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування загального рівня доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів, розроблення та удосконалення макромоделей для аналізу і прогнозування показників доходів бюджету.</p>
Департамент податкової та митної політики	<p>Аналізує вплив на дохідну частину бюджету змін щодо принципів побудови системи оподаткування, встановлює та скасовує загальнодержавні та місцеві податків, зміни податкових ставок, механізмів їх справляння, а також наданих платникам податків пільг.</p>
Департамент державного боргу	<p>Забезпечує проведення Міністерством державної фінансової політики у сфері управління державним боргом.</p> <p>Розробляє та забезпечує реалізацію стратегії щодо внутрішніх та зовнішніх запозичень держави, надає державні гарантії, погашає та обслуговує державний борг.</p> <p>Проводить фінансову експертизу кредитних проектів, реалізація яких передбачається за рахунок залучених державою або під державні гарантії коштів або потребує надання державних гарантій.</p> <p>Забезпечує планування показників державного боргу, організовує проведення розрахунків за державним боргом та операціями, пов'язаними із державним боргом, та забезпечує облік і моніторинг таких операцій.</p>

Основними прогнозними монетарними показниками, які необхідні при складанні проекту закону про державний бюджет є: купівельна спроможність, валютний курс гривні (середньорічний курс та курс на кінець року), рівень цін, рівень інфляції, рівень

Таблиця 10.3. Матеріали, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України разом з проектом Основних напрямів бюджетної політики та попередніми показниками проекту зведеного бюджету на наступний рік.

1.	Пропозиції щодо розподілу граничних обсягів видатків державного бюджету на плановий та наступні два роки між головними розпорядниками та обґрунтування пріоритетності цього розподілу
2.	Пропозиції щодо розподілу доходів та видатків міждержавним та місцевими бюджетами на плановий та наступні два роки
3.	Пропозиції щодо збільшення надходження до державного та місцевих бюджетів на плановий та наступні два роки та заходи спрямовані на приведення потреби у видатках відповідно до прогнозу надходжень на плановий і наступні два роки
4.	Основні критерії, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та принципи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів
5.	Пропозиції щодо розподілу в державному бюджеті централізованих капітальних вкладень та інвестиційних й інституційних проектів, позик, що реалізуються під гарантії Уряду, між головними розпорядниками — відповідальними виконавцями

монетизації ВВП, емісія готівки, номінальна маса грошей (МЗ), темпи росту грошової маси, швидкість обертання грошової маси, рівень облікової ставки, норма обов'язкового резерву комерційних банків, обсяги рефінансування, загальний обсяг депозитів, в тому числі довгострокових (розділ 4 Закону України «Про Національний банк України»).

Після схвалення Кабінетом Міністрів України Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік, вони подаються до Верховної Ради України у триденний строк і розглядаються за спеціальною процедурою визначеною Регламентом Верховної Ради України. Регламент Верховної Ради України має силу закону, який встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру, порядок здійснення контрольної діяльності, процедуру окремих видів діяльності Верховної Ради, її органів і організацій, народних депутатів, посадових осіб та інші процедури, а також функції органів Верховної Ради України та її посадових осіб, які впливають з їх повноважень, встановлених Конституцією України.

Верховна Рада на своїх сесіях вирішує питання, що за Регламентом належать до спеціальних процедур. Серед таких спеціальних процедур, що здійснюються Верховною Радою, слід назвати:

- затвердження державного бюджету та контроль за його виконанням;
- порядок розгляду і затвердження загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, звіт та інформація про їх виконання;
- порядок розгляду питань про воєнний та надзвичайний стан;
- розгляд зовнішньополітичних питань;
- порядок застосування процедури імпічменту;
- забезпечення порядку реалізації процедур, зумовлених рішеннями Конституційного Суду України;
- порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Розгляд Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік відбувається за спеціальною процедурою, що визначена Регламентом Верховної Ради України. З доповіддю про Основні напрями бюджетної політики виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України.

Результат розгляду не повинен порушувати законодавчо визначений виключний перелік питань, які повинні обов'язково міститися в Основних напрямках бюджетної політики (стаття 33, пункт 4). Особлива увага в цих напрямках приділяється основним завданням бюджетної політики, пріоритетним завданням податкової політики, завдяки виконанню яких буде наповнена дохідна частина бюджету, реалізовані пріоритетні державні (цільові) програми, взаємовідносинам державного бюджету з місцевими бюджетами (включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України).

Розглянемо основні та пріоритетні завдання бюджетної політики України на прикладі Основних напрямів бюджетної політики на 2011 рік.

Основні напрями бюджетної політики на 2011 рік розроблені з метою формування бюджетної політики, яка буде спрямована на створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння ціновій та валютно-курсовій стабільності.

Проект Державного бюджету України на 2011 рік повинен формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави з урахуванням зміни податкової бази шляхом ліквідації адміністративних перешкод розвитку бізнесу та з одночасним залученням ресурсів і відповідати таким цілям:

- створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної і соціальної розбудови держави;
- реалізація виваженої боргової політики;
- надання послуг для задоволення суспільних потреб виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;
- концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення «точок зростання»;
- створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин.

Для досягнення зазначених цілей необхідно виконати такі завдання:

- *стосовно граничного розміру дефіциту (профіциту) державного бюджету у відсотках до прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту:*

утримання граничного розміру дефіциту бюджету на рівні не більш як 4,5 відсотка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що відповідає прогнозованому обсягу видатків розвитку, коштів, необхідних для капіталізації банків, виконання гарантійних зобов'язань;

залучення кредитів міжнародних фінансових установ для реалізації проектів економічного та соціального розвитку України у межах, визначених дефіцитом бюджету розвитку;

- *стосовно частки прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет:*

збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує прогнозований на 2010 рік та не більше ніж 30,5 відсотка, з урахуванням можливого внесення змін до актів податкового законодавства та зміни обсягів спеціального фонду бюджету;

- *стосовно граничного обсягу державного боргу та державних гарантій:*

утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні (не більш як 40 відсотків валового внутрішнього продукту) шляхом здійснення державних запозичень з метою забезпечення економічної та фінансової стабільності;

вжиття заходів для проведення активних операцій, пов'язаних з управлінням державним боргом та ліквідністю єдиного казначейського рахунка, у межах граничного обсягу державного боргу на кінець року;

надання гарантій Кабінетом Міністрів України в обсязі не більш як 3 відсотки валового внутрішнього продукту для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих, зокрема, на розвиток експортного потенціалу національної економіки;

- *стосовно питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів:*

поступове збільшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів у видатках загального фонду державного бюджету;

посилення стимулюючої складової частини міжбюджетного регулювання шляхом забезпечення взаємозв'язку між коефіцієнтом вирівнювання «альфа» та середнім індексом виконання розрахункових показників місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, за останні три бюджетні періоди із забезпеченням стабільного обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на цю мету;

- *стосовно питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету та пріоритетів їх використання:*

встановлення питомої ваги видатків розвитку та надання кредитів орієнтовно на рівні 13-14 відсотків усього обсягу видатків та надання кредитів з державного бюджету з урахуванням можливих змін у структурі видатків та внесення змін до законодавства;

пріоритетне спрямування капітальних вкладень на фінансування об'єктів, які забезпечують приріст/підтримання потужностей у 2011-2012 роках або вводяться в експлуатацію у 2011 році;

- *стосовно взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами у 2011 році:*

підвищення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових доходних джерел;

підвищення рівня заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів;

збільшення інвестиційної складової частини місцевих бюджетів, зокрема, шляхом збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку;

удосконалення системи надання та використання субвенцій на реалізацію цільових інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку;

зменшення диспропорції в ресурсній базі місцевих бюджетів та сприяння створенню умов для її збільшення;

удосконалення механізму розрахунку видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема, шляхом наукової обґрунтованості розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них, а також застосування з цією метою галузевих стандартів надання суспільних послуг;

систематизація видаткових повноважень місцевих бюджетів;

використання фінансових важелів подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку територій;

розмежування повноважень між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів;

розроблення програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу на основі науково обґрунтованих пріоритетів регіонального розвитку та з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування;

- *стосовно змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави у 2011 році:*

удосконалення бюджетного законодавства в частині забезпечення розвитку середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу бюджетування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, удосконалення системи державного внутрішнього контролю та посилення відповідальності учасників бюджетного процесу;

проведення реформування системи податків і зборів (обов'язкових платежів) шляхом прийняття Податкового кодексу України, в якому передбачити:

- перехід до визначення податку на прибуток підприємств із застосуванням методу зіставлення доходів та витрат платників податку з урахуванням світового досвіду;

- поступове зниження ставки податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість;

- перехід до застосування загальної системи оподаткування у сфері страхової діяльності;

- удосконалення системи адміністрування податку на додану вартість та зменшення кількості ухилень від його сплати;

- подання в обов'язковому порядку податкової звітності в електронному вигляді;

- забезпечення поетапного підвищення ставок акцизного збору з метою адаптації податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

- встановлення ставок акцизного збору на компоненти бензинів на рівні ставок на бензини;

- запровадження додаткового оподаткування доходів громадян з високим рівнем доходів, зокрема, шляхом введення податку на розкіш;

- підвищення ефективності справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом визначення у податковому розрахунку суми зобов'язання податкового агента щодо сплати нарахованого податку з доходів найманих працівників;

- удосконалення системи оподаткування доходів самозайнятих осіб (суб'єктів підприємницької діяльності та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність);
- запровадження єдиного платежу — плати за користування надрами для видобування корисних копалин замість двох діючих платежів (платежі за користування надрами для видобування корисних копалин та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок коштів державного бюджету);
- перегляд базових нормативів усіх платежів за спеціальне використання природних ресурсів та проведення їх щорічної індексації;
- скасування малоефективних загальнодержавних та місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів);
- визначення плати за торговий патент у відсотках до мінімальної заробітної плати з одночасним запровадженням для пунктів продажу нафтопродуктів, скрапленого та стиснутого природного газу плати за торговий патент на кожний пістолет паливно-роздавальних колонок;
- запровадження податкових канікул для сімейного бізнесу;
- врегулювання на законодавчому рівні питання щодо легалізації доходів та майна, з яких не сплачено податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів, з метою залучення в економіку коштів тіншового сектору, забезпечення створення передумов повернення в Україну коштів та майна резидентів, поліпшення інвестиційного клімату, розвитку підприємництва та зміцнення взаємної довіри між державою та платниками податків і зборів (обов'язкових платежів);
- забезпечення адаптації законодавства України з питань митного оподаткування до законодавства Європейського Союзу, зокрема недопущення надання тарифних пільг та преференцій за галузевим (суб'єктним) принципом. Приведення митного законодавства у відповідність з Міжнародною конвенцією про спрощення і гармонізацію митних процедур;
- інтенсифікація процесу стягнення податкової заборгованості;
- удосконалення методів контролю за правильністю визначення митної вартості товарів;
- збільшення надходжень митних платежів до державного бюджету;
- недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
- визначення механізму відрахування частини чистого прибутку (доходу) унітарних державних підприємств та їх об'єднань, що сплачується до державного бюджету;
- здійснення заходів щодо впровадження єдиного соціального внеску;
- збалансування фінансових планів Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» та її підприємств і компаній без залучення бюджетних коштів, державних цінних паперів, надання розстрочень і відстрочень у сплаті податкових зобов'язань та затвердження на цій основі бездефіцитного фінансового плану Компанії в установленій законодавством строк;
- прийняття Державної програми приватизації, яка визначатиме умови передприватизаційної підготовки, строки, умови та механізм приватизації;
- удосконалення формули розрахунку ліцензійного збору за видачу, продовження строку дії і переоформлення ліцензій на мовлення та ліцензій провайдера програм-

ної послуги і визначення розмірів ліцензійного збору за видачу ліцензій на супутникове,

кабельне, проводове та багатоканальне мовлення шляхом внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»;

приведення механізму надання державної підтримки вітчизняним товаровиробникам у відповідність з вимогами СОТ і законодавством Європейського Союзу;

створення стабільної законодавчої бази для надання спеціальних дозволів на користування надрами (продаж на відкритих спеціальних аукціонах або проведення інвестиційних конкурсів з використання родовищ стратегічного значення);

удосконалення законодавства у сфері державних закупівель з метою забезпечення ефективного і прозорого використання державних коштів та наближення законодавства у сфері державних закупівель до вимог СОТ і законодавства Європейського Союзу;

зниження дефіциту Пенсійного фонду України і забезпечення його збалансованості шляхом зменшення обсягу пільг із сплати страхових внесків, оптимізації максимальної величини заробітної плати (доходу), з якої сплачуються страхові внески, та розміру пенсій, поетапного переходу до єдиних правил призначення пенсій;

оптимізація співвідношення між обсягом бюджетного фінансування фундаментальних досліджень, прикладних досліджень і науково-технічних розроблень з урахуванням оцінки їх результативності за напрямками науки та розпорядниками бюджетних коштів;

внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я з метою визначення на законодавчому рівні понять «медична допомога» та «медична послуга» для формування переліку гарантованих державою безоплатних медичних послуг і послуг, які повинні надаватися на платній основі, та стандартів медичної допомоги;

- *стосовно переліку головних розпорядників коштів державного бюджету:*

визначення головними розпорядниками бюджетних коштів установ, уповноважених забезпечувати діяльність Верховної Ради України,

Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів, які визначені Конституцією України, та інших бюджетних установ, уповноважених Кабінетом Міністрів України реалізувати державну політику у відповідній сфері;

- *стосовно захищених статей видатків бюджету:*

скорочення переліку захищених статей видатків з передбаченням визначення захищених статей видатків переважно соціального характеру на:

оплату праці працівників бюджетних установ;

нарахування на заробітну плату;

придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;

забезпечення продуктами харчування;

оплату комунальних послуг та енергоносіїв;

поточні трансферти населенню;

поточні трансферти місцевим бюджетам;

визначення захищеними видатками на 2011 рік видатків на обслуговування державного боргу, реформування та розвиток Збройних Сил України, розвідувальну діяльність,

забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння, ракет і боєприпасів Збройних Сил України, утилізацію звичайних видів боєприпасів, не придатних для подальшого зберігання та використання, будівництво (придбання) житла для військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу,

підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації, фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, заходи, пов'язані з підготовкою і проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу;

- *стосовно обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди:*

перегляд та оптимізація переліку джерел наповнення та відповідних напрямів використання коштів спеціального фонду з метою зменшення його частки у державному бюджеті (крім власних надходжень бюджетних установ);

включення до спеціального фонду надходжень, визначених законами України та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України;

- *стосовно встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму:*

забезпечення системного підвищення мінімальної заробітної плати, посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки, прожиткового мінімуму та рівня забезпечення прожиткового мінімуму;

надання соціальної допомоги, включаючи надання пільг, залежно від матеріального становища сім'ї, а також підготовка пропозицій щодо поступової монетизації пільг на проїзд у транспорті;

надання пільг та компенсації за професійною ознакою відповідним категоріям громадян з урахуванням їх матеріального становища та фінансування їх за рахунок коштів підприємств і установ;

збільшення обсягу соціальної допомоги при народженні дитини.

§ 3. Технологія складання бюджетного запиту як основи розробки проекту Закону України «Про Державний бюджет України»

Інструкції з підготовки бюджетних запитів

Міністерство фінансів України за дорученням Уряду організовує розробку державного бюджету на плановий рік. Параметри державного бюджету, що визначають обсяг його показників, формуються на основі положень соціально-економічної та фінансової політики на черговий рік, на середньо- та довгострокову перспективу.

З метою забезпечення якісної підготовки проекту бюджету Міністерство фінансів України забезпечує головних розпорядників коштів державного бюджету методичними матеріалами з формування проектів основних видатків на плановий рік. Особливу вагу в цих матеріалах мають інструкції, якими повинні керуватися головні розпорядники коштів при підготовці бюджетних запитів, а також терміни їх підготовки та подання до Міністерства фінансів України.

Поряд з організаційними заходами щодо підготовки бюджетних запитів в інструктивних листах (інструкціях) можуть міститися фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів (наприклад, обмеження строку формування бюджетних запитів). Недостатність фінансових ресурсів, проблеми, що мають місце у бюджетній сфері, викликають необхідність визначати обмежене коло пріоритетів, обмежувати обсяги видатків, які не є першочерговими, пропонувати різні заходи посилення контролю за забезпеченням раціонального використання державних коштів. Разом з тим Міністерство фінансів України доводить граничні обсяги видатків державного бюджету на наступний рік, які можуть бути покладені в основу розробки бюджетних запитів, до інших обмежень можна внести, наприклад, обмеження строку формування бюджетних запитів.

Складання бюджетного запиту

Відповідно до вимог інструкції Міністерства фінансів України з підготовки бюджетних запитів головні розпорядники коштів державного бюджету забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу, бюджетний запит — це документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди. У підготовленому бюджетному запиті має міститися інформація стосовно проекту граничного обсягу видатків/надання кредитів головного розпорядника коштів державного бюджету на наступний бюджетний період (рік) у цілому за бюджетною програмою та за функціональною й економічною класифікаціями, показників мережі, штатів і контингентів, що обслуговуються бюджетною установою. Визначаючи основну мету діяльності на черговий рік, головні розпорядники бюджетних коштів повинні відобразити результати фінансово-господарської діяльності попереднього року, що передує плановому та середньострокову перспективу, а також навести детальні розрахунки та обґрунтування до них щодо потреби у бюджетних асигнуваннях на наступний рік. Форми розрахунків та порядок і методика їх складання щорічно визначаються Департаментом державного бюджету Міністерства фінансів України. При заповненні бюджетних запитів необхідно забезпечити реальне планування показників надходжень до спеціального фонду, враховуючи обсяги їх фактичного надходження у попередніх роках.

Форми складаються послідовно, тобто Форма-2 складається на підставі показників Форми-1 і лише після їх заповнення, в разі необхідності, заповнюється Форма-3.

Усі показники повинні бути відображені в тисячах гривень з округленням до десятої (наприклад, 52,8 тис. грн.).

Форми та характеристики бюджетних запитів — Загального (Форма-1), Індивідуального (Форма-2) та Додаткового (Форма-3) — наведені нижче.

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ: загальний (Форма-1)

Форма-1 призначена для наведення узагальненого запиту по головному розпоряднику.

Вона передбачає: чітке формулювання основної мети діяльності, стратегічних цілей та завдань головного розпорядника, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку та визначені планами його діяльності на середньострокову перспективу; розподіл головним розпорядником обсягів видатків/надання кредитів загального фонду бюджету на відповідний рік та складання прогнозу видатків/надання кредитів загального фонду бюджету на наступні два роки в розрізі бюджетних програм/проектів, відповідальних виконавців та кодів тимчасової класифікації видатків (КТКВ).

У пункті 2 необхідно висвітлити мету діяльності головного розпорядника коштів та привести нормативно-правові акти, на підставі яких здійснюється його діяльність.

Мета діяльності головного розпорядника — це те, чого він намагається досягти шляхом реалізації всіх своїх бюджетних/галузевих програм .

При визначенні мети діяльності на рік необхідно керуватися такими критеріями:

- 1) насамперед, слід враховувати визначені нормативними актами пріоритетні напрями розвитку відповідної галузі;
- 2) формулювання повинно бути чітким та лаконічним;
- 3) повинно бути пов'язано з досягненням певного результату;
- 4) має охоплювати всю діяльність головного розпорядника, але не повинно бути роздробленим та численним.

Крім того, необхідно вказати назву програми, номер та дату рішення міської ради про затвердження та внесення змін до неї.

Пункт 3 містить інформацію про взаємозв'язок стратегічних цілей головного розпорядника бюджетних коштів, визначених планами його діяльності на середньострокову перспективу, із бюджетними /галузевими програмами (Проектами), що ним виконуються.

Стратегічні цілі головного розпорядника — це кінцеві результати діяльності, яких необхідно досягти і які встановлюються на виконання основної мети діяльності головного розпорядника.

При визначенні стратегічних цілей кожен головний розпорядник повинен виходити зі стратегічних цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, регіону та окремих галузей економіки, соціальної сфери, окреслених стратегічними і програмними документами. Так, необхідно врахувати положення Основних напрямів бюджетної політики на відповідний рік, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проекту Державної програми економічного та соціального розвитку України та проекту прогнозу економічного та соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди. При цьому стратегічні цілі головного розпорядника мають бути оптимально визначені з огляду на можливі ризики виконання завдань соці-

ально-економічного розвитку, не бути занадто віддаленими у часі та не залежати від інших причин, не пов'язаних із завданнями головного розпорядника.

Визначаючи стратегічні цілі, необхідно керуватися такими критеріями:

- 1) цілі мають бути встановлені для кожного виду діяльності головного розпорядника та відповідати їм;
- 2) досягнення цілі має бути оцінено за допомогою індикаторів;
- 3) повинен існувати чіткий зв'язок цілей з основною метою діяльності головного розпорядника;
- 4) цілі повинні бути реалістичними (тобто досяжними за чинних умов).

Кількість стратегічних цілей головного розпорядника не повинна перевищувати п'яти.

Бюджетні програми можуть бути спрямовані на досягнення як однієї стратегічної цілі, так і декількох. Наприклад, для сфери «Охорона здоров'я» можна визначити наступну ціль: «Підвищення рівня та збереження стану здоров'я населення»; для сфери «Освіта»: «Формування нової якості освітніх послуг».

Пункт 4 містить інформацію про розподіл головним розпорядником граничного обсягу видатків/надання кредитів загального фонду бюджету на відповідний рік та прогноз видатків/надання кредитів загального фонду за бюджетними програмами/проектами на наступні два роки.

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА 2010 РІК: загальний (Форма-1)

1. _____ () () ()
 (найменування головного розпорядника коштів) ВК

2. Основна мета діяльності головного розпорядника

3. Стратегічні цілі та завдання головного розпорядника бюджетних коштів, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку та визначені планами його діяльності на середньострокову перспективу

Найменування	2008 рік (звіт)	2009 рік (затверджено)	2010 рік (проект)	2011 рік (прогноз)	2012 рік (прогноз)	2013 рік (прогноз)
1	2	3	4	5	6	7
Стратегічна ціль 1						
Завдання 1						
Показники результату						
Завдання 2						
Показники результату						
Показники результату						

Стратегічна ціль 2						
Завдання 1						
Показники результату						
Завдання 2						
Показники результату						
Показники результату						

* має відповідати цілям і завданням головного розпорядника бюджетних коштів, визначених у плані його діяльності

4. Розподіл граничного обсягу видатків/надання кредитів загального фонду на 2010 рік за бюджетними програмами, порівняння з відповідними показниками на 2008 і 2009 роки та прогноз на 2011—2013 роки

(тис. грн.)

КПКВК	Найменування видатків та надання кредитів за програмною класифікацією	Відповідальний виконавець	КФКВ	2008 рік (звіт)	2009 рік (затверджено)	2010 рік (проект)	2011 рік (прогноз)	2012 рік (прогноз)	2013 рік (прогноз)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	ВСЬОГО								

Міністр /керівник відомства

_____ (підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби

_____ (підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ: індивідуальний (Форма-2)

Форма-2 є логічним продовженням Форми-1, оскільки повинна містити ґрунтовний виклад розподілених обсягів видатків на плановий рік за кожною бюджетною програмою.

Форма призначена для всебічного, якісного та змістовного викладення запиту щодо обсягу бюджетних коштів на плановий рік по бюджетній програмі для оцінки ефективності використання цих коштів і доцільності їх включення до проекту міського

бюджету на плановий рік (визначення пріоритетності тощо), а також здійснення прогнозу надходжень спеціального фонду за відповідною бюджетною програмою на наступні два роки.

У пункті 3 вказуються нормативно-правові акти, на підставі яких здійснюється виконання бюджетної програми, та визначається мета і завдання, на досягнення яких спрямована бюджетна програма.

У підпункті 3.1. формується мета бюджетної програми/Проекту та визначаються строки її реалізації. Ця інформація буде використовуватися головним розпорядником при формуванні паспорта бюджетної програми.

Мета бюджетної програми/Проекту — кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави в середньостроковому періоді. Мета має бути чіткою, реальною та досяжною і не повинна суттєво змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів потребує внесення змін.

У підпункті 3.2 вказуються нормативно-правові акти, на підставі яких здійснюється виконання бюджетної програми. Виходячи з цього переліку, головний розпорядник формуватиме п.5 паспорта бюджетної програми.

У пункті 4 приводяться всі надходження на виконання бюджетної програми.

У підпункті 5.1 пункту 5 визначається перелік завдань бюджетної програми у разі необхідності (можливості) їх визначення в межах проекту, виконання яких забезпечує реалізацію цієї бюджетної програми. Відповідно до цього переліку будуть формуватися результативні показники у пункті 7 Форми-2 та складатися паспорт бюджетної програми.

Завдання бюджетної програми/Проекту — чіткий, конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми/Проекту комплекс заходів, що відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми/Проекту та підлягає перевірці.

Завдання не повинні суттєво змінюватися з року в рік, за виключенням, коли бюджетна програма або окремі напрями у її складі мають періодичний характер, закінчується термін їх виконання або в результаті прийняття нового законодавства виникають нові завдання у складі існуючої бюджетної програми/Проекту.

У пункті 7 наводяться результативні показники з розподілом за завданнями, визначеними у пункті 5 Форми-2.

Результативні показники — показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми/Проекту, для досягнення визначених мети та завдань цієї бюджетної програми/Проекту.

Результативні показники поділяються на такі групи:

1) показники затрат — визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми/проекту та характеризують структуру витрат бюджетної програми/проекту (наприклад, кількість установ, кількість обладнання тощо);

2) показники продукту — використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми/Проекту, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;

3) показники ефективності — залежно від напрямів виконання бюджетної програми/проекту можуть визначатися як: витрати ресурсів на одиницю продукту (економічність); відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність);

4) показники якості — відображають сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та демонструють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми/проекту (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2% порівняно з минулим періодом).

Обов'язково необхідно заповнити поле «Джерело інформації», визначивши найменування статистичних збірників, звітності та обліку, що ведуться головним розпорядником, інших видів джерел інформації, які підтверджують достовірність наведених результативних показників.

У процесі аналізу до одних бюджетних програм/Проектів можна застосувати всі ці типи результативних показників, до інших — лише деякі з них. Тому головним при аналізі бюджетної програми/проекту є забезпечення оптимального поєднання критеріїв оцінки (результативних показників).

У пункті 8 наводиться структура видатків на оплату праці, елементами якої є:

- обов'язкові виплати, що включають: основну заробітну плату, обов'язкові надбавки і доплати, згідно з законодавством, у тому числі:

- тарифні ставки (оклади);
- надбавки за ранги державних службовців;
- надбавки за вислугу років;
- підвищення посадових окладів (ставок заробітної плати) за почесні, спортивні або вчені звання, науковий ступінь (у разі, якщо діяльність працівників за профілем збігається з наявним почесним або спортивним званням чи науковим ступенем);

- надбавки за особливі умови праці, інші підвищення, передбачені діючими умовами оплати праці;

- доплати за шкідливі умови праці;

- доплати науковим і науково-педагогічним працівникам, передбачені діючими умовами оплати праці;

- інші доплати та надбавки, що включають доплати та надбавки, які мають необов'язковий характер, у тому числі:

- доплати та надбавки працівникам за високі досягнення у праці, за виконання особливо важливої роботи або за складність, напруженість у роботі;

- щорічна грошова винагорода педагогічним працівникам за сумлінну працю і зразкове виконання службових обов'язків;

- доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників цих самих категорій персоналу (у разі хвороби, відпустки без збереження заробітної плати тощо);
- доплати за суміщення професій (посад) або збільшення обсягу виконуваних робіт;
- доплати за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу виконуваних робіт;
- доплати за ненормований робочий день або за роботу у нічний час;
- надбавка за знання та використання в роботі іноземної мови;
- премії: всі види преміальних виплат;
- матеріальна допомога, що включає всі види матеріальних допомог, у тому числі:
 - на оздоровлення при наданні щорічної відпустки;
 - на соціально-побутові потреби, у т.ч. при виході на пенсію, тощо.

При цьому в останньому рядку додатково наводяться видатки на оплату праці штатних одиниць за загальним фондом, що враховані також у спеціальному фонді.

Розрахунки проводяться на підставі даних окремих форм, доведених департаментом бюджету та фінансів міської ради головним розпорядникам коштів міського бюджету.

У пункті 9 містяться дані щодо чисельності зайнятих у бюджетних установах у розрізі наведеного переліку категорій працівників згідно з штатним розписом та фактично зайнятими посадами до останнього з трьох наступних років, що прогноуються.

При цьому кількість штатних одиниць наводиться у розрізі фондів: штатні одиниці та фактично зайняті посади, які утримуються за рахунок загальних видатків (у графі «загальний фонд»), та штатні одиниці й фактично зайняті посади, які утримуються за рахунок спеціальних видатків (у графі «спеціальний фонд»). У випадку, якщо згідно з діючим законодавством працівники, які отримують основну заробітну плату за рахунок загального фонду, одержують додаткову оплату праці зі спеціального фонду, або працюють за сумісництвом у підрозділі, що утримується зі спеціального фонду, їх чисельність проставляється і по загальному, і по спеціальному фондах, а також додатково в останньому рядку «штатні одиниці за загальним фондом, що враховані у спеціальному фонді».

У підпунктах 10.1 та 10.2 пункту 10 наводиться перелік державних / регіональних цільових програм, виконання яких головний розпорядник передбачає здійснювати за рахунок коштів бюджетної програми/Проекту відповідно у плановому році та двох наступних за плановим роках, із наведенням відповідних обсягів видатків / надання кредитів бюджету.

Пункт 11. Заповнення таблиць у підпунктах 11.1—11.2 дає можливість провести моніторинг та аналіз ефективності управління головним розпорядником своїми зобов'язаннями по загальному фонду в розрізі економічної класифікації (проведені видатки, стан погашення кредиторської заборгованості загального фонду, тенденції щодо заборгованості по заробітній платі та заходи з приведення мережі і чисельності зайнятих у відповідність з передбаченими асигнуваннями), а також розробити заходи щодо приведення своїх зобов'язань на плановий рік у відповідність з обсягами видатків на цей рік.

У пункті 12 необхідно:

- обов'язково викласти основні підходи до розрахунку прогнозу власних надходжень на плановий рік та наступні за плановим два роки, в тому числі навести показники обсягів надання тих чи інших платних послуг, інші розрахункові показники (площа приміщень; вартість іншого майна, що здається в оренду; кількість студентів, які навчаються на платній основі; кількість місць у гуртожитках; кількість відвідувань музеїв тощо) та розмір плати за послуги, відобразити дані щодо формування і використання коштів бюджетними установами, що належать до доходів спеціального фонду;

- викласти основні підходи до розрахунку прогнозу інших надходжень;

- змістовно пояснити мету та завдання видатків / надання кредитів спеціального фонду на виконання програм/проектів, для чого вимагається:

- вказати нормативно-правові акти, з посиланням на конкретні статті (пункти), якими надано повноваження на отримання власних надходжень та інших надходжень до спеціального фонду (на підставі яких у теперішній час отримуються ці кошти) та визначено напрями їх використання; пояснити джерела утворення спеціальних надходжень та основні напрями їх використання (у тому числі за економічними статтями);

- навести основні показники, які характеризують обсяг спеціальних видатків / надання кредитів на плановий рік та прогнозні показники на наступні за плановим два роки (мережа, штати, контингенти, що обслуговуються спеціальними підрозділами бюджетних установ за рахунок власних надходжень, тощо);

- описати загальні напрями використання власних надходжень та інших надходжень до спеціального фонду у двох попередніх роках.

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА 2010 РІК: індивідуальний (Форма 2010-2)

1. _____ () () () ()
(найменування головного розпорядника коштів державного бюджету) КВК
2. _____ () () () () () () () () () ()
(найменування бюджетної програми) КПКВК
3. Основна мета виконання бюджетної програми, строки реалізації та головні завдання бюджетної програми на 2010 рік
 - 3.1. Основна мета виконання бюджетної програми, строки реалізації та головні завдання бюджетної програми на 2010 рік
 - 3.2. Законодавчі підстави реалізації бюджетної програми
4. Прогноз надходжень для виконання бюджетної програми:
 - 4.1. Прогноз надходжень для виконання бюджетної програми на 2010 рік (тис. грн.)

Код	Найменування видів надходження	2008 рік (звіт)			2009 рік (затверджено)			2010 рік (проект)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Надходження із загального фонду бюджету		X			X			X	
25010100	Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями	X			X			X		
25010200	Кошти, що отримуються бюджетними установами від господарської та/або виробничої діяльності	X		X	X			X		
25010300	Плата за оренду майна бюджетних установ	X		X	X			X		
25010400	Кошти, що отримуються бюджетними установами від реалізації майна	X		X	X			X		
25020110	Благодійні внески, гранти та дарунки, що отримуються бюджетними установами	X		X	X			X		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
25020200	Надходження, що отримуються бюджетними установами і організаціями на виконання окремих доручень та інвестиційних проектів	X			X			X		
401201	Зовнішні запозичення (довгострокові зобов'язання)	X			X			X		
...	Інші доходи...	X			X			X		
...	Повернення кредитів до бюджету...	X			X			X		
602100	На початок періоду	X			X	X		X	X	X
602200	На кінець періоду	X			X	X		X	X	X
	ВСЬОГО									

4.2. Прогноз надходжень для виконання бюджетної програми на 2011-2013 роки: (тис. грн.)

Код	Найменування видів надходження	2011 рік (прогноз)			2012 рік (прогноз)			2013 рік (прогноз)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Надходження із загального фонду бюджету		X			X			X	
25010000	Плата за послуги, що надаються бюджетними установами	X			X			X		
25020000	Інші джерела власних надходжень	X			X			X		
401201	Випуск (зовнішнє фінансування, довгострокові зобов'язання)	X			X			X		
...	Інші доходи...	X			X			X		
...	Повернення кредитів до бюджету...	X			X			X		
...	ВСЬОГО									

5. Виклад запиту видатків/надання кредитів за бюджетною програмою в розрізі економічної класифікації/класифікації кредитування.

Виклад запиту видатків на 2010 рік за бюджетною програмою в розрізі економічної класифікації видатків:

КЕКВ	Найменування видатків за економічною класифікацією	2008 рік (звіт)			2009 рік (затверджено)			2010 рік (проект)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
...										
	ВСЬОГО									

Виклад запиту надання кредитів на 2010 рік в розрізі класифікації кредитування:

ККК	Найменування видатків за економічною класифікацією	2008 рік (звіт)			2009 рік (затверджено)			2010 рік (проект)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
...										
	ВСЬОГО									

Виклад запиту видатків/надання кредитів на 2011-2013 роки в розрізі економічної класифікації/класифікації кредитування:

КЕКВ/ ККК	Найменування видатків/ надання кредитів за економічною класифікацією/ класифікацією кредитування	2011 рік (прогноз)			2012 рік (прогноз)			2013 рік (прогноз)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
...										
	ВСЬОГО									

6. Виклад запиту видатків/надання кредитів за бюджетною програмою в розрізі напрямків використання коштів.

Виклад запиту видатків/надання кредитів за бюджетною програмою в розрізі напрямків використання коштів на 2010 рік: (тис. грн.)

№ з/п	Напрями використання коштів	2008 рік (звіт)			2009 рік (затверджено)			2010 рік (проект)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
...										
	ВСЬОГО									

Виклад запиту видатків/надання кредитів за бюджетною програмою в розрізі напрямків використання коштів на 2011-2013 роки:

№ з/п	Напрями використання коштів	2011 рік (прогноз)			2012 рік (прогноз)			2013 рік (прогноз)		
		загальні	спеціальні	разом (3+4)	загальні	спеціальні	разом (6+7)	загальні	спеціальні	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
...										
	ВСЬОГО									

7. Результативні показники, які характеризують виконання бюджетної програми.
Результативні показники, які характеризують виконання бюджетної програми у 2010 році:

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	2008 рік (звіт)			2009 рік (затверджено)			2010 рік (проект)	
				загальний фонд	спеціальний фонд	разом (5+6)	загальний фонд	спеціальний фонд	разом (8)	загальний фонд	спеціальний фонд
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
	затрат										
										
	продукту										
										

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	ефективності								
								
	якості								
								

Результативні показники, які характеризують виконання бюджетної програми у 2011-2013 роках:

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	2011 рік (прогноз)		2012 рік (прогноз)		2013 рік (прогноз)	
				загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
	затрат								
								
	продукту								
								
	ефективності								
								
	якості								
								

8. Структура видатків на оплату праці:

Найменування видатків	2008 рік (звіт)		2009 рік (затверджено)		2010 рік (проект)	
	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
1. Обов'язкові виплати						
2. Стимулюючі доплати та надбавки						
3. Премії						
4. Матеріальна допомога						
ВСЬОГО						
у т.ч. оплата праці штатних одиниць за загальним фондом, що враховані також у спеціальному фонді	X		X		X	

9. Чисельність зайнятих у бюджетних установах:

№ з/п	2008 рік (звіт)			2009 рік (план)			2010 рік		2011 рік		2012 рік		2013 рік	
	загальний фонд		спеціальний фонд	загальний фонд		спеціальний фонд	загальний фонд		спеціальний фонд		загальний фонд		спеціальний фонд	
	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті	Затверд-жено	фактично зайняті
Всього штатних одиниць														
з них штатні одиниці за загальним фондом, що враховані також у спеціальному фонді	X	X			X	X			X	X			X	X

10. Перелік державних цільових програм і програм розвитку окремих регіонів, галузей економіки та сфер суспільного життя, які виконуються в межах бюджетної програми.

10.1. Перелік державних цільових програм і програм розвитку окремих регіонів, галузей економіки та сфер суспільного життя, які виконуються в межах бюджетної програми у 2010 році:

№ з/п	Код програми	Назва програми	Коли та яким документом затверджена	Короткий зміст заходів за програмою	2008 рік (звіт)		2009 рік (затверджено)		2010 рік (прогноз)	
					загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		ВСЬОГО								

10.2 Перелік державних цільових програм і програм розвитку окремих регіонів, галузей економіки та сфер суспільного життя, які виконуються в межах бюджетної програми у 2011-2013 роках:

№ з/п	Код програми	Назва програми	Коли та яким документом затверджена	Короткий зміст заходів за програмою	2011 рік (прогноз)		2012 рік (прогноз)		2013 рік (прогноз)	
					загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		ВСЬОГО								

11. Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів загального фонду бюджету у 2008 році та очікувані результати у 2009 році, обґрунтування необхідності проведення видатків/надання кредитів із загального фонду на 2010 рік, виходячи з граничного розміру та на підставі результативних показників, наведених у п. 7-9.

12. Аналіз управління зобов'язаннями у 2008 і 2009 роках та пропозиції щодо приведення зобов'язань на 2010 рік до граничного обсягу видатків/надання кредитів загального фонду на 2010 рік.

12.1. Таблиця аналізу управління кредиторською заборгованістю по загальному фонду в 2008 році:

(тис. грн.)

КЕКВ/ ККК	Назва видатків за економічною класифікацією / класифікація кредитування	Затверджено з урахуванням змін	Касові видатки	Кредиторська заборгованість на 01.01.2008	Кредиторська заборгованість на 01.01.2009	Зміна кредиторської заборгованості (6-5)	Погашено кред. заб. за рахунок коштів		Зобов'язання по видатках (4+6)
							загального фонду	спеціального фонду	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
...	Економічна класифікація видатків								
...	Класифікація кредитування								
	ВСЬОГО								

12.2. Таблиця аналізу управління кредиторською заборгованістю по загальному фонду в 2009-2010 роках:
(тис. грн.)

КЕКВ/ ККК	Назва видатків за економічною класифікацією / класифікація кредитування	2009 рік				2010 рік				Очікуваний обсяг взяття поточних зобов'язань (8-10)	
		Затверд- жені призна- чення	Креди- торська заборго- ваність на 01.01.2009	Планується погасити кред. заб. за рахунок коштів		Можлива кредиторська заборго- ваність на 01.01.2010 (4-5-6)	Планується погасити кред. заб. за рахунок коштів		Очікуваний обсяг взяття поточних зобов'язань (8-10)		
				Загаль- ного фонду	Спеціаль- ного фонду		Загаль- ного фонду	Спеціаль- ного фонду			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
...	Економічна класифікація видатків										
...	Класифікація кредитування										
	ВСЬОГО										

12.3. Таблиця аналізу дебіторської заборгованості в 2008-2009 роках:

КЕКВ/ ККК	Назва видатків за економічною класифікацією / класифікація кредитування	Затверджено з урахуванням змін	Касові видатки	Дебіторська заборгованість на 01.01.2008	Дебіторська заборгованість на 01.01.2009	Очікувана дебіторська заборгованість на 01.01.2010	Причини виникнення заборгованості	Вжиті заходи щодо ліквідації заборгованості
1	2	3	4	5	6	7	8	9
...	Економічна класифікація видатків							
...	Класифікація кредитування							
	ВСЬОГО							

12.4. Перелік положень нормативно-правових актів, виконання яких у 2010 році не забезпечується граничним обсягом видатків/надання кредитів загального фонду, із зазначенням сум:

№ з/п	Найменування	Перелік відповідних статей (пунктів) приведенного документу	Сума коштів, необхідна для виконання зазначених статей (пунктів) (тис. грн.)	Сума коштів, врахована у доведених граничних обсягах (тис. грн.)	Сума коштів, не забезпечена доведеним граничним обсягом (тис. грн.) (4-5)	Заходи, які необхідно вжити для приведення норм документів у відповідність до доведеного граничного обсягу (відмінити, призулинити тощо)
1	2	3	4	5	6	7
	Повна назва нормативно-правового (включаючи № і дату), виконання якого не забезпечується граничними обсягами					
	Економічна класифікація видатків / Класифікація кредитування					
	Повна назва нормативно-правового (включаючи № і дату), виконання якого не забезпечується граничними обсягами					
	Економічна класифікація видатків / Класифікація кредитування					
	ВСЬОГО					

12.5. Пояснення щодо аналізу управління зобов'язаннями по загальному фонду у 2008 і 2009 роках та пропозиції щодо впорядкування взятих зобов'язань загального фонду на 2010 рік відповідно до п. 12.1-12.4.

13. Юридичні підстави та пояснення щодо спеціального фонду (проведення видатків спеціального фонду на 2010 рік та на 2011-2013 роки за рахунок надходжень до спеціального фонду, аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів спеціального фонду бюджету в 2008 році та очікувані результати у 2009 році).

Міністр/керівник відомства _____ (підпис)
 _____ (прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби _____ (підпис)
 _____ (прізвище та ініціали)

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ: додатковий (Форма-3)

Лише після заповнення форм 1 і 2 у разі наявності пропозицій про збільшення обсягу видатків/надання кредитів загального фонду на плановий рік може бути заповнена Форма-3, в якій потрібно обґрунтувати запропоноване збільшення видатків/надання кредитів (запити на збільшення видатків/надання кредитів можливі лише за бюджетними програмами/проектами, що згідно з нормативними актами визначені пріоритетними).

При цьому зменшення головним розпорядником порівняно з попереднім роком обсягів видатків/надання кредитів за бюджетними програмами/Проектами у зв'язку з перерозподілом, здійсненим під час розподілу обсягу видатків/надання кредитів у пункті 4 Форми-1 з метою збільшення інших видатків/ надання кредитів, не є підставою для формування додаткової потреби у фінансуванні (пропозицій щодо збільшення обсягів видатків/надання кредитів загального фонду) за такими бюджетними програмами/проектами.

У пункті 2.1 показники у графах 3, 4, 5 повинні збігатися з показниками у графах 5, 6, 7 пункту 4 таблиці Форми-1 за відповідними бюджетними програмами/Проектами. У цій формі в гр. 6 заповнюються тільки ті бюджетні програми (проекти), які згідно з положеннями нормативно-правових актів (пункт 11.4 Форми-2) не забезпечені обсягом видатків / наданих кредитів загального фонду на плановий рік і є пріоритетними. Тому, в гр. 6 проставляється лише додаткова потреба (+) до обсягу на плановий рік, причому сума не може перевищувати суми в гр. 6 пункту 11.4 Форми-2 за відповідними бюджетними програмами/проектами.

При цьому за кожним кодом тимчасової класифікації видатків суми наводяться в розрізі економічної класифікації видатків/класифікації кредитування.

У гр. 8 обґрунтовується необхідність додаткових коштів із загального фонду на плановий рік у розрізі економічної класифікації видатків/класифікації кредитування (з обов'язковим посиланням на нормативний документ, відповідно до якого необхідні додаткові кошти), визначається вплив у разі виділення цих коштів на виконання бюджетних програм/проектів у плановому році, у тому числі в розрізі результативних показників, зміни результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми (Проекту), у разі виділення додаткових коштів та у разі невиділення додаткових коштів із загального фонду на плановий рік, а також альтернативні заходи, розроблені для забезпечення виконання бюджетної програми/проекту.

У пункті 2.2 показники у графах 3, 5 повинні збігатися з показниками у графах 10, 11 пункту 4 таблиці Форми-1 за відповідними бюджетними програмами/проектами. У гр. 4, 6 заповнюються тільки ті бюджетні програми(проекти), що не забезпечені прогнозним обсягом видатків на два наступні за плановим роки, визначається вплив у разі виділення цих коштів на виконання бюджетних програм/проектів, зміни результативних показників, які характеризують виконання бюджетної програми/проекту, у разі виділення додаткових коштів та наслідки у разі не виділення додаткових коштів. У гр. 7 обґрунтовується необхідність додаткових коштів із загального фонду на плановий рік у розрізі економічної класифікації видатків / кредитування

(з обов'язковим посиланням на нормативний документ, відповідно до якого необхідні додаткові кошти).

При цьому обґрунтування має охоплювати:

- обґрунтування, чому неможливо забезпечити виконання бюджетних програм/проектів у межах обсягу видатків / надання кредитів загального фонду на плановий рік;

- аналіз впливу виділення додаткових коштів на виконання бюджетних програм/проектів у плановому році з наведенням пояснень щодо впливу на результативні показники продукту та ефективності, та двох наступних роках з наведенням конкретних очікуваних результатів.

У цьому пункті слід обов'язково проаналізувати додаткові запити порівняно з відповідними видатками/обсягами надання кредитів за два попередні роки (у разі, якщо такі були).

При заповненні таблиці змін результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми/проекту, необхідно показати, як зміняться результативні показники затрат, продукту, ефективності та якості у разі виділення додаткових коштів у плановому році.

При формулюванні наслідків слід розглянути ті, що очікуються у разі не проведення зазначених видатків/надання кредитів, та пояснити, які альтернативні заходи були здійснені головним розпорядником для забезпечення виконання бюджетної програми/проекту.

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА НАСТУПНИЙ РІК: додатковий (Форма -3)

1. _____ (найменування головного розпорядника коштів державного бюджету) (_)(_)(_)(_)
КВК

2. Додатковий запит на видатки/надання кредитів загального фонду державного бюджету.

2.1. Додатковий запит на видатки/надання кредитів загального фонду державного бюджету на 2010 рік за бюджетними програмами (тис. грн.)

Код	Найменування	2008 рік (звіт)	2009 рік (затверджено)	2010 рік (проект)		Обґрунтування необхідності додаткових коштів із загального фонду на 2009 р. (обов'язкове посилання на нормативний документ, відповідно до якого необхідно додаткові кошти)
				граничний обсяг	необхідно додатково +	
1	2	3	4	5	6	7
КПКВК					
КЕКВ/ККК						
.....						
КЕКВ/ККК						

Зміна результативних показників, які характеризують виконання бюджетної програми, у разі виділення додаткових коштів:

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	2010 рік (проект) в межах доведених граничних обсягів	2010 рік (проект) зміни у разі виділення додаткових коштів
	продукту				
				
	ефективності				
				

Наслідки на 2010 рік у разі невиділення додаткових коштів із загального фонду на 2010 рік та альтернативні заходи, здійснені для забезпечення виконання бюджетної програми

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

2.2. Очікувані зміни потреби у видатках/наданні кредитів загального фонду державного бюджету на 2011-2013 роки

(тис. грн)

Код	Найменування	2011 рік (прогноз)		2012 рік (прогноз)		2013 рік (прогноз)		Обґрунтування необхідності додаткових коштів із загального фонду на 2009 р. (обов'язкове посилання на нормативний документ, відповідно до якого необхідно додаткові кошти)
		граничний обсяг	необхідно додатково +	граничний обсяг	необхідно додатково +	граничний обсяг	необхідно додатково +	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
КПКВК							
КЕКВ/КФК								

Зміна результативних показників, які характеризують виконання бюджетної програми, у разі виділення додаткових коштів:

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	2010 рік (прогноз)		2011 рік (прогноз)		2012 рік (прогноз)		2013 рік (прогноз)	
				в межах доведених граничних обсягів	в межах доведених граничних обсягів	зміни у разі виділення додаткових коштів	зміни у разі виділення додаткових коштів	зміни у разі виділення додаткових коштів	зміни у разі виділення додаткових коштів		
	продукту										
										
	ефективності										
										

Наслідки на 2011-2013 рік у разі невиділення додаткових коштів із загального фонду на 2010 рік та альтернативні заходи, зроблені для забезпечення виконання бюджетної програми

.....

	ВСЬОГО				
--	--------	--	--	--	--

Міністр/керівник відомства _____ (підпис) _____ (прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби _____ (підпис) _____ (прізвище та ініціали)

При складанні розрахунків використовуються різні методи, а саме:

- метод економічного аналізу, за допомогою якого визначається ступінь виконання бюджетних призначень за минулий рік, характеризується стан виконання в поточному році, встановлюються причини відхилень;
- нормативний метод, в основі якого лежать нормативи фінансових витрат на одиницю послуг, що надаються;
- екстраполяційний метод, коли, виходячи зі звітних даних за попередні роки, на основі їх динаміки визначаються фінансові показники, а отримані суми екстраполюються на наступний рік;
- програмно-цільовий метод бюджетування.

Якщо певний інвестиційний проект, програма того чи іншого головного розпорядника включені у бюджетну програму, яка буде забезпечувати її коштами протягом декількох років, до бюджетного запиту включаються пропозиції про виділення бюджетних коштів на фінансування тієї частини проекту, програми з відповідними обґрунтуваннями, розрахунками вигод та витрат щодо реалізації, яка буде виконана в відповідному бюджетному періоді. Необхідною умовою бюджетного фінансування є схвалення проекту програми у встановленому законом порядку.

Головні розпорядники бюджетних коштів, подаючи бюджетні запити зобов'язані забезпечити своєчасність поступлення бюджетних запитів, достовірність інформації, розрахунків, а також відповідний зміст бюджетного запиту.

Міністр фінансів не враховує під час розгляду бюджетних запитів видатки, якщо головні розпорядники не належним чином їх обґрунтували або порушили вимоги встановлені Міністерством фінансів у інструктивних матеріалах. Важливим є для головних розпорядників включення інформації про свої індикативні прогнозні показники. Наприклад, якщо це галузь економіки то такими показниками є об'єм продукції яка буде вироблятися, її динаміка, рівень інвестицій, в тому числі іноземних, динаміка обсягів продажу і т.д. Якщо це регіон то враховуються такі показники: питома вага регіону у ВВП країни, платіжний баланс регіону, частка доходів місцевих бюджетів у загальнодержавних доходах.

Відповідальність за своєчасність подання Міністерству фінансів України бюджетних запитів, їх своєчасність достовірність та обґрунтування покладено на головних розпорядників коштів державного бюджету. Наведена в них інформація має бути достатньою для аналізу показників проекту Державного бюджету України, індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та для розробки пропозицій проекту Державного бюджету України. Забезпечує отримання бюджетних запитів від головних розпорядників коштів державного бюджету Департамент державного бюджету.

§ 4. Аналіз бюджетних запитів і розробка проекту Державного бюджету України.

Розроблені та подані в установленому порядку бюджетні запити головних розпорядників коштів на будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України аналізуються Міністерством фінансів України (Департаментом державного бюджету) на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. Під час цієї роботи проходить тривалий обмін даними, пропозиціями, оцінками між відповідними структурними підрозділами і службами Міністерства фінансів України та головних розпорядників бюджетних коштів. При цьому враховуються перспективи економічного зростання, рівень споживчих цін та цін виробників, дотримання фінансових норм і нормативів тощо. Вишукуються також можливості розширення дохідної бази бюджетних установ, забезпечення ефективнішого витрачання державних коштів.

До основного напрямку здійснення аналізу бюджетних запитів відноситься аналіз їх на предмет ефективності використання бюджетних коштів і пріоритетності їх вкладання. Якщо розглядати це питання в рамках економічної сфери то можна констатувати наступне, що зроблені певні кроки у напрямку запровадження показників моніторингу в економічній сфері — прийнята Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки (Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2008 року №439) та видано наказ Державного агентства України з інвестицій та інновацій — «Положення про порядок здійснення моніторингу виконання інноваційних та інвестиційних проектів, які впроваджуються із залученням державних коштів» (наказ №4 від 21.01.08 року).

Оцінювання ефективності виконання проектів, використання державних коштів згідно вищезазначених програм та їх методик проводиться, виходячи із наступних коефіцієнтів:

- науково-технічного;
- виробничого;
- ринкового;
- фінансово-економічного;
- соціального і екологічного.

Оцінка ефективності фінансово-бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування теж вимагає певної методики.

В Україні до запровадження метода бюджетування за програмами використовувався формат постатейного бюджету, передбачав розподіл всіх наявних бюджетних ресурсів та їх використання в запланованому обсязі. При розподілі ресурсів між бюджетними установами основою були: а) сума б) цільове використання коштів. Такий бюджет простіший у складанні, однак перевірка його виконання давала інформацію лише про відхилення фактичного використання бюджетних коштів від плану. Постаейний бюджет передбачав свободу бюджетної установи розпоряджатися виділеними їй коштами, але не давав змоги перевірити доцільність цієї діяльності, оскільки стаття відображала лише економічний зміст спрямування коштів.

Починаючи з 2002р. Державний бюджет України складається за бюджетними програмами. Бюджетування за програмами спочатку вирішує питання доцільності того чи іншого напрямку бюджетних видатків у цілому. Однак складати бюджет повністю з програм неможливо та й не доцільно.

Професор В.М. Федосов пропонує вживати поняття «бюджетування» замість «бюджетування орієнтоване на результат», «програмно-цільове бюджетування», «бюджетування за програмами», замість «програмно-цільовий метод виконання бюджету».

До причин, що зумовили зміну постатейного бюджету бюджетуванням за програмами, можна віднести такі:

- розвиток держави, державних фінансів та номінальне зростання бюджету;
- розширення переліку державних функцій і сфер державного впливу, які потребують функціонування з бюджетом;
- «людський фактор» у витрачанні бюджетних коштів-розвиток політичної діяльності, коли при плануванні кожного наступного бюджету уряди й парламенти країн прагнуть до збільшення бюджетних видатків, виходячи із власних політичних інтересів;
- необхідність посилення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів як способу зворотного зв'язку, поява теорій надання послуг державою, їхніх стандартів та еквівалентності.

Активне впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на сьогодні включає в себе такий важливий елемент як середньострокове бюджетне планування, тобто встановлення пріоритетів, стратегічних цілей, завдань, які спрямовані не тільки на раціональне, але й ефективне використання фінансових ресурсів головних розпорядників бюджетних коштів. Такі пріоритети визначаються Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період та програмами економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Такими пріоритетами переважно є:

- створення сприятливих умов для розвитку виробництва;
- стимулювання сталої економічної і соціальної розбудови держави;
- реалізація виваженої боргової політики;
- надання послуг для задоволення суспільних потреб виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;
- концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення «точок зростання»;
- створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин.

Поняття державної цільової програми, мета, умови розроблення, види відображені на рисунку 10.4.

Процес управління державною програмою об'єднує кілька етапів (див. табл. 10.5).

Технологія розробки та виконання державних цільових програм включає: стадії розроблення, хто є державним замовником програми, розроблення самого проекту, зміст проекту (див. табл. 10.6).

Загальнодержавні програми — це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Загальнодержавні ДЦП поділяються:

Економічні — спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації.

Науково-технічні — розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції.

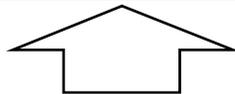
Соціальні — передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти

Національно-культурні — спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини.

Екологічні — здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків.

Оборонні — розробляються з метою посилення обороноздатності держави.

Правоохоронні — спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

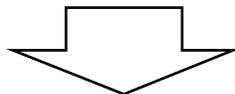


Державна цільова програма (ДЦП) — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Мета (ДЦП): сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Умови розроблення (ДЦП):

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;
- необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.



Інші програми

Мета цих програм — розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Рис. 10.4. Сутність, мета, умови розробки, види державних цільових програм

Таблиця 10.5. Етапи управління бюджетною програмою

Етапи	Сутність
1 ЕТАП	Постановка завдання відповідно до загальнодержавної стратегії та формування кінцевих і проміжних цілей
2 ЕТАП	Розробка і реалізація програми, спрямованої на досягнення кінцевих цілей, розробка разом із програмою показників її виконання — проміжних і кінцевих.
3 ЕТАП	Систематичний контроль (внутрішній контроль, який здійснюється з допомогою моніторингу і оцінки на всіх етапах виконання програми) за якістю та результатами передбачених програмою робіт.
4 ЕТАП	Коригування за результатами оцінки окремих заходів, спрямованих на реалізацію цілей, або програм загалом.

Таблиця 10.6. Розробка, виконання та контроль за виконанням, особливості фінансування ДЦП

Стадії розробки та виконання ДЦП	<ul style="list-style-type: none"> - ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми; - схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення; - розроблення проекту програми — визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; - державна експертиза проекту програми; - погодження та затвердження програми; - проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; - організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; - підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби — проміжних звітів; - підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.
Ініціатори розроблення	Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.
Схвалення концепції	Кабінет Міністрів України розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення.
Державний замовник цільової програми	Центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.
Розроблення проекту	Розробляється на основі схваленої концепції (стаття 6 Закону)* державним замовником або визначеним ним відповідно до законодавства розробником.
Зміст проекту	паспорт програми; визначення мети програми; обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України; перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками); розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності; розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками).

Виконання ДЦП	Виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами державної влади, а також виконавцями, передбаченими цією програмою.
Контроль за виконанням	Мета контролю: забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки, досягнення передбачених цільових показників програми, забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням. Контроль здійснює — Кабінет Міністрів України.
Фінансування	Здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом.

* Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року N 1621-IV

У програмах економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць відображено:

- цілі та пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку;
- основні завдання розвитку економіки і виробничої сфери адміністративно-територіальної одиниці та їх прогностичні показники;
- розраховані прогностичні показники розвитку соціальної сфери адміністративно-територіальної одиниці.

Ефективність та результативність використання бюджетних коштів оцінюється відповідно до результативних показників бюджетної програми, вимоги щодо застосування яких встановлені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» та наказами Міністерства фінансів:

- «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» (від 08.08.2002 №621);
- «Про паспорти бюджетних програм» (від 29.12.2002 №1098);
- «Про результативні показники бюджетної програми» (від 27.10.2009 №1252).

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів результативні показники бюджетної програми поділяються на такі групи: затрат, продукту, ефективності, якості.

На основі висновків, зроблених за результатами аналізу бюджетних запитів головних розпорядників коштів, в тому числі на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Міністр фінансів України приймає рішення про включення узгоджених показників бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України на наступний рік перед поданням його (проекту закону про Державний бюджет України) на розгляд Кабінету Міністрів України.

Невід’ємним етапом формування проекту Державного бюджету України є підготовка пропозицій до проекту державного бюджету на наступний рік для схвалення його Кабінетом Міністрів України. Послідовність підготовки пропозицій представлена на рисунку.

2.1. Розрахунок попередніх показників видатків місцевих бюджетів (АР Крим, міст обласного значення, районів) за формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

2.2. Відділи департаментів готують інструктивні матеріали щодо складання бюджетних запитів головними розпорядниками і доводять разом із затвердженими граничними обсягами видатків Державного бюджету України на плановий рік та прогнозом на наступні два роки до головних розпорядників.

2.3. Міністерство фінансів (Департамент державного бюджету) забезпечує подання від Кабінету Міністрів України та супроводження у Верховній Раді України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік.

2.4. Відділи департаментів, котрі займаються формуванням і супроводжують виконання видаткової частини головними розпорядниками, забезпечують отримання бюджетних запитів на наступний рік, аналізують їх, готують висновки і пропозиції.

2.5. Відділи департаментів подають Департаменту державного бюджету та бюджетної політики попередні показники проекту державного бюджету на плановий рік, прогноз доходів, видатків на наступні два роки, висновки, пропозиції. Особлива увага приділяється такому переліку показників на плановий і наступні два роки:
а) прогноз доходів державного і місцевих бюджетів;
б) прогноз надходжень від приватизації державного майна;
в) прогноз платежів з обслуговування та погашення внутрішнього і зовнішнього боргу, пропозиції щодо оптимального обсягу фінансування державного бюджету, очікувана величина, структура державного боргу.

2.6. Проведення Міністерством фінансів України погоджувальної наради щодо розгляду пропозицій головних розпорядників коштів відносно змін граничних обсягів державного бюджету на наступний рік.

Етапи підготовка пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік для схвалення Кабінетом Міністрів України здійснюється у наступній послідовності:

2.7. Міністерство фінансів у ці ж терміни доводить необхідні інструктивні матеріали щодо складання бюджету на наступний рік, методичні рекомендації і розрахунки прогнозу обсягів доходів, міжбюджетних трансфертів, показників, які лягли в основу їх визначення, до держадміністрацій обласних, міст Києва і Севастополя та Ради Міністрів АР Крим.

2.8. Згідно Плану щодо забезпечення складання проекту державного бюджету заходів департаменти Мінфіну забезпечують отримання від виконавчих органів влади проектів місцевих бюджетів на наступний рік з поясненнями, обґрунтуваннями у розрізі всіх місцевих бюджетів. Дані управління ґрунтовно аналізують отримані матеріали, роблять висновки та подають погоджені показники проектів місцевих бюджетів Департаменту місцевих бюджетів.

2.9. Відділи Міністерства фінансів України, котрі забезпечують складання бюджету враховуючи, зауваження і пропозиції головних розпорядників бюджетних коштів, місцевих органів влади; положення Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік; основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку, готують:
а) пропозиції до Закону України «Про Державний бюджет України»;
б) пояснювальну записку з необхідними розрахунками і обґрунтуванням.

2.10. Проект Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік, пояснювальна записка з необхідними розрахунками і матеріалами розглядаються на колегії Міністерства фінансів.

2.11. Проект Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік та інші матеріали (стаття 38 БКУ) подаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

Під час підготовки проекту Державного бюджету України можуть виникати розбіжності щодо неузгоджених питань між Міністерством фінансів України та головними розпорядниками бюджетних коштів. З питань, за якими все ж таки не досягнуто узгоджених позицій між головним розпорядником бюджетних коштів і Міністерством фінансів України, останнє готує висновок з неузгоджених питань та разом з проектом закону про Державний бюджет України подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

§ 5. Проект закону про Державний бюджет України: порядок схвалення та матеріали, що до нього додаються

Розроблений Міністерством фінансів України проект закону про державний бюджет разом із додатками, пояснювальною запискою та іншими інформаційними матеріалами, обсяг яких визначено ст. 38 Бюджетного кодексу, подається Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України розглядає на своєму засіданні проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. До схвалення проекту закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проект закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони» №183/98-ВР від 05.03.1998 року).

Таким чином, на завершальному етапі процесу складання проекту державного бюджету на наступний рік, як показує досвід, основна увага має приділятися наступним питанням:

1) доопрацювання відповідними департаментами і управліннями міністерства та подання на розгляд керівництву Міністерства фінансів України:

а) разом із головними розпорядниками бюджетних коштів необхідних матеріалів щодо пропозицій до проекту державного бюджету на плановий рік після розгляду Кабінетом Міністрів України, подання матеріалів Управлінню державного бюджету та бюджетної політики;

б) проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік;

в) пояснювальної записки з необхідними розрахунками і обґрунтуваннями.

2) подання проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік із необхідними матеріалами на підпис Прем'єр — Міністру України;

3) підготовка матеріалів, що подаються разом із проектом Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік до Верховної Ради України (стаття 38 БКУ);

4) доведення до Ради Міністрів АР Крим, обласних, Київської, Севастопольської, міських держадміністрацій уточнених показників, розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення (Методика щорічно затверджується постановою Кабінету Міністрів України);

5) подання проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на плановий рік до редакції центральних газет України, в першу чергу до редакції газети «Урядовий кур'єр».

Завершення усієї цієї важливої роботи — процесу складання проекту державного бюджету, згідно Бюджетного кодексу України статті 37 пункту 3, — є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про схвалення проекту закону про Державний бюджет України і передача його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Терміни розгляду та прийняття відповідної постанови повинні бути чітко визначені, щоб була можливість вчасного подання схваленого Урядом проекту Державного бюджету України до Верховної Ради України та Президента України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.

Перелік матеріалів, що додаються до Проекту закону про Державний бюджет України, визначений статтею 38 БКУ, визначає основний зміст додатків до закону про Державний бюджет України, які готує та подає до Кабінету Міністрів України Міністерство фінансів України за участю інших центральних органів влади. В них містяться більш детальні статті витрат, доходів та кредитування бюджету, а також обґрунтування кошторисних витрат та їх розміри. Кабінет Міністрів України в обов'язковому порядку має подати зазначені додатки до Верховної Ради України та Президента України разом з проектом закону про Державний бюджет України.

Додатки складаються з таких частин:

Перша частина — це пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України. У пояснювальній записці до проекту закону про державний бюджет перш за все має бути викладено інформацію про економічне становище держави та відображено основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України та наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України.

Пояснювальна записка містить прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, складених Міністерством економіки України разом з Міністерством фінансів і схвалених Кабінетом Міністрів.

Оцінка надходжень бюджету, що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету, дається на підставі підготовлених центральними виконавчими органами даних і схвалюється Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Державна податкова адміністрація та Державна митна служба разом з Департаментом податкової та митної політики Міністерства фінансів України готують прогностичні розрахунки дохідної частини бюджету; Міністерство палива та енергетики, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» розробляють розрахунки та обґрунтовують ставки рентних платежів за нафту і природний газ власного видобутку, відрахувань від плати за транзит нафти, природного газу та аміаку. Подають свої розрахунки Фонд державного майна, Міністерство охорони навколишнього природного середовища та інші центральні виконавчі органи, які відповідають за формування надходжень до бюджету. Їх інформація обробляється та оцінюється Міністерством фінансів України і використовується для складання пояснювальної записки.

У поясненнях до основних положень проекту закону про державний бюджет Міністерство фінансів аналізує пропонований обсяг видатків та кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою і програмною класифікацією

видатків та кредитування бюджету, економічною класифікацією видатків бюджету) на виконання державних функцій та програм, погоджує його з Кабінетом Міністрів України та подає на розгляд Верховної Ради України. Причому на розгляд народних депутатів подаються обґрунтування бюджетних показників за три роки, а саме: за попередній бюджетний період (виконаний бюджет), поточний (бюджет поточного періоду, який тільки виконується) та наступний (показники майбутнього бюджетного періоду, які й будуть розглядатися та затверджуватися Верховною Радою).

Народним депутатам надається інформація щодо врахування основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Ця інформація дуже важлива, оскільки розроблені Міністерством фінансів України, в першу чергу Департаментом макроекономічного прогнозування, Департаментом реформування бюджетної системи, Департаментом державного бюджету, Департаментом доходів, Департаментом місцевих бюджетів, Департаментом державного боргу і схвалені Кабінетом Міністрів України показники, які були включені до Основних напрямів бюджетної політики, розглядаються та схвалюються Верховною Радою України, тобто містять позицію Верховної Ради України щодо напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, які відповідно мають знайти своє відображення в проекті закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

Кодекс встановлює, що у пояснювальній записці до проекту закону про державний бюджет мають бути визначені базові показники та результати обрахунку індексів відносної податкоспроможності в розрізі місцевих бюджетів. Для визначення індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовується кошик доходів місцевих бюджетів. При розрахунку індексу відносної податкоспроможності регіону в кошику доходів враховуються пільги, що надають органи державної та місцевої влади. Формально це завищує податкоспроможний потенціал регіону. Для розрахунку кошика доходів і обсягів трансфертів використовується демографічний показник.

В бюджетному процесі звертається особлива увага на взаємовідносини Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Організація цих відносин визначається спеціальним розділом Закону України «Про Державний бюджет України» на поточний бюджетний рік та додатками до нього. Особлива увага приділяється міжбюджетним трансфертам. Департамент місцевих бюджетів забезпечує проведення єдиної державної та фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин, реалізуючи Державну стратегію регіонального розвитку, формуючи проект державного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, готуючи пропозиції щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів, забезпечуючи удосконалення Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами та готуючи проект нормативно-правового акту про її затвердження.

До проекту бюджету додаються аналітичні дані, розрахунки з обґрунтуваннями особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме:

- детальні розрахунки прогнозного загального обсягу доходів та видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, за видами доходів та за функціями;

- базові показники та результати обрахунку індексів відносної податкоспроможності в розрізі місцевих бюджетів;
- детальний розрахунок розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за функціями та видами місцевих бюджетів;
- детальний розрахунок коригуючих коефіцієнтів та коефіцієнта вирівнювання;
- розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомог та детальними фінансовими та кількісними показниками.

Обсяги дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету, визначаються за **Формулою** розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами.

Під час розгляду та доопрацювання Кабінетом Міністрів України проекту закону про державний бюджет можуть бути змінені показники обсягів міжбюджетних трансфертів. У таких випадках Кабінет Міністрів України повинен подати розрахунки відповідно до вимог бюджетного кодексу України.

Через трансфертну політику державою забезпечується:

- компенсація бюджетам нижчого рівня затрат на організацію заходів загальнонаціонального значення вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевого органу влади;
- сприяння розв'язанню проблем, зумовлених особливостями бюджетної сфери та нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету;
- сприяння розв'язанню соціальних проблем, пов'язаних із специфікою розвитку регіонів, економічною спроможністю окремих територій;
- підтримка і заохочення місцевих органів влади до проведення адміністративних чи політичних реформ.

У пояснювальній записці до проекту закону про державний бюджет надається інформація щодо обсягів державного боргу, в тому числі щодо типу боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов державних запозичень.

З іншої сторони актуальним завданням держави залишається використання державних соціальних стандартів і нормативів в усіх сферах для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на цій основі бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, міжбюджетних відносин. Одним із таких стандартів є прожитковий мінімум, величина якого теж враховується при формуванні Державного бюджету України, в розрахунках як видаткової, так і дохідної частини бюджету.

До пояснювальної записки додаються обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення, розрахунки обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету втрат суб'єктів господарювання внаслідок прийняття Кабінетом Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади рішень щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.

Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, приймаючи рішення щодо регулювання цін, тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, підтримання відносно низьких роздрібних цін на окремі товари, послуги для населення

спричиняють втрати суб'єктів господарювання. Підприємствам, в яких по цій причині витрати на виробництво і реалізацію продукції не покриваються отримуваними доходами, з державного бюджету виділяються відповідні суми коштів на покриття збитків. Щоб знайти цю суму, необхідно зробити розрахунок обсягу компенсації (дотації) за рахунок коштів державного бюджету. У ринковій економіці державні компенсації (дотації) обмежуються тими сферами, які не можуть ефективно регулюватися ринковим механізмом, що базується на самоокупності підприємницької діяльності.

Друга частина додатків містить прогнозні показники зведеного бюджету України, які містять оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів (складання якого здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.06.1995 №471 «Про організацію складання балансу фінансових ресурсів України»), тобто фінансову програму економічного і соціального розвитку держави в цілому. Такий баланс фінансових ресурсів допоможе об'єднати в єдину систему всі фінансові плани і баланси, що дасть змогу під час прийняття державного бюджету виявляти об'єктивні взаємозв'язки і довготривалі тенденції розвитку найважливіших джерел фінансових ресурсів.

Третя частина додатків — це перелік пільг з податків і зборів (обов'язкових платежів) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання, які надаватимуться згідно із законодавством у плановому році, необхідний для врахування при складанні бюджету, оскільки надання пільг знижує надходження податкових сум до державного і місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України робить розрахунок втрат доходів бюджету від їх надання, а Кабінет Міністрів України, виходячи з чинного законодавства, схвалює ці розрахунки.

Четвертою частиною додатків є переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які включено головними розпорядниками коштів державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України. Кабінет Міністрів України керуючись положеннями Закону України «Про державні цільові програми» затверджує державні цільові програми, концепції цих програм, загальнодержавні програми, які необхідні для того, щоб підвищити ефективність, надійність державних заходів, спрямованих на вирішення проблем загальнодержавного та регіонального масштабів, покращити використання національних природних ресурсів, результатів фундаментальних та прикладних досліджень з пріоритетних напрямів економічного, соціального розвитку, системно реформувати певні системи, провести профілактичні заходи, збільшити обсяги виробництва через розвиток певних галузей та забезпечення стабільного, цілеспрямованого, раціонального, результативного використання коштів державного бюджету.

П'ята частина додатків включає зведення та структуру державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, включаючи обсяги видатків на обслуговування державного боргу. Відповідно до пункту 2 статті 18 Бюджетного кодексу загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.

Верховна Рада України також може проаналізувати оптимальність співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями, оскільки таке співвідношення дуже важливе не тільки для побудови ефективної системи управління державним боргом, але й для забезпечення умов фінансової безпеки в країні; розглянути державний борг і податки як систему альтернативного вибору для вирішення дилеми: збільшувати податковий тягар чи залучити державні позики. Сучасні фахівці констатують, що в Україні, на жаль, немає нагально визначеної методики розрахунку боргового тягара, тому потрібно приймати закон «Про Державний борг України» (зараз розроблено проект такого закону, в ньому зроблена спроба визначити процедуру управління державним боргом на основі певних макропоказників і їх співвідношень).

Шостий додаток стосується плану державних запозичень на наступний бюджетний період, а також переліку інвестиційних програм (проектів), під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді, та включає перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, види, мету, назву валюти, строк і відсоткову ставку державних запозичень, а також стан укладання кредитних договорів;

Сьомий додаток містить прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, підготовлений відповідно до статті 21 цього Кодексу. Відповідно до пункту 1 статті 21 Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Верховна Рада України та її бюджетний комітет аналізують вищезазначену інформацію, показники і враховують їх при формуванні показників проекту державного бюджету та показників на наступні за плановим два бюджетні періоди. Особлива увага звертається на ті показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), державних цільових програм, в тому числі тих, що здійснюються із залученням державних кредитів від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій.

Восьмий додаток — це доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді підготовлена Міністерством фінансів України.

Дев'ятий додаток включає пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України. Вказані пояснення подаються головними розпорядниками бюджетних коштів до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету на підставі бюджетних запитів за формою, визначеною Міністерством фінансів України.

Десятий додаток — це протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. Наприклад, в Україні діє Асоціація міст. Основною метою діяльності Асоціації є підтримка курсу ринкових перетворень, розширення горизонтальних зв'язків між містами на ґрунті економічного співробітництва, захист законних прав та інтересів членів Асоціації в органах

влади та управління, взаємодія з владними структурами і громадськими об'єднаннями в справі перетворення України на країну з соціально орієнтованою ринковою економікою. Такі консультації необхідні для того щоб Кабінет Міністрів України володів інформацією по вищезазначених питаннях і проблемах.

Одинадцятий додаток містить інформацію щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до Проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (з вмотивованим обґрунтуванням). Згідно Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (№183/98-ВР від 05.03.1998 року) дана Рада відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України і згідно функцій, визначених цим законом, розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України (№3/97-ВР від 16.01.1997 року), Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони та її складових, в тому числі економічної та фінансової безпеки. Рада національної безпеки і оборони України подає пропозиції Президентові щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України. Дані пропозиції повинні мати вмотивоване обґрунтування та відповідати також Закону України «Про основи національної безпеки» (№964-IV від 19 червня 2003 року), Стратегії національної безпеки України (№105/2007 від 12.02.2007 року), Методиці розрахунку рівня економічної безпеки (Наказ Міністерства економіки України №60 від 02.03.2007 року).

Пропозиції РНБО до проекту Закону України «Про Державний бюджет України» повинні сприяти захисту та подальшому розвитку найвагоміших здобутків України, визначенню стратегічних пріоритетів і цілей, відповідати викликам і загрозам сучасності, визначати принципи, пріоритети, завдання, механізми забезпечення захисту важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, конкретизувати засади політики держави у сфері національної, економічної та фінансової безпеки, контролювати вплив рівня видатків і кредитування бюджету, структуру державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, включаючи обсяг видатків на обслуговування державного боргу на фактичні індикатори економічної безпеки України, вживати заходи щодо недопущення їх зниження до порогового та граничного значення.

Дванадцятий додаток містить інформацію щодо залучення довгострокових (більше 1 року) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями державними підприємствами, в тому числі господарськими товариствами, у статутному фонді яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв).

Інформація про довгострокові кредити (понад рік):

- показує обсяги довгострокових кредитів, залучених державними підприємствами, строки, відсотки, мету використання, в тому числі на державні цільові програми, галузі вкладання, умови інвестування та отримання доходів, розподілу прибутків;

- підтверджує, що державні підприємства, враховуючи обмеженість фінансових ресурсів на фінансовому ринку і в державному бюджеті, отримали кредити для оновлення основних фондів, нарощування інвестицій, впровадження високих технологій розширеного відтворення, що зумовить підвищення продуктивності праці, зростання обсягів випуску товарів і послуг, ВВП, підвищення надійності, ефективності, конкурентоспроможності економіки, тобто сформує інноваційну модель економічного зростання.

Додаток 13 включає інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Кабінет Міністрів України.

Питання для самоконтролю

1. Чому у складанні проекту Державного бюджету України беруть участь не тільки Кабінет Міністрів, а й Міністерство фінансів та інші міністерства, відомства, центральні органи?
2. Складанню Державного бюджету України передуює розробка основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на плановий і наступний за плановим два бюджетні періоди та аналіз виконання бюджету у попередньому та поточному бюджетних періодах. Прокоментуйте, який взаємозв'язок та взаємозалежність має вищезазначений процес із складанням проекту Державного бюджету України на наступний бюджетний період?
3. Що таке індикативні прогнозні показники? З якою метою їх визначають при складанні проекту Державного бюджету України?
4. Прокоментуйте зв'язок основних прогнозних показників економічного і соціального розвитку України (ВВП, індекс споживчих цін, індекс цін виробників, середньомісячна зарплата працівників, платіжний баланс держави) з показниками доходної та видаткової частини проекту Державного бюджету України.
5. Яка залежність між зростанням цін на енергоресурси, невиконанням державних цільових програм і прогнозними показниками Державного бюджету України?
6. Чому Бюджетним кодексом України узаконюється подача інформації до Кабінету Міністрів з питань, щодо яких не знайшли спільної мови Міністерство фінансів та головні розпорядники при формуванні проекту Державного бюджету?
7. Що собою являють Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період? Чому вони є основою для визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період?
8. Наведіть аргументи важливості включення в проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період наступних положень:
 - пріоритетних завдань податкової політики;
 - реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;
 - взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України.
9. Чому у бюджетному процесі повинен брати участь Національний банк України?

10. Які і чому монетарні показники особливо важливі при складанні проекту Закону про Державний бюджет України?
11. Чому для підготовки проекту Державного бюджету України потрібні інструкції з підготовки бюджетних запитів?
12. Що таке організаційні фінансові обмеження, яких зобов'язані дотримуватись усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів? Які причини їх запровадження?
13. Сутність бюджетних запитів та їх зв'язок зі звітом про виконання паспортів бюджетних програм.
14. Бюджетний кодекс України вимагає, щоб головні розпорядники бюджетних коштів забезпечували своєчасність та достовірність бюджетних запитів. Чим це можна пояснити?
15. Згідно з Бюджетним кодексом зміст бюджетних запитів має включати всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України, індикативних прогнозних показників Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прокоментуйте, чому має право на життя дана вимога Бюджетного кодексу України.
16. Які умови потрібно виконати, щоб міністр фінансів включив бюджетний запит до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів?
17. Міністерство фінансів під час підготовки проекту Державного бюджету України розглядає та вживає заходів щодо усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів. Поясніть, як і для чого проводиться дана процедура?
18. Кабінет Міністрів подає проект закону про Державний бюджет України до його схвалення Раді національної безпеки і оборони України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони. Які найважливіші статті сюди можна віднести? Яка роль в даній ситуації РНБО?
19. До проекту закону про Державний бюджет України додається пояснювальна записка. Яку інформацію містить даний документ? Чому саме ця інформація є важливою для депутатів Верховної Ради при розгляді та прийнятті закону про Державний бюджет України?
20. Оцінка надходжень бюджету, що пропонується для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету, дається на підставі підготовлених даних. Прокоментуйте, чому це повинно відбуватися саме так?
21. Міністерство фінансів аналізує запропонований обсяг видатків та кредитування за функціональною, відомчою, програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету, економічною класифікацією видатків бюджету на виконання державою функцій. Чим особлива кожна з вищезазваних класифікацій видатків та кредитування? Поясніть, чому аналіз видатків та кредитування потрібно робити саме по цих напрямках класифікації?
22. Дуже важливо, що народним депутатам при розгляді проекту закону про Державний бюджет України надається інформація щодо врахування Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Поясніть, чому це повинно відбуватися саме так?

23. Чому в пояснювальній записці до проекту закону про Державний бюджет України мають бути визначені базові показники та результати обрахунку індексів відносної податкоспроможності в розрізі регіонів?

24. Що таке міжбюджетні трансферти? Які види трансфертів використовуються в бюджетних відносинах та в чому їх суть?

25. Які субвенції в даний час набувають особливого значення?

26. До проекту Державного бюджету України додаються детальні розрахунки:

а) розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за функціями і видами місцевих бюджетів;

б) коригуючих коефіцієнтів;

в) коефіцієнтів вирівнювання.

Прокоментуйте сутність та важливість цих розрахунків при прийнятті закону про Державний бюджет України.

27. Що таке прожитковий мінімум та мінімальний споживчий кошик? Яке відношення ці фінансово-економічні категорії мають до формування видаткової частини проекту закону про Державний бюджет України?

28. Що таке державна цільова програма, з якою метою вона формується і яку структуру вона має, хто її схвалює та затверджує? Яка взаємозалежність існує між такою програмою та державним бюджетом?

29. Підприємствам яких сфер, галузей і чому переважно надають державні компенсації (дотації)?

30. Чому при складанні проекту Державного бюджету України та прийнятті закону про даний бюджет потрібен чіткий перелік пільг з податків та зборів (обов'язкових платежів)?

31. Для чого при розгляді проекту закону про Державний бюджет України потрібні дані про державні боргові та гарантійні зобов'язання?

32. Які позитиви має у бюджетному процесі наявність прогнозів Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди?

33. Поясніть, з якою метою для розгляду проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді додаються:

- доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;

- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України.

Прокоментуйте мету та завдання управління державним боргом у 2010-2013 роках, окреслені Урядом України.

Тестові завдання**1. Проект закону про Державний бюджет України розробляє:**

- а) Міністерство економіки України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Кабінет Міністрів України;*
- г) комітет Верховної Ради України з питань бюджету.*

2. Міністерство фінансів України:

- а) відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України;*
- б) визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- в) не визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- г) відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України та визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.*

3. На підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах Міністерство фінансів України:

- а) визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування для складання проекту Державного бюджету України;*
- б) визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України;*
- в) визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- г) дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.*

4. Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період розробляє:

- а) Міністерство економіки України;*

- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Кабінет Міністрів України;*
- г) Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади.*

5. Міністерство фінансів України разом з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України:

- а) до 1 червня року, що передує плановому;*
- б) до 20 березня року, що передує плановому;*
- в) до 15 квітня року, що передує плановому;*
- г) до 1 вересня поточного року.*

6. Після розробки проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до 20 березня року, що передує плановому, Міністерство фінансів України подає його на розгляд до:

- а) Кабінету Міністрів України;*
- б) Верховній Раді України;*
- в) Комітету Верховної Ради з питань бюджету;*
- г) Президенту України.*

7. Національний банк подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогностичні монетарні показники на наступний рік:

- а) не пізніше 15 березня року, що передує плановому;*
- б) до 15 квітня року, що передує плановому;*
- в) до 15 березня року, що передує плановому;*
- г) не пізніше 1 квітня року, що передує плановому.*

8. Проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік подається до Верховної Ради та Кабінету Міністрів:

- а) не пізніше 15 березня року, що передує плановому;*
- б) до 15 квітня року, що передує плановому;*
- в) до 15 березня року, що передує плановому;*
- г) до 1 квітня року, що передує плановому.*

9. Проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік використовуються:

- а) для складання бюджетного запиту;*
- б) для складання проекту закону про Державний бюджет України;*
- в) для розробки проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;*
- г) для визначення прогностичних монетарних показників на наступний рік.*

10. Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому:

- а) розглядає прогностичні монетарні показники на наступний рік;*
- б) схвалює проект кошторису доходів та витрат Національного банку України;*
- в) розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;*
- г) складає проект закону про Державний бюджет України.*

11. Після розгляду та схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період Кабінет Міністрів України подає його до Верховної Ради України:

- а) у триденний строк;*
- б) у п'ятиденний строк;*
- в) у тижневий строк;*
- г) протягом місяця.*

12. Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на:

- а) показниках бюджетних запитів;*
- б) показниках Зведеного бюджету України;*
- в) прогностичних монетарних показниках на наступний рік;*
- г) прогностичних і програмних документах економічного та соціального розвитку.*

13. Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період має містити положення щодо:

- а) основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України, основних завдань бюджетної політики;*
- б) пріоритетних завдань податкової політики, реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;*
- в) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України й інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України;*
- г) всі відповіді правильні.*

14. Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів:

- а) інструкції з підготовки бюджетних запитів;*
- б) показники взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами;*
- в) розмір дотацій вирівнювання;*
- г) всі відповіді правильні.*

15. Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни:

- а) визначені Верховною Радою України;*

- б) визначені Президентом України;*
- в) визначені Кабінетом Міністрів України;*
- г) визначені Міністерством фінансів України.*

16. Інструкції з підготовки бюджетних запитів, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів:

- а) можуть запроваджувати організаційні обмеження;*
- б) можуть запроваджувати фінансові та інші обмеження;*
- в) правильні відповіді а) та б);*
- г) не можуть запроваджувати обмежень.*

17. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів:

- а) з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм;*
- б) з урахуванням висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;*
- в) з урахуванням положень Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;*
- г) з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм та висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.*

18. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України у терміни та порядку, встановлені:

- а) Бюджетним кодексом України;*
- б) законом України про Державний бюджет України на відповідний рік;*
- в) Міністерством фінансів України;*
- г) правильної відповіді немає.*

19. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують:

- а) своєчасність подання Міністерству фінансів України бюджетних запитів;*
- б) достовірність поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів;*
- в) достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів;*
- г) правильні відповіді: а) та в).*

20. Подані Міністерству фінансів України бюджетні запити мають містити всю інформацію, необхідну для:

- а) аналізу показників проекту Державного бюджету України;*
- б) аналізу показників Основних напрямів бюджетної політики на плановий період;*
- в) аналізу індикативних прогностичних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;*
- г) правильні відповіді: а) та в).*

21. Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів на етапі:

- а) підготовки до складання проекту Державного бюджету України;*
- б) складання проекту Державного бюджету України;*
- в) розгляду проекту Державного бюджету України;*
- г) складання і розгляду проекту Державного бюджету України.*

22. Рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України приймає:

- а) розпорядник бюджетних коштів;*
- б) головний розпорядник бюджетних коштів;*
- в) Міністр фінансів України;*
- г) Міністерство фінансів України.*

23. Рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України приймається на основі результатів аналізу, у тому числі:

- а) на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм;*
- б) на підставі висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;*
- в) правильні відповіді: а) та б);*
- г) правильної відповіді немає.*

24. Міністерство фінансів України розглядає та вживає заходів щодо усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів під час:

- а) підготовки проекту Державного бюджету України;*
- б) розгляду проекту Державного бюджету України;*
- в) затвердження Державного бюджету України;*
- г) правильної відповіді немає.*

25. Пропозиції щодо термінів і порядку розгляду проекту закону про Державний бюджет України в Кабінеті Міністрів України вносить:

- а) Верховна Рада України;*
- б) Президент України;*
- в) голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету;*
- г) Міністерство фінансів України.*

26. Проект закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України:

- а) Міністерство фінансів України;*
- б) голова комітету Верховної Ради України з питань бюджету;*
- в) Президент України;*
- г) Кабінет Міністрів України.*

27. Постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами Кабінет Міністрів України подає:

- а) Верховній Раді України;*
- б) Раді національної безпеки і оборони України;*
- в) Президенту України;*
- г) Верховній Раді України та Президенту України.*

28. Проект закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України та Президенту України:

- а) до 1 вересня року, що передує плановому;*
- б) не пізніше 1 вересня року, що передує плановому;*
- в) до 15 вересня року, що передує плановому;*
- г) не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.*

29. Пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України:

- а) до прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про схвалення проекту закону про Державний бюджет України;*
- б) до 1 жовтня року, що передує плановому;*
- в) разом із проектом закону про Державний бюджет України;*
- г) правильної відповіді немає.*

30. Пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України має містити:

- а) інформацію про економічне становище держави та основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;*
- б) інформацію щодо врахування основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період;*
- в) інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов державних запозичень;*
- г) всі відповіді правильні.*

Ситуаційні вправи

1. В Департаменті державного бюджету Ви очолюєте відділ планування державного бюджету. Поясніть, чому Ваш відділ не зможе підготувати пропозиції по загальних параметрах державного бюджету без наступних прогностичних показників: ВВП, індекс споживчих цін, індекс цін виробників, середньомісячна зарплата працівників, платіжний баланс держави.

2. Вам, працівнику відділу планування державного бюджету, доручили проаналізувати залежність між зростанням цін на енергоресурси, невиконанням державних цільових програм і прогностичних показників Державного бюджету України.

3. Вам, керівнику Департаменту доходів, доручили здійснити розрахунки та підготувати пропозиції щодо прогнозного обсягу доходів залежно від таких прогнозних монетарних показників: купівельна спроможність населення, валютний курс, рівень цін, рівень інфляції, рівень облікової ставки, швидкість обертання грошової маси в країні. Яким чином кожен з цих прогнозних монетарних показників впливає на доходи державного бюджету України?

4. Ви, як керівник Департаменту державного бюджету, вимагаєте чіткий перелік пільг з податків і зборів на наступний бюджетний період. Для чого при складанні проекту Державного бюджету України Вам потрібен чіткий перелік пільг з податків та зборів (обов'язкових платежів)?

РОЗГЛЯД ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

§ 1. Порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України.

§ 2. Предмет регулювання закону про Державний бюджет України.

§ 3. Особливості формування бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України.

§ 4. Сучасна практика, особливості складання, розгляду та затвердження державного бюджету в зарубіжних країнах.

Предметом даної теми є технологія розгляду і затвердження державного бюджету, основні об'єкти (предмет) регулювання Закону України про Державний бюджет України та процеси формування надходжень, здійснення витрат бюджету у разі несвоєчасного набрання чинності Закону України про Державний бюджет України.

Об'єктом теми є проект Закону України про Державний бюджет України та предмет його регулювання.

Мета — розкрити порядок розгляду, затвердження Державного бюджету України, зміст та важливість предмета регулювання, особливості формування надходжень та здійснення витрат в разі несвоєчасного набрання чинності Закону України про Державний бюджет України, підкреслити роль даного етапу бюджетного процесу в уточненні структури доходів і видатків державного бюджету, в акцентуванні на пріоритетних напрямках розвитку економіки та соціальної сфери, в укріпленні обороноздатності держави та посиленні економічної та фінансової безпеки держави.

§ 1. Порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України

Розгляд і затвердження Державного бюджету України відбувається відповідно до Регламенту Верховної Ради України (статті 153-159 Закону України “Про регламент Верховної Ради України” №1861-IV від 10.02.2010 року).

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та цього Регламенту.

Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік надається народним депутатам для ознайомлення не пізніше ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді представляє на її пленарному засіданні Міністр фінансів України не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради.

Від комітету з питань бюджету, до предмета відання якого належать питання бюджету, з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України виступає голова комітету.

Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту).

За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про схвалення і прийняття його до розгляду або рішення про його відхилення у разі:

1) внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік без подання всіх документів, передбачених Бюджетним кодексом України;

2) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період;

3) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетним кодексом України.

У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік для його повторного представлення з урахуванням пропозицій Верховної Ради або обґрунтуванням їх відхилення.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, передбачених цією главою.

У разі порушення Кабінетом Міністрів України строків подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також порушення строків подання його на друге читання строки розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік обчислюються з дня його фактичного подання Кабінетом Міністрів України.

У разі відставки Кабінету Міністрів України до подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік або після відхилення Верховною Радою поданого проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік відлік строків розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік припиняється і відновлюється після подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік новосформованим Кабінетом Міністрів України.

Після прийняття Верховною Радою до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік народні депутати, комітети не пізніше 1 жовтня

(6 жовтня), якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, формують свої пропозиції до проекту закону і направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Пропозиції, направлені до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, після 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, до розгляду не приймаються.

Пропозиції народних депутатів, комітетів не пізніше 15 жовтня (20 жовтня), якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України та за участі ініціаторів внесення пропозицій. Причини відхилення пропозицій комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, обґрунтовуються у висновках комітету.

За результатами розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує висновки і пропозиції, порівняльну таблицю з дотриманням вимог, передбачених статтею 118 цього Регламенту, та проект відповідної постанови Верховної Ради.

Порівняльна таблиця, проект постанови Верховної Ради, висновки і пропозиції комітету та супровідні документи надаються народним депутатам не пізніше як за п'ять днів до розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Верховна Рада розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня (25 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому.

У разі якщо бюджетний період не співпадає з календарним роком, строки розгляду встановлюються за процедурним рішенням Верховної Ради.

Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду.

Розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні проводиться за процедурою повного обговорення з урахуванням особливостей, передбачених у цій статті.

Під час обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за письмовими заявами, депутатських фракцій, народним депутатам, представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.

Після завершення розгляду законопроекту в першому читанні висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлені комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету ставляться на голосування в цілому.

Висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вважаються прийнятими, а проект закону вважається прийнятим у першому читанні, якщо на їх підтримку проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Схвалені Верховною Радою висновки та пропозиції комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради.

Якщо Верховною Радою не прийнято позитивного рішення на підтримку висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в цілому, проводиться постатейне голосування пропозицій.

Під час постатейного голосування пропозицій першими ставляться на голосування ті пропозиції, які комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, пропонує відхилити і на розгляді та голосуванні яких наполягають ініціатори їх внесення.

У разі, якщо народні депутати — ініціатори внесення пропозицій, які комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, пропонується відхилити, не наполягають на їх розгляді, голосування щодо них не проводиться.

Голосування пропозицій, які комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, пропонує відхилити і на розгляді яких наполягають ініціатори їх внесення, проводиться щодо кожної пропозиції окремо.

Після розгляду пропозицій, проводиться постатейне голосування пропозицій, які комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, пропонує врахувати. Якщо у народних депутатів немає зауважень, пропозиції, які комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, пропонує врахувати, ставляться на голосування разом у цілому.

Якщо під час постатейного голосування пропозицій показники бюджету, які містить підготовлений до першого читання проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, залишаються збалансованими, Верховна Рада може прийняти рішення про прийняття його за основу в першому читанні.

У разі, якщо під час постатейного голосування пропозицій показники бюджету стають розбалансованими, Верховна Рада направляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки на повторне перше читання.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу в першому читанні Кабінет Міністрів України у 14-денний строк, але не пізніше 3 листопада (8 листопада), якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, подає до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльну таблицю щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради з дотриманням вимог, передбачених статтею 118 цього Регламенту.

Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, протягом трьох днів після дня внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний

рік, підготовленого Кабінетом Міністрів України до другого читання, готує висновок щодо пропозицій та поправок, запропонованих до другого читання Кабінетом Міністрів України, з відповідним обґрунтуванням щодо них.

Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому.

Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді Міністра фінансів України щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради проекту закону.

Голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, доповідає висновки комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради Кабінетом Міністрів України при підготовці проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до другого читання.

Після доповідей Міністра фінансів України та голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, слово для виступу в порядку, визначеному цим Регламентом, надається представникам депутатських фракцій.

Після закінчення виступів представників депутатських фракцій Верховна Рада переходить до постатейного голосування поданого на друге читання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

За результатами постатейного голосування проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховною Радою може бути прийнято рішення про прийняття його в другому читанні або направлення до Кабінету Міністрів України для підготовки на повторне друге читання.

Під час розгляду в другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада затверджує загальний обсяг дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету України, розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на наступний бюджетний період, обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

Не прийняті під час голосування в другому читанні статті проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік переносяться на розгляд у третьому читанні.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, готує його до третього читання з урахуванням пропозицій, підтриманих Верховною Радою у другому читанні.

Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує висновки і пропозиції щодо розбіжностей у визначенні доходів, видатків, а також дефіциту Державного бюджету України, які виникли в результаті внесення змін до проекту закону в другому читанні, і готує порівняльну таблицю. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні внесення до нього нових пропозицій та поправок не допускається, їх розгляд не проводиться.

Третє читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та співповіді Міністра фінансів України щодо:

1) висновків стосовно тих статей законопроекту, які були змінені після врахування при підготовці до третього читання не прийнятих у другому читанні статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і врахування яких призвело до необхідності внесення змін до інших статей проекту закону, прийнятих у другому читанні;

2) пропозицій комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, стосовно уточнення статей проекту закону, до яких пропонується внести зміни з метою збалансування доходів і видатків для досягнення затвердженого дефіциту Державного бюджету України на наступний рік.

Після доповіді та співдоповіді проводиться голосування пропозицій комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, які не були прийняті в другому читанні, та прийняття проекту закону в цілому.

У разі якщо рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік із запропонованими пропозиціями комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, в цілому не прийнято, проводиться голосування щодо кожної пропозиції, запропонованої комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.

У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у цілому цей проект закону за рішенням Верховної Ради направляється на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. Якщо таке рішення не прийнято, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається відхиленим. У такому випадку, а також у разі неприйняття зазначеного законопроекту у повторному третьому читанні Верховна Рада приймає рішення (з установленням строків) щодо підготовки Кабінетом Міністрів України нового проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Якщо деякі показники Закону України «Про Державний бюджет України» змінені порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні, Кабінет Міністрів України протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України даного закону подає Президенту України обґрунтування і розрахунок даних бюджетних показників.

Кабінет Міністрів України зобов'язаний у тижневий термін подати Верховній Раді України зміни до показників зазначених у законі, та оновлених відповідно до пропозицій Президента України додатки до нього, у випадку, якщо Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, для повторного розгляду.

Закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки у головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради, не пізніше як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.

§ 2. Предмет регулювання закону про Державний бюджет України

Предмет регулювання Закону «Про Державний бюджет України» — це конкретні фінансові категорії та певні напрями бюджетних відносин, які характеризують стан та перспективи рівня досягнення об'ємів та цільових напрямів використання фінансових ресурсів, що акумулюються у державному бюджеті. Згідно статті 40 Бюджетного кодексу України предметом регулювання Закону «Про Державний бюджет України» є:

а) наступні фінансові категорії (доходи, видатки, кредит, граничний обсяг річного дефіциту (профіциту), розмір оборотного залишку коштів державного бюджету, розмір мінімальної зарплати, прожиткового мінімуму);

б) напрями бюджетних відносин (бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету, бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів).

У ст. 1 Закону про Державний бюджет України затверджуються загальна сума доходів і загальна сума видатків з їх поділом на загальний та спеціальний фонди та кредитування бюджету.

Закон про Державний бюджет України може передбачати встановлення граничного розміру річного дефіциту або профіциту державного бюджету у відповідному бюджетному періоді в залежності від того, яка соціально-економічна та фінансова ситуація склалася в Україні.

У додатках до закону мають відобразитися доходи та фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією. Окремими статтями закону встановлюються джерела формування державного бюджету в загальній сумі або у фіксованих частках (відсотках), а також особливості обчислення або розподілу їх між загальним і спеціальним фондами державного бюджету та між державним і місцевими бюджетами.

Окремий розділ закону про державний бюджет складають статті, що встановлюють граничний розмір державного боргу, визначають можливість надання державних гарантій при одержанні кредитів суб'єктами господарювання державного сектору економіки тощо.

У додатку до закону про бюджет має бути вказано перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді. Важливо, що цей перелік зроблено в розрізі бюджетних програм.

Кабінет Міністрів України законодавчо оформив Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією (постанова Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 978).

Згідно з зазначеною постановою, Міністерство фінансів України щороку розробляє зазначену Стратегію в місячний строк після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік. Механізм розроблення даної стратегії зображений на рис. 11.1.

У статті 40 Бюджетного кодексу України (пункт 1 підпункт 5) мова йде про бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною

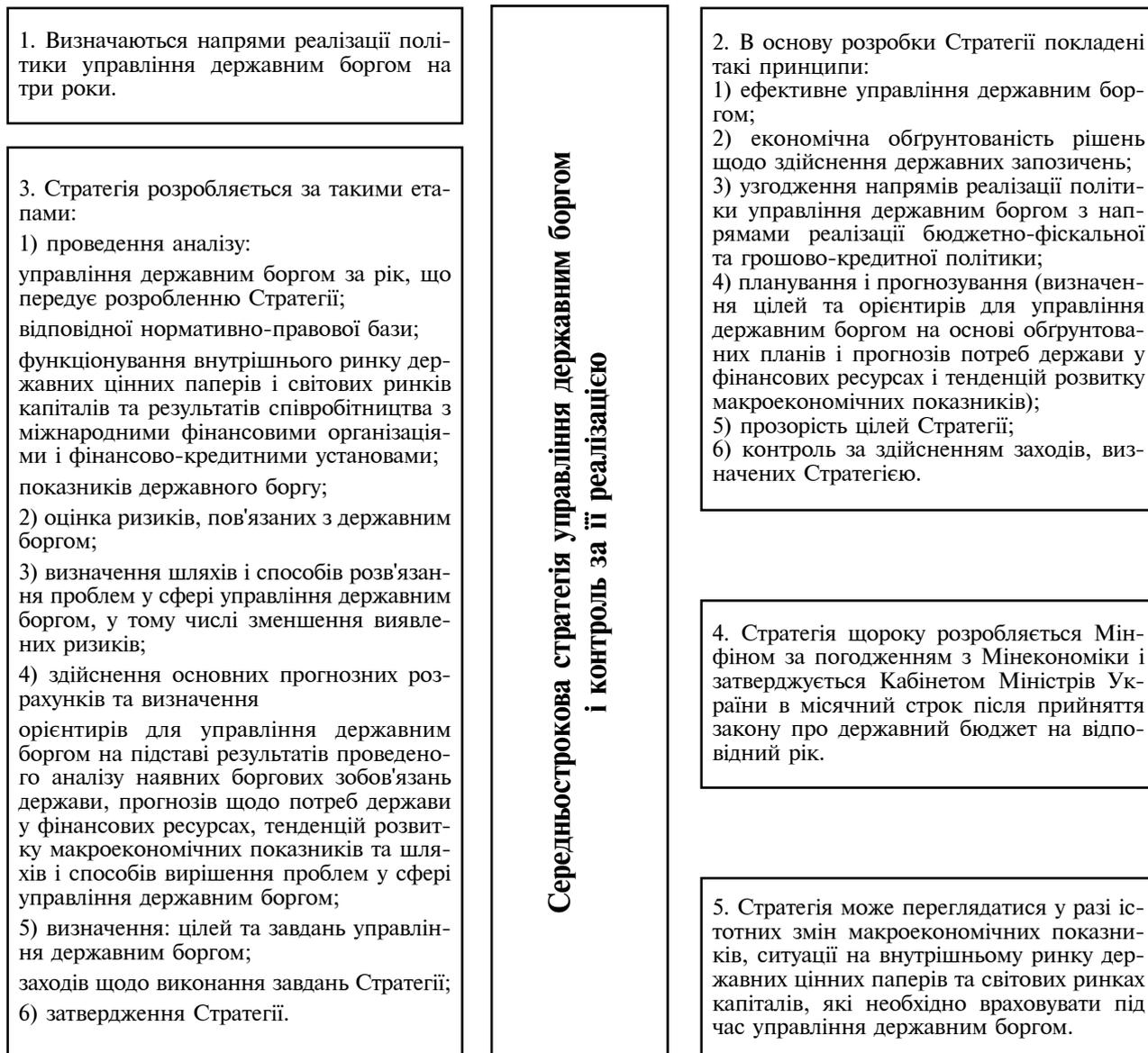


Рис. 11.1. Механізм розробки Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією

класифікацією, при цьому регламентується обов'язкове виділення видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями. Розмір оборотного залишку коштів державного бюджету затверджують у законі про державний бюджет та використовують під час касових розривів, а потім їх розмір поновлюють до кінця бюджетного періоду.

Стаття 40 визначає предметом регулювання закону про Державний бюджет України розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період. Розмір

прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати встановлюється для забезпечення належного соціального захисту кожного громадянина України. Ці показники встановлюються відповідно до Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» і знаходять своє відображення у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний бюджетний період у розділі «Особливі положення». Це важливо для бюджетного процесу, тому що величина мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму в поточному бюджетному періоді впливає на розміри посадових окладів працівників бюджетної сфери, оплата праці яких здійснюється на основі єдиної тарифної сітки, державних соціальних допомог сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, а це в свою чергу впливає на зміну обсягів видатків з бюджетів різних рівнів.

Предметом регулювання закону про Державний бюджет України можуть бути також додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

У законі про Державний бюджет України відображаються видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів державного бюджету. Вони повинні бути деталізовані за програмною, функціональною, економічною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету. Це здійснюється для підвищення ефективності аналізу фінансування витрат за їхніми напрямками, співставлення кошторисних витрат за однотипними установами, статистичної обробки бюджетних показників, в процесі якої відслідковується динаміка і тенденції розвитку показників, розробляються прогнози щодо розвитку бюджетних відносин. Такий поділ створює умови для порівнянності показників державного бюджету та місцевих бюджетів, полегшує розгляд бюджетів та їх економічний аналіз, спрощує контроль за виконанням бюджету, своєчасністю і повнотою акумуляції коштів, використанням їх за цільовим призначенням, за рівнем ефективності та результативності використання фінансових ресурсів, забезпечує можливість синтетичного та аналітичного обліку у бюджетних установах та організаціях.

§ 3. Особливості формування бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України

Бюджетний кодекс регулює права Кабінету Міністрів України здійснювати витрати з державного бюджету у разі несвоєчасного набрання чинності закону про Державний бюджет України. У такому випадку Уряд країни змушений базуватися на показниках попереднього бюджетного періоду по доходах, видатках і кредитуванню Державного бюджету України.

Враховуючи постійний характер державних видатків, Кабінет Міністрів наділяється правом здійснювати витрати з обов'язковим врахуванням таких вимог:

- витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, пода-

ному Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

- щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених частиною шостою статті 16 та частиною четвертою статті 23 цього Кодексу, а також пунктами 4 і 5 частини другої цієї статті).

До набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

1) забороняється із загального фонду державного бюджету здійснювати витрати в частині капітальних видатків та надання кредитів з бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних із ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із введенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;

2) державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;

3) діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету і обсяги трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами;

4) соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;

5) перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Такий підхід упереджує відхилення від обраної стратегії соціально-економічного розвитку і забезпечує від виникнення додаткових диспропорцій.

§ 4. Сучасна практика, особливості складання, розгляду та затвердження державного бюджету в зарубіжних країнах

На сучасному етапі розвитку економіки незалежної України загалом, і бюджетної системи зокрема, важливим питанням постає розвиток і удосконалення бюджетного процесу. Тому пріоритетним напрямом у цій сфері стає використання світового досвіду бюджетного прогнозування і пошук можливостей для його впровадження в

Україні. На сьогоднішній день державний бюджет зарубіжних країн базується на балансовому методі, згідно якого видатки дорівнюють доходам. Структура Державного бюджету має свої особливості в кожній країні, наприклад, Державний бюджет у Великій Британії включає дві частини:

- 1) консолідований фонд, по якому проходять поточні доходи і видатки;
- 2) національний фонд позичок, по якому показуються видатки по капітальних вкладеннях.

В цілому ж державний бюджет сучасних зарубіжних країн виконує такі функції, як:

- перерозподіл національного доходу;
- державне регулювання і стимулювання економіки;
- фінансове забезпечення соціальної політики;
- контроль за утворенням і використанням централізованого фонду державних коштів.

Державний бюджет і його складові — доходи і видатки дуже чутливі до кон'юктурних змін макроекономічних і макрофінансових показників, тому вихідною основою і важливим елементом бюджетних розрахунків є реально обґрунтовані макроекономічні і макрофінансові прогнози, без яких неможливе якісне складання бюджету. Відповідно подібні передбачення мають бути доступними для контролю, відкриті для незалежної експертизи. У західних країнах при поданні річного бюджету в законодавчі органи мають бути обнародовані також макроекономічні і мікрофінансові оцінки та припущення. Так, у США і Німеччині міністерства фінансів готують повний набір макроекономічних прогнозів у бюджетно-фіскальному контексті, які розглядаються конгресом і бундестагом водночас із альтернативними прогнозами уряду. В Канаді інший підхід — в основу державної макроекономічної політики покладені узагальнені прогнози приватного сектору (оцінки союзів промисловців і підприємців тощо).

У більшості країн бюджет все ще складається на рік. Проте набуває сили тенденція науково і кількісно обґрунтованого передбачення перспектив економічного розвитку, наслідків поточної фінансової політики на майбутнє. З кінця 90-х років у країнах — членах ЄС згідно зі спеціальним законодавчим актом Союзу («The Stability and Growth Pact») введено обов'язкове трирічне прогнозування у сфері фіскальної політики, яке має також сприяти підвищенню ефективності контролю виконання стабілізаційних програм. Усе більше урядів розробляють середньострокові, а в деяких випадках і довгострокові оцінки і прогнози бюджетно-фіскального стану держави. Експерти Міжнародного валютного фонду назвали таку практику основою бюджету на середньострокову перспективу (ОБСП).

Наприклад, у ФРН закон про бюджетні принципи на всіх рівнях державного управління передбачає обов'язкове фінансове планування на п'ять років наперед. Для виконання цього завдання, координації й узгодження фінансового та бюджетного планування федерації, земель та общин, установлення загальних цілей і пріоритетів бюджетної політики ще в 1968 році була створена Рада з фінансового планування. До її завдань входять також дотримання єдиних принципів і систематизація фінансового планування, визначення єдиних народногосподарських і фінансово-економічних його

напрямів та вимог для виконання суспільних завдань. Одним із найважливіших завдань Ради є координація законодавчо передбаченого п'ятирічного фінансового планування федерації, земель і общин. У своїй діяльності Рада повинна постійно керуватися завданнями і вимогами закону «Про сприяння стабілізації і зростання економіки». Це пов'язано з необхідністю врахування й дотримання принципу автономності і незалежності бюджетного господарства членів федерації та їх бюджетних прав. До складу Ради, яку очолює Міністр фінансів федерації, входять Міністр економіки федерації, відповідні міністри земель та представники общин. У засіданнях Ради бере участь представник німецького Центрального банку. Рішення Ради мають рекомендаційний характер.

У сучасній Угорщині державний бюджет розробляється на трирічну перспективу розвитку економіки і фінансів. Важлива перевага прогнозування, в тому числі і для країн з перехідною економікою, полягає в тому, що воно допомагає ув'язати поточний та інвестиційний бюджети (бюджети розвитку), без чого корисність бюджетної інформації була б обмеженою.

Досвід розроблення бюджетів за методом ОБСП у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), у скандинавських країнах, ФРН, Великій Британії та Австралії зокрема, заслуговує на увагу і свідчить про необхідність його глибокого вивчення з метою застосування позитивних елементів у фінансовій практиці України.

ОБСП дає чітке уявлення про вартість проведення поточної державної політики, служить механізмом, що дає змогу контролювати запровадження нових її заходів, а також відстежувати виконання бюджету за межами одного року. Вона забезпечує транспарентну підзвітність виконавчої влади і створює необхідну базу для складання детальнішого бюджету, орієнтованого на досягнення певних результатів.

ОБСП властиві такі ключові характеристики:

- оголошення цілей бюджетної та податкової політики;
- проведення комплексу макроекономічних і бюджетно-фіскальних прогнозів на середньострокову перспективу;
- оцінка видатків бюджетних міністерств і відомств на строк від двох до чотирьох років після закінчення поточного бюджетного року;
- офіційні оцінки на перспективу або за поточний рік, що служить основою для узгодження бюджету на наступний рік;
- бюджетні асигнування міністерствам і відомствам стають об'єктами жорстких бюджетних обмежень.

Процес підготовки оцінок на перспективу в кілька років дає значні переваги фінансованим із бюджету відомствам, бо забезпечує вищий ступінь завбачення та підвищує визначеність діяльності на програмному рівні. Загалом ОБСП створює умови для гнучкішого та ефективнішого використання бюджетних ресурсів.

Оцінюючи ОБСП загалом, зауважимо, що цей метод бюджетного прогнозування є оптимальним прозорим інструментом для формування, оцінки та реалізації фінансової політики за умови існування реального, систематичного і гласного контролю в бюджетно-фіскальній сфері. ОБСП повинна також спиратися на досконалі організаційні форми управління та сувору бюджетну дисципліну.

У науковому плані практика багаторічних бюджетів поставила питання про розмежування понять планування і прогнозування. Під планом, наприклад, в англійських країнах, розуміють обов'язкове визначення «розподілу ресурсів і обсягів виробництва зверху донизу ієрархічною адміністративною структурою», а під прогнозуванням — «систематичний метод отримання оцінок майбутніх значень економічних показників, що звичайно заснований на аналізі спостережень за їхньою минулою поведінкою». Отже, планування передбачає організаційно централізовану систему визначення показників, а прогнозування має характер передбачення, одержаного науково-аналітичними методами. Не маючи директивного статусу, прогнозування виконує індикативну роль, має значення орієнтовної установки.

Практика багаторічних бюджетів особливо розвинена у країнах ОЕСР, із яких розглянемо держави «Великої сімки»: Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, Федеративної Республіки Німеччини, Франції, Італії, Канади і Японії.

У США Адміністративно-бюджетне управління (АБУ) при президенті, виходячи з базового рівня бюджетних показників готує для щорічного бюджетного послання конгресу прогнози надходжень, видатків і дефіциту (профіциту), а Бюджетне управління конгресу подає альтернативні прогнози. На їх основі конгрес приймає бюджетну резолюцію з горизонтом на п'ять років. У процесі прогнозування бюджетних значень беруть участь усі федеральні відомства, розрахунки яких у стандартному форматі зводяться в АБУ. Президент обнародує висновки АБУ щодо загальних принципів наступного і майбутніх бюджетів, а також ліміти, якими мають обмежуватися окремі міністерства, розробляючи відомчі кошториси.

У Великій Британії починаючи з 60-х років так званий огляд бюджетних видатків охоплює трирічний період: поточний бюджетний рік і два наступні роки. Показники першого року остаточні, а двох наступних переглядаються урядом. Мета бюджетного огляду полягає в забезпеченні ув'язки бюджетних призначень за кожним роком з середньостроковою фінансовою стратегією уряду. Показники бюджетного огляду не підлягають перевищенню, для чого передбачаються не в постійних цінах, як було до 1980 р., а в поточних ринкових цінах (на касовій основі). Замість автоматичної переоцінки поточних витрат державні відомства мають узгоджувати зростання цін, а також видатків за конкретними програмами, із затвердженими базовими показниками. Вимоги збільшення видатків розглядаються як офіційні заявки на додаткові фінансові ресурси.

Функціональну і координуючу роботу щодо розроблення бюджетних оглядів і одnorічних бюджетів у рамках здійснення фінансово-економічної політики виконує казначейство (міністерство фінансів). Це оригінальна ієрархічна структура, яка варта того, щоб її описати. Офіційно британське казначейство очолює сам прем'єр-міністр із титулом першого лорда казначейства. Фактично функції міністра зосереджені у канцлера казначейства. До числа вищих керівників належать генеральний казначей, фінансовий секретар, парламентський секретар, п'ять лордів-уповноважених, а також головний секретар казначейства, на якого і покладені обов'язки поточного планування і перспективного прогнозування бюджетних видатків. По завершенні всіх розрахунків нарізно публікуються «Біла книга» і бюджет (з детальними

даними про видатки і доходи). Відповідальність за окремі розділи «Білої книги» несуть конкретні галузеві міністерства, що зроблено з метою спонукати відомчу бюрократію звітувати про результати діяльності та плани на майбутнє, проводити моніторинг й оцінку досягнень.

У Німеччині підготовка річного бюджету регламентується щорічним, затвердженим бундестагом середньостроковим фінансовим планом на п'ять років. Перший рік — це поточний бюджетний рік, другий — рік, на який формується черговий бюджет, наступні три роки — це і є плановий період оптимального у часі прогнозованого бюджетного поля. Техніка фінансового планування у часі має «ковзний» характер. Фінансовий план складається щороку заново, і при цьому період планування зміщується на один рік уперед. Це дає можливість більш гнучко реагувати на зміни кон'юнктури економічного і соціального розвитку. У процесі фінансового планування на перші два планові роки складається загальноекономічний прогноз з урахуванням очікуваних змін економічної кон'юнктури. Показники трьох останніх років плануються без урахування таких змін. Під час прогнозування потреби в грошових коштах на останні три роки планового періоду в розрахунки включається поправка на зростання цін і підвищення процентів. Фінансовий план і відповідний йому федеральний бюджет розробляються з урахуванням побажань земель і общин, інтереси яких виражає Рада з фінансового планування, в якій представлені всі рівні державного управління. Фінансовий план і бюджет розробляються за принципом «зверху вниз». Оцінки доходів федерального бюджету, його сальдо, а також видатків за 40 укрупненими статтями визначаються в середньостроковій перспективі на підставі макроекономічних та макрофінансових прогнозів і кон'юнктурних припущень. Але для поточної роботи фінансові органи мають всю аналітично-статистичну базу з майже 8000 позицій видатків і 1500 позицій доходів бюджету.

Найважливіша мета середньострокового фінансового плану — формулювання бюджетних пріоритетів відповідно до соціально-економічної політики уряду, а також, що особливо важливо, стримування надмірного попиту на бюджетні видатки. Інструкції міністерства фінансів вимагають від державних відомств і установ неухильного дотримання лімітів, зафіксованих у фінансовому плані, а також регламентують зростання поточних і адміністративних видатків.

У сучасній Франції комплексний процес складання багаторічних бюджетів на основі прогнозування відсутній, хоч такі види державних видатків, як оборона і фінансування так званих заморських територій регулюються законами довгострокової дії. Варто нагадати, що у період 1947-1975 роки фінансова політика підпорядковувалася програмуванню (індикативному плануванню) на п'ятирічний термін, яке відіграло значну роль в економічному розвитку Франції і слугувало свого часу взірцем для всього західного світу. Подібну метаморфозу можна пояснити послабленням активного втручання держави в економічне життя. Французькому бюджетному процесу властивий принцип пріоритету ресурсів, тобто парламент затверджує видаткову частину бюджету після дохідної.

У Канаді бюджетні розрахунки на перспективу регламентуються спеціальною урядовою структурою з управління фінансовою політикою і видатками. У процесі

складання багаторічних бюджетів принцип «зверху вниз», призначений для визначення стратегічних цілей, доповнюється оперативним плануванням за принципом «знизу вверху», що передбачає детальний розгляд кожної статті видатків. На рівні виконавчої влади в бюджетному процесі взаємодіють казначейство, міністерство фінансів, а також так звана таємна рада (Privy Council) — запозичений із колишньої метрополії дорадчо-виконавчий орган державного управління. До складу ради входять усі колишні й нинішні міністри, спікери обох палат парламенту, інші відомі політичні діячі.

Управління таємної ради виконує функції стратегічного планування, а також є центром зосередження й аналізу рекомендацій щодо здійснення фінансово-економічної політики. Отже, за британським взірцем канадський механізм багаторічного бюджетного прогнозування, тією мірою, якою у ньому беруть участь неофіційні члени таємної ради, діє на громадських засадах.

Щорічно з позиції державних пріоритетів канадський уряд переглядає і продовжує бюджетні розрахунки доходів і видатків на поточний і три наступні роки. Кожне бюджетне відомство розробляє оперативний план, відповідно до якого приймаються рішення про величину ресурсного забезпечення, необхідного для фінансування існуючих програм протягом трьох років, і подає в парламент свої оцінки необхідних видатків на багаторічну перспективу.

В Японії немає регулярного бюджетного прогнозування в межах багаторічних бюджетів, проте головна ланка фінансової системи — Державний бюджет — складається з бюджету центрального уряду (так званого загального рахунка), численних спеціальних бюджетів і бюджетів державних корпорацій. Останні дві ланки бюджетної системи за своїм обсягом навіть перевищують загальний рахунок і значною мірою мають інвестиційний характер. Так, із спеціального рахунка державних інвестицій і позик фінансуються промислові інвестиції, розвиток міст, енергетики та інші довгострокові витрати. Подібну роль виконують держанні корпорації з підтримання транспорту, рибальства, лісного і сільського господарства, а також корпорації, діючі в регіональному рівні.

З метою координації інвестиційної діяльності уряд щорічно складає план бюджетного інвестування та кредитування, але в межах затверженого обсягу видатків. Якщо приймається рішення про асигнування додаткових коштів, воно здійснюється за рахунок резервного фінансового фонду. Тобто розпорядження бюджетними коштами в Японії має обмежувально-дозвільний режим, подібний до других розвинених країн.

Складанню проектів бюджетів в Росії передують розробка прогнозів соціально-економічного розвитку держави, її суб'єктів, муніципальних утворень, галузей економіки, а також підготовки зведених фінансових балансів на базі яких органи виконавчої влади здійснюють розробку проектів бюджетів.

Проект бюджетів складають з врахуванням необхідності досягнення мінімальних державних соціальних стандартів на базі нормативів фінансових затрат на надання державних чи муніципальних послуг у відповідності з іншими нормами (нормативами) встановленими законодавством, а також правовими актами органів місцевого самоуправління.

Мінімальні державні соціальні стандарти Росії — це державні послуги, надання котрих гарантується державою громадянам на безоплатній і безповоротній основах за рахунок фінансування з бюджетів всіх рівнів бюджетної системи Російської Федерації і бюджетів державних позабюджетних фондів на визначеному мінімально допустимому рівні на всій території Росії.

Під мінімальною бюджетною забезпеченістю в Росії розуміють мінімально допустиму вартість державних і муніципальних послуг в грошовому еквіваленті, що надаються органами місцевого самоврядування у розрахунку на душу населення за рахунок коштів відповідних бюджетів [32, 216].

На базі прогнозу соціально-економічного розвитку Росії, зведеного балансу фінансових ресурсів визначаються основні напрями бюджетної політики на наступний фінансовий рік, які складають суть Бюджетного послання Президента Російської Федерації Зборам Російської Федерації (воно направляється не пізніше березня року, що передує даному фінансовому року). З Бюджетного послання і починається робота над складанням проекту бюджету. Дана робота є виключно прерогативою Уряду Російської Федерації, відповідних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Безпосередньо складання проектів бюджетів здійснюють Міністерство фінансів Російської Федерації, фінансові органи суб'єктів Російської Федерації і муніципальних утворень.

Складання бюджету Російської Федерації формується на основі:

1. Бюджетного послання Президента.
2. Прогнозу соціально-економічного розвитку відповідних територій на наступний фінансовий рік.
3. Основних напрямів бюджетної і податкової політики відповідного регіону на наступний фінансовий рік.
4. Прогнозу зведеного фінансового балансу відповідному регіону на наступний фінансовий рік.
5. Планів розвитку державного чи муніципального сектору економіки відповідного регіону на наступний фінансовий рік [1, 172].

Розробка і узгодження федерального бюджету відбувається у середині липня року, що передує плановому. Для повного обліку всіх фінансових ресурсів виконавчі органи влади кожного регіону (території) мають право скласти зведений баланс доходів і видатків суб'єкта федерації та муніципального управління.

Проект закону Російської Федерації чи рішення місцевої влади про бюджет має включати:

1. Основні характеристики бюджету, загальний об'єм доходів і видатків, дефіцит бюджету, а також прогнозовані доходи бюджету по групах, підгрупах, статтях, класифікації доходів бюджетів і нормативи відрахувань від власних доходів бюджету, що передаються бюджетам інших рівнів бюджетної системи Російської Федерації.

2. Видатки бюджету по розділах і підрозділах функціональної класифікації видатків бюджетів Російської Федерації, загальний об'єм капітальних і поточних видатків бюджету, доходи і видатки цільових бюджетних фондів, об'єми фінансової допомоги бюджетам інших рівнів, що надається у формі дотацій і субвенцій в розрізі бюджетів, що отримують вказану допомогу.

3. Розподіл бюджетних асигнувань по головних розпорядниках бюджетних коштів у відповідності з відомчою структурою видатків відповідного бюджету.

4. Джерела фінансування дефіциту бюджету за рахунок державних чи муніципальних внутрішніх позик.

5. Верхню межу державного чи муніципального боргу станом на 1 січня року, що йде за поточним фінансовим роком.

6. Межу надання державних і муніципальних гарантій третім особам на залучення позик [1, 181].

У проекті федерального закону про федеральний бюджет повинні бути визначені:

1. Верхня межа державного зовнішнього боргу Росії станом на 1 січня року, який йде за поточним фінансовим роком;

2. Межа державних зовнішніх позик Російської Федерації;

3. Обсяг і перелік запозичень по показниках джерел зовнішнього фінансування дефіциту федерального бюджету;

4. Межі надання Російською Федерацією державних кредитів іноземним державам (їх юридичним особам, а також міжнародним організаціям), в тому числі державам-учасницям СНД;

5. Межа надання державних гарантій третім особам на залучення зовнішніх позик.

Одночасно з проектом бюджету на наступний фінансовий рік складаються:

- прогноз консолідованого бюджету відповідної території;

- адресна інвестиційна програма;

- план розвитку державного і муніципального сектору економіки;

- структура державного муніципального боргу, програма внутрішніх і зовнішніх позик, передбачених на наступний фінансовий рік для покриття дефіциту бюджету;

- програма надання державних чи муніципальних гарантій;

- оцінка втрат бюджету від наданих податкових пільг;

- оцінка очікуваного виконання бюджету у поточному фінансовому році.

Зупинимося зокрема на розгляді та затвердженні федерального закону про федеральний бюджет.

В Державній Думі утворений комітет по бюджету та податках, в Раді Федерації — Комітет Ради Федерації по бюджету, податковій політиці, фінансовому, валютному і митному регулюванню, банківській діяльності. Ці комітети розглядають пропозиції по бюджету інших комітетів і комісій палат Федеральних Зборів. Комісії і палати здійснюють постатейний розгляд поданого бюджету, виносять по ньому вільний висновок і подають його на розгляд Державної Думи.

Центральний банк Російської Федерації подає Державній Думі узгоджений з Урядом проект основних напрямів грошово-кредитної політики на наступний рік.

Уряд Російської Федерації вносить на розгляд Державної Думи проект закону про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік не пізніше 15 серпня поточного року. У випадку виникнення розбіжності по проекту бюджету органи влади різних рівнів утворюють узгоджувальну комісію. Результати її роботи повинні бути доведені

до відома відповідних представницьких органів влади у визначені строки. Остаточне рішення приймаються відповідним вищим органом представницької влади.

Державна Дума розглядає проект закону про федеральний бюджет у декількох читаннях. Це традиційний підхід для всіх демократичних держав. До розгляду проекту федерального закону про бюджет у першому читанні комітети і комісії Думи подають в Комітет Думи по бюджету і податках свої висновки по законопроекту, на основі яких вказаний комітет готує висновок по проекту бюджету і подають його на розгляд Думі.

У першому читанні депутати обговорюють:

1. Концепцію і програми соціально-економічного розвитку Російської Федерації на наступний рік;
2. Основні напрями бюджетної і податкової політики;
3. Основні принципи і розрахунки в розрізі взаємовідносин федерального бюджету і бюджетів суб'єктів Російської Федерації;
4. Проект програми державних зовнішніх взаємовідносин Російської Федерації в частині джерел зовнішнього фінансування дефіциту федерального бюджету;
5. Основні характеристики федерального бюджету:
 - доходи федерального бюджету по групах, підгрупах і статтях класифікації доходів бюджетів Російської Федерації;
 - розподіл федеральних податків і зборів між бюджетами Російської Федерації;
 - дефіцит федерального бюджету і джерела його покриття;
 - загальний обсяг видатків.

Комітети Державної Думи готують і направляють в Комітет по бюджету висновки по законопроекту і пропозиції про прийняття чи відхилення вказаного закону. У випадку відхилення проекту федерального закону про бюджет в першому читанні Державна Дума може:

- а) передати законопроект в узгоджувальну комісію, яка складається з представників Думи, Ради Федерації, Уряду Російської Федерації, для уточнення основних характеристик федерального бюджету;
- б) повернути його Уряду Російської Федерації на доопрацювання;
- в) поставити питання довіри Уряду Російської Федерації.

Якщо проект федерального бюджету передають узгоджувальній комісії, то вона розробляє узгоджений варіант основних характеристик федерального бюджету на наступний рік і подає проект закону про федеральний бюджет на розгляд Державній Думі повторно в першому читанні.

На базі цього рішення Державна Дума приймає постанову про прийняття в першому читанні проекту федерального закону про федеральний бюджет. Якщо ж федеральний бюджет повертають на доопрацювання Уряду Російської Федерації, то на протязі 20 днів Уряд доповнює даний проект, враховуючи пропозиції і рекомендації, що викладені у висновках комітетів по бюджету і економічній політиці, вносить доповнений, опрацьований законопроект на повторний розгляд у Думу в першому читанні.

У випадку відставки Уряду сформований новий Уряд подає новий варіант проекту закону про федеральний бюджет не пізніше 30 днів.

При розгляді Державною думою проект закону про федеральний бюджет у другому читанні затверджуються:

а) видатки федерального бюджету по розділах функціональної класифікації видатків бюджетів Російської Федерації в межах загального об'єму федерального бюджету затвердженого у першому читанні;

б) розмір Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації.

Державна Дума розглядає закон про бюджет на протязі 15 днів з дня прийняття його в першому читанні.

У другому читанні Дума направляє в органи виконавчої та представницької влади суб'єктів федерації дані про розподіл доходів від федеральних податків і зборів між бюджетами Російської Федерації, затверджений при першому читанні, а також про розмір федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації і про розподіл його коштів, затверджених у другому читанні. Якщо бюджет відхиляється у другому читанні, він передається в узгоджувальну комісію.

При розгляді проекту федерального закону про федеральний бюджет на наступний рік у третьому читанні затверджуються видатки федерального бюджету по підрозділах функціональної класифікації видатків бюджетів Російської Федерації і головних розпорядників коштів федерального бюджету по усіх чотирьох рівнях функціональної класифікації видатків. Розглядається розподіл коштів федерального фонду фінансової підтримки для всіх суб'єктів Російської Федерації, видатки на фінансування федеральних цільових програм. Суб'єкти права законодавчої ініціативи направлюють свої поправки по третьому читанню в Комітет по бюджету. Державна Дума розглядає проект закону про бюджет у третьому читанні на протязі 25 днів з дня прийняття законопроекту у другому читанні. Звичайно, поправки по розподілу коштів федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів федерації попередньо повинні бути розглянуті Комітетом по бюджету, податкової політики, фінансовому, валютному і митному регулюванню, банківській діяльності Ради Федерації.

Після цього Державна Дума розглядає проект закону про федеральний бюджет у четвертому читанні на протязі 15 днів з дня прийняття вказаного законопроекту у третьому читанні. На цьому етапі розгляду проекту бюджету законопроект голосується в цілому і внесення в нього поправок не допускається. Прийнятий Думою закон про федеральний бюджет на наступний рік передається на розгляд Ради Федерації на протязі п'яти днів після його прийняття.

Розгляд федерального закону про федеральний бюджет в Раді Федерації унормовується статтею 208 Бюджетного кодексу Російської Федерації. Рада Федерації розглядає федеральний закон про федеральний бюджет на протязі 14 днів з дня надання його Державною Думою. При розгляді федерального закону про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік голосується на предмет його схвалення в цілому.

Схвалений Радою Федерації закон про федеральний бюджет на протязі п'яти днів з дня прийняття направляється Президенту Російської Федерації для підписання і оприлюднення.

Підсумовуючи викладене, констатуємо, що в економічно розвинутих країнах світу відбувається постійне удосконалення бюджетного процесу: ставляться нові завдання та запроваджуються нові методи його організації. Тому вивчення зарубіжного досвіду є дуже цінним для України, однак дієве його використання можливе тільки з врахуванням історичних особливостей та національних інтересів.

Питання для самоконтролю

1. Як називається і яким нормативним актом визначається порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України у Верховній Раді України? Який на сьогодні цей порядок?

2. Якщо порівняно з проектом закону про Державний бюджет України у законі про Державний бюджет України змінені певні бюджетні показники, який порядок і особливості узаконення цих змін?

3. Аргументуйте, чому основними предметами регулювання закону про Державний бюджет України є: загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету, граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період?

4. Розкрийте алгоритм формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України?

Тестові завдання

1. Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді за спеціальною процедурою, визначеною:

- а) постановою Верховної Ради України;
- б) розпорядженням Голови Верховної Ради України;
- в) Регламентом Верховної Ради України;
- г) правильної відповіді не має.

2. Кабінет Міністрів подає Президенту України обґрунтування і розрахунок щодо бюджетних показників закону про Державний бюджет України, змінених порівняно з проектом такого закону, поданим до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні:

- а) протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України;
- б) протягом п'яти днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України;
- в) у тижневий термін з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України;
- г) правильної відповіді немає.

3. Якщо Президент України повернув до Верховної Ради для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону:

- а) протягом трьох днів;*
- б) протягом п'яти днів;*
- в) у тижневий строк;*
- г) у двотижневий строк.*

4. У законі про Державний бюджет України видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів державного бюджету мають бути деталізовані:

- а) за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету;*
- б) за окремими категоріями економічної класифікації видатків бюджету і класифікації кредитування бюджету;*
- в) за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету;*
- г) всі відповіді правильні.*

5. Витрати державного бюджету можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період:

- а) якщо щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України не перевищують 1/12 обсягу бюджетних призначень;*
- б) якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України;*
- в) правильні відповіді: а) та б);*
- г) правильної відповіді немає.*

6. Якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України:

- а) витрати Державного бюджету України не можуть здійснюватися;*
- б) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися;*
- в) щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період;*
- г) правильної відповіді немає.*

7. До набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

- а) державні запозичення не можуть здійснюватися;*
- б) державні запозичення можуть здійснюватися, а державні гарантії не надаються;*
- в) державні запозичення не можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;*
- г) не можуть здійснюватися державні запозичення і не надаються державні гарантії.*

8. Якщо в поточному бюджетному періоді закон про Державний бюджет України ще не набрав чинності, соціальні стандарти та соціальні гарантії застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли:

- а) у попередньому бюджетному періоді;*
- б) у другому півріччі попереднього бюджетного періоду;*
- в) у грудні попереднього бюджетного періоду;*
- г) тимчасово не застосовуються.*

9. Перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів до набрання чинності закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період здійснюється у обсягах:

- а) визначених у попередньому бюджетному періоді;*
- б) визначених у другому півріччі попереднього бюджетного періоду;*
- в) визначених у грудні попереднього бюджетного періоду;*
- г) визначених у проекті закону про Державний бюджет України поданому Кабінетом Міністрів до Верховної Ради.*

Ситуаційні справи

1. При розгляді проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України використовують:

- доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України.

Чому цього етапу бюджетного процесу потрібна ця інформація?

2. Основними предметами регулювання закону про Державний бюджет України є: загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету, граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період. На Вашу думку, чому саме ці фінансові категорії є основним предметом регулювання закону про Державний бюджет України?

3. У випадку якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період. Чому на Вашу думку, обов'язковою до виконання є вказане обмеження?

4. Обґрунтуйте, чому у період до набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період соціальні стандарти та соціальні гарантії (у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню) у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду, а перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Тема 12.

ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

- § 1. Організаційні засади виконання Державного бюджету.
- § 1.1. Казначейське обслуговування бюджетних коштів.
- § 1.2. Складання розпису Державного бюджету України.
- § 1.3. Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів.
- § 1.4. Взяття бюджетних зобов'язань.
- § 2. Виконання Державного бюджету України за доходами та видатками.
- § 2.1. Виконання Державного бюджету України за доходами.
- § 2.2. Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням.
- § 2.3. Повернення кредитів до бюджету.
- § 2.4. Приклади практичного використання.
- § 2.5. Зарубіжний досвід бюджетного регулювання.

Тема сприяє активізації та поглибленню знань з:

- визначення економіко-правових засад організації виконання державного бюджету та казначейського обслуговування бюджетних коштів;
- вивчення економічного змісту виконання Державного бюджету України, ролі виконання бюджету за доходами та видатками у бюджетному процесі; порядку встановлення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів та основних засад організації виконання Державного бюджету України;
- вміння систематизувати законодавчі та нормативні акти з питань виконання бюджету; аналізувати стан виконання Державного бюджету України.

§ 1. Організаційні засади виконання Державного бюджету

§ 1.1. Казначейське обслуговування бюджетних коштів

При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів України і йому підпорядковується.

Державне казначейство утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Державне казначейство та його територіальні органи мають самостійні кошториси, реєстраційні та інші бюджетні рахунки і в самому Держказначействі, і в установах банків.

Казначейська система України має трирівневу структуру і складається з:

- а) Державного казначейства України, яке розташовується у столиці держави і представляє його центральний рівень;

б) Головних управлінь Державного казначейства (ГУДКУ) обласного значення, розміщених таким чином:

- 1 Головне управління — в Автономній Республіці Крим;
- 2 Головних управлінь — у містах Києві та Севастополі;
- 24 Головних управлінь функціонують в областях.

в) районних (міських, районних у містах) управлінь (відділень) Державного казначейства (УДК).

Трирівнева структура, максимально наближена до адміністративно-територіального поділу, дає змогу здійснювати казначейське обслуговування місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу (рис. 12.1). Це закономірний етап перебування бюджетної сфери, в якому казначейству відведено важливу роль.



Рис. 12.1. Територіальна структура Державного казначейства України

Казначейство у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України та Положенням про Державне казначейство України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 №1232.

Державне казначейство України очолює голова, який в установленому порядку призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів.

Голова Державного казначейства здійснює загальне його керівництво, несе персональну відповідальність за стан справ у сфері діяльності Держказначейства, визначає повноваження та розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Він також затверджує структуру Державного казначейства та управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, призначає на посади та звільняє з посад керівників територіальних органів Держказначейства.

Для погодженого вирішення завдань, що належать до компетенції Держказначейства, обговорення найважливіших питань його діяльності утворюється колегія в кількості 11 осіб — у складі голови Держказначейства (голова колегії), його заступників

за посадою та інших керівних працівників. Склад колегії затверджується головою Державного казначейства. Рішення колегії втілюється у життя наказами Казначейства.

Управління Держказначейства (УДК) розташовано на всій території держави. Усі начальники казначейських управлінь звітують безпосередньо начальникові ГУДКУ. Кожне районне управління відповідає за здійснення касових операцій з виконання державного бюджету та обслуговує відповідні місцеві бюджети у своєму районі.

Відповідно до Положення про Державне казначейство України, основними завданнями Казначейства є:

- 1) забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, що передбачає:
 - розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
 - контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями;
 - у межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства;
 - ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів;
- 2) управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються;
- 3) визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів.

До основних функцій Казначейства можна віднести:

- 1) здійснення розрахунково-касового обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів через систему електронних платежів Національного банку;
- 2) управління наявними фінансовими ресурсами відповідно до чинного законодавства;
- 3) здійснення розподілу коштів між рівнями бюджетної системи;
- 4) ведення бази даних про зведену мережу розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, розподіл показників зведених кошторисів та зведених планів асигнувань у розрізі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- 5) ведення бухгалтерського обліку та складання звітності щодо виконання державного та місцевих бюджетів;
- 6) здійснення контрольних функцій відповідно до законодавства.

Одним з ключових принципів організації казначейського обслуговування бюджетних коштів є принцип роботи єдиного казначейського рахунка.

З метою задоволення технічного процесу безперебійного та безпроблемного обслуговування бюджетів, позабюджетних фондів та інших клієнтів Національним банком за участю Державного казначейства була розроблена окрема модель обслуговування

консолідованого кореспондентського рахунку в СЕП НБУ, яка остаточно сформувалась у 2004 році.

Функціонування єдиного казначейського рахунку як основного рахунку держави для проведення фінансових операцій та ефективного управління коштами державного та місцевих бюджетів через СЕП НБУ регламентується Положенням про єдиний казначейський рахунок, затверджене наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 року за №122.

Єдиний казначейський рахунок — це рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у Системі електронних платежів Національного банку України.

ЄКР об'єднує систему рахунків, що діють в єдиному режимі та через які органи Державного казначейства проводять операції за доходами та видатками бюджетів усіх рівнів відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. Це дає можливість Державному казначейству в режимі реального часу отримувати інформацію про рух та наявність коштів на ЄКР як результат здійснення операцій на всіх його бюджетних та не бюджетних рахунках.

Діючий у системі казначейства порядок відкриття та функціонування рахунків для обслуговування бюджетів, а також розпорядників та одержувачів бюджетних коштів дозволяє сконцентрувати бюджетні кошти держави на централізованому єдиному рахунку, проводити електронні міжбанківські розрахунки у децентралізованому режимі та відобразити їх в обліковій системі казначейства на обласному рівні.

Державне казначейство використовує сьогодні 8-му ("4К") модель обслуговування кореспондентського рахунку, яка поєднала можливості СЕП і системи термінових переказів (СТП) коштів для управління ЄКР.

Завдяки коштам ЄКР здійснюється покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та надання середньострокових позик місцевим бюджетам.

При цьому обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, в обов'язковому порядку покриваються Державним казначейством України в межах поточного бюджетного періоду, а тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, — у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

Запровадження ЄКР, на який зараховуються усі доходи, і з якого здійснюються всі наступні видатки бюджетів, дає змогу зосередити державні кошти на кореспондентському рахунку Державного казначейства. Наявність на центральному рівні інформації про стан та рух бюджетних коштів надає Міністерству фінансів та головним розпорядникам коштів широкі можливості для гнучкого маневрування фінансовими ресурсами держави та оперативного контролю за спрямуванням коштів. А відтак, володіти фінансовими важелями регулювання економічної ситуації в державі.

§ 1.2. Складання розпису Державного бюджету України

Розпис Державного бюджету України є одним з головних документів, що регламентують процес виконання бюджету.

Процедура його складання та виконання визначається Інструкцією про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затвердженою наказом Міністерства фінансів №57 від 28 січня 2002 року (зі змінами та доповненнями).

Розпис Державного бюджету України на відповідний рік (далі — розпис) складається відповідно до бюджетних призначень, установлених законом «Про Державний бюджет України» та затверджується Міністерством фінансів в місячний строк з дня прийняття цього закону. До затвердження розпису Державного бюджету України Міністерством фінансів обов'язково затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету на відповідний період.

Розпис Державного бюджету України має бути збалансованим та включати:

- розпис доходів державного бюджету (далі — розпис доходів), що поділяється на річний розпис доходів загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячний розпис доходів загального фонду державного бюджету;

- розпис фінансування державного бюджету (далі — розпис фінансування), що поділяється на річний розпис фінансування загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячний розпис фінансування загального фонду державного бюджету;

- розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету), що поділяється на річний розпис асигнувань державного бюджету загального і спеціального фондів державного бюджету та помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету;

- розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету (далі — розпис кредитування), що поділяється на річний розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду державного бюджету та надання кредитів із загального фонду державного бюджету;

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

Річний розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) — це розпис асигнувань загального і спеціального фондів державного бюджету на рік в розрізі головних розпорядників коштів (далі — головних розпорядників) за програмною класифікацією видатків та кредитування і повною економічною класифікацією видатків бюджету без розподілу за періодами року.

Помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) — це розпис асигнувань загального фонду державного бюджету на рік за місяцями в розрізі головних розпорядників за програмною класифікацією видатків і кредитування і скороченою економічною класифікацією видатків бюджету (вона включає: оплату праці працівників бюджетних

установ (код 1110), нарахування на заробітну плату (код 1120), медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 1132), продукти харчування (код 1133), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (код 1160), дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм (1171), окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку (1172), поточні трансферти населенню (код 1340). Решта економічних категорій видатків відображаються загальною сумою за кодом 5000 «Інші видатки»).

Річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень — це річний розпис витрат спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків і кредитування, кодами економічної класифікації видатків, кодами класифікації кредитування та кодами класифікації фінансування за типом боргового зобов'язання) в розрізі доходів (за кодами класифікації доходів), фінансування (за кодами класифікації фінансування за типом боргового зобов'язання), повернення кредитів до спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків і кредитування).

Помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних витрат) — це помісячний розпис витрат спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків і кредитування, кодами скороченої економічної класифікації видатків, кодами класифікації кредитування та кодами класифікації фінансування за типом боргового зобов'язання) в розрізі доходів (за кодами класифікації доходів), фінансування (за кодами класифікації фінансування за типом боргового зобов'язання), повернення «кредитів до спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків і кредитування і кодами класифікації кредитування). Розпис складається без помісячного розподілу власних надходжень бюджетних установ та відповідних витрат.

Розпис складається відповідно з бюджетними призначеннями, встановленими у законі про Державний бюджет України, і затверджується Міністром фінансів України в місячний термін з дня набрання чинності цього закону. Якщо розпис на наступний рік не затверджено в установленій законодавством термін, то в обов'язковому порядку складається тимчасовий розпис на відповідний період наступного року. Оригінал затвердженої розпису державного бюджету передається на паперових та електронних носіях Державному казначейству України, одна копія передається Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, інша — залишається в Управлінні організації бюджетного процесу Мінфіну.

Процедура складання розпису починається з підготовки розпису доходів і розпису фінансування та повернення кредитів до державного бюджету, які розробляють структурні підрозділи Міністерства фінансів України, що відповідають за ці питання за участю інших підрозділів Міністерства фінансів та головних розпорядників коштів. За основу розрахунків прогнозних обсягів доходів бюджету на наступний рік використовуються Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на наступний рік, оцінка стану виконання бюджету як за попередні роки, так і поточного року. Перш за все прогноз доходів проводиться на базі діючого податкового законодавства з урахуванням змін у ньому, що закінчують свою дію 31 грудня поточного року, або вступають у дію з 1 січня наступного року.

На основі складених розпису доходів і розпису фінансування та повернення кредитів управління Міністерства фінансів, яке відповідає за організацію бюджетного процесу, розраховує граничні помісячні обсяги асигнувань та надання кредитів із загального фонду державного бюджету за відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів і подає їх разом з роз'ясненнями структурним підрозділам Міністерства фінансів, які, в свою чергу, керуючись цими роз'ясненнями, визначають головним розпорядникам помісячні обсяги асигнувань загального фонду в розрізі бюджетних програм або в цілому головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які входять до компетенції відповідного структурного підрозділу, і разом з лімітними довідками про бюджетні асигнування надають їх управлінню, що відповідає за організацію бюджетного процесу і зводить отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складає узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником з визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику в цілому та доводить усі лімітні довідки кожному головному розпоряднику. У разі необхідності структурні підрозділи Міністерства фінансів надають головним розпорядникам додаткові матеріали разом з відповідними роз'ясненнями.

Головні розпорядники за участю розпорядників нижчого рівня згідно з отриманими лімітними довідками уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а для вищих навчальних закладів та наукових установ — помісячних планів використання бюджетних коштів та подають відповідним структурним підрозділам Міністерства фінансів зведені проекти цих документів для перевірки їх відповідності показникам лімітних довідок. Вказані структурні підрозділи відстежують підготовку головними розпорядниками матеріалів до розпису, забезпечують своєчасне подання головними розпорядниками цих матеріалів Міністерству фінансів, аналізують зазначені матеріали, вносять до них у разі необхідності корективи і подають Управлінню організації бюджетного процесу Міністерства фінансів свої пропозиції щодо включення їх до розпису, яке зводить отримані від структурних підрозділів матеріали, вносить у разі необхідності корективи і подає розпис на затвердження Міністру фінансів.

Один примірник оригіналу затвердженого розпису передається на паперових та електронних носіях Державному казначейству України, другий примірник оригіналу залишається в Департаменті державного бюджету Мінфіну, а копія розпису передається Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Помісячний розподіл повернення кредитів до загального та спеціального фондів до затвердженого розпису державного бюджету надається Державному казначейству України у розрізі областей.

Помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами до затвердженого розпису державного бюджету надається Державному казначейству України (на паперових та електронних носіях), Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим управлінням обласних (Київської та Севастопольської міських) державних адміністрацій.

Після затвердження розпису Державне казначейство України протягом трьох робочих днів доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів для вищих навчальних закладів та наукових установ.

Внесення змін до розпису допускається у разі:

- необхідності перерозподілу видатків за економічною та програмною класифікацією;
- прийняття нормативного акта про передачу повноважень на виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, від одного головного розпорядника іншому;
- прийняття рішення про розподіл нерозподілених бюджетних асигнувань між головними розпорядниками;
- необхідності внесення змін до розпису доходів, до розпису фінансування або до розпису кредитування;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Внесення змін до розпису за загальним і спеціальним фондами державного бюджету передбачає затвердження довідок про внесення змін до кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету та планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків у встановленому порядку).

Відповідні структурні підрозділи Міністерства фінансів за обґрунтованим поданням головних розпорядників, доручень Кабінету Міністрів України або на підставі нормативних актів за дві години до кінця робочого дня не пізніше 20-го числа поточного місяця подають управлінню, що відповідає за організацію бюджетного процесу Міністерства фінансів, пропозиції про внесення змін до розпису для перевірки та візування. При цьому до довідки додаються обґрунтовані пропозиції щодо доцільності внесення запропонованих головним розпорядником змін, а також інформація про виділені кошти за відповідними бюджетними програмами згідно зі звітністю Державного казначейства України.

У винятковому випадку за обґрунтованим поданням головного розпорядника може бути здійснено перерозподіл його бюджетних призначень за бюджетними програмами в межах їх загального обсягу за погодженням з Комітетом Верховної Ради з питань бюджету. В разі виникнення такої необхідності головний розпорядник подає до відповідного структурного підрозділу Міністерства фінансів лист з обґрунтованими пропозиціями щодо внесення змін до розпису, який детально аналізує обґрунтування головного розпорядника та в разі прийняття рішення щодо доцільності внесення запропонованих ним змін готує листа Комітету Верховної Ради з питань бюджету з проханням погодити пропозицію головного розпорядника щодо перерозподілу його

бюджетних призначень у межах їх загального обсягу. В разі отримання дозволу Комітету Верховної Ради з питань бюджету відповідний структурний підрозділ Міністерства фінансів готує довідку про внесення змін до розпису в загальному порядку.

Зміни до помісячного розпису повинні:

- не порушувати загальний обсяг асигнувань загального або спеціального фонду державного бюджету на місяць, якого стосуються такі зміни, тобто бути збалансованими за місяцями;

- не змінювати загальний обсяг показників загального або спеціального фонду державного бюджету на рік, крім випадку внесення змін до закону про Державний бюджет України;

- враховувати фактично виділені асигнування за попередній період (при внесенні змін до розпису асигнувань та розпису кредитування), фактичні надходження коштів за період з початку року;

- проводитися переважно за відсутності зареєстрованої в органах Держказначейства, на момент внесення змін до розпису асигнувань, кредиторської заборгованості затим кодом економічної класифікації видатків, за яким передбачається зменшення асигнувань;

- не суперечити вимогам закону про Державний бюджет України та інших нормативно-правових актів;

- вноситися на поточний та наступні бюджетні періоди. Після затвердження довідки про внесення змін до розпису відповідні структурні підрозділи Мінфіну подають оригінал та три її копії в управління, що відповідає за організацію бюджетного процесу, для реєстрації за номером та датою, яка закінчується за годину до кінця робочого дня. За п'ять робочих днів до закінчення місяця (звітного періоду) довідки про внесення змін не реєструються. При цьому як виняток при необхідності проведення термінового перерозподілу асигнувань загального фонду державного бюджету за наявності письмового доручення першого заступника або заступника міністра фінансів довідки реєструються до кінця місяця.

Після реєстрації вони заносяться до реєстру, який складається в двох примірниках. Один примірник реєстру разом з оригіналами та копіями довідок передається Державному казначейству України (довідки передаються на паперових і електронних носіях), другий примірник з копіями довідок залишається в управлінні Мінфіну, що відповідає за організацію бюджетного процесу, а один примірник копій довідок залишається у відповідному структурному підрозділі Мінфіну. Одночасно Державному казначейству передається перелік нових бюджетних програм (на електронних носіях).

Копія довідки про внесення змін до розпису у частині міжбюджетних трансфертів разом із розподілом за кодами відповідних бюджетів Міністерством фінансів України надається Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим управлінням обласних (Київської та Севастопольської міських) державних адміністрацій.

Управління Мінфіну, що відповідає за організацію бюджетного процесу, надсилає Державному казначейству України зміни до розпису на електронних носіях для звірки за відповідний період (тиждень, місяць) в останній робочий день тижня та до 29-го числа кожного місяця.

Зміни до розпису:

- підписуються начальником управління, що відповідає за організацію бюджетного процесу і начальником відповідного структурного підрозділу Міністерства фінансів або особами, що виконують їхні обов'язки;
- затверджуються заступниками Міністра фінансів;
- реєструються за номером та датою;
- доводяться до Державного казначейства України.

Якщо з об'єктивних причин виникає необхідність анулювання довідки про внесення змін до розпису, то відповідний структурний підрозділ Мінфіну у дводенний термін після отримання оригіналу довідки із Державного казначейства України готує доповідну записку на ім'я першого заступника міністра або заступника міністра, який затверджував довідку, і візує її в управлінні Мінфіну, що відповідає за організацію бюджетного процесу. Після погодження із першим заступником міністра або заступником міністра доповідна записка передається до відповідного управління для анулювання, а її копія — до Державного казначейства України.

У разі виникнення необхідності внесення змін до вже затверджених та взятих на облік Державним казначейством України довідок у зв'язку з допущеними технічними помилками затверджується нова довідка, де вказуються реквізити тієї довідки, у якій були допущені технічні помилки.

Державне казначейство здійснює реєстрацію довідок та облік змін до розпису і надсилає їх копії головному розпоряднику, що є підставою для затвердження довідок про внесення змін до кошторисів та планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а для наукових установ та вищих навчальних закладів — до плану використання бюджетних коштів та помісячного плану використання бюджетних коштів.

Головні розпорядники в триденний термін подають Державному казначейству України довідки про внесені зміни до зведених кошторисів та планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а головні розпорядники, в мережі яких є наукові установи і навчальні заклади, — змінені зведені плани використання бюджетних коштів та зведені помісячні плани використання бюджетних коштів у розрізі розпорядників нижчого рівня. Головні розпорядники коштів доводять відповідні зміни до розпорядників нижчого рівня, які, в свою чергу, вносять зміни до кошторису та плану асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а наукові установи та вищі навчальні заклади — до плану використання бюджетних коштів та помісячного плану використання бюджетних коштів.

Витрати спеціального фонду державного бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право проводити їх виключно в межах і за рахунок відповідних

надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо законом про Державний бюджет не встановлено інше.

Протягом року розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідок установленої форми, які візуються керівниками установ, що затвердили кошторис, без унесення відповідних змін до розпису за спеціальним фондом. Одночасно вищі навчальні заклади та наукові установи вносять зміни до затверджених планів використання бюджетних коштів. Органи Державного казначейства України ведуть окремий облік таких змін, проводять видатки з урахуванням унесених змін без внесення змін до розпису та відображають у звітності про виконання бюджету планові показники за спеціальним фондом з урахуванням унесених змін до кошторисів.

Внесення змін до розпису за спеціальним фондом за іншими надходженнями здійснюється в загальному порядку, за яким після внесення відповідних змін до розпису складаються довідки про внесення змін до кошторису. Якщо інші надходження спеціального фонду державного бюджету фактично перевищили обсяги, враховані при затвердженні державного бюджету, то Міністерство фінансів за поданням головних розпорядників збільшує планові показники за спеціальним фондом шляхом внесення змін до розпису. Для цього головний розпорядник повинен надати Міністерству фінансів детальні обґрунтовані розрахунки та належні пояснення необхідності внесення змін до розпису.

За наявності на рахунку головного розпорядника залишків коштів на початок року, які можуть бути використані для здійснення видатків, передбачених розписом на поточний рік, та у разі, коли загальна сума інших надходжень спеціального фонду, які надійшли до цього фонду на відповідну мету, не перевищує передбаченої розписом на відповідний період, зміни до розпису не вносяться.

У разі перевищення показників розпису спеціального фонду за окремим видом надходжень в межах загального обсягу надходжень, які надійшли на відповідну мету, зміни до розпису не вносяться.

Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду державного бюджету виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного рівня дефіциту (профіциту), затвердженого законом про державний бюджет, то міністр фінансів приймає рішення про обмеження асигнувань загального фонду державного бюджету.

Відповідні структурні підрозділи Мінфіну розраховують уточнений помісячний прогноз надходжень доходів загального фонду, державних запозичень, надходжень від приватизації державного майна, повернення кредитів на фінансування загального фонду державного бюджету і подають структурному підрозділу Мінфіну, який відповідає за організацію бюджетного процесу, не пізніше 15 числа місяця, що настає за місяцем, в якому відбулося недоотримання доходів, державних запозичень або надходжень від приватизації державного майна на фінансування державного бюджету.

Структурний підрозділ Мінфіну, який відповідає за організацію бюджетного процесу, за участю відповідних структурних підрозділів Мінфіну на підставі уточненого

помісячного прогнозу надходжень доходів та повернення кредитів до загального фонду, державних запозичень та надходжень від приватизації державного майна на фінансування загального фонду державного бюджету розробляє пропозиції щодо тимчасового обмеження помісячних обсягів асигнувань загального фонду державного бюджету з урахуванням інформації про виділені асигнування та подає на розгляд міністру фінансів України. Міністерство фінансів України видає наказ, яким встановлює тимчасове обмеження бюджетних асигнувань загального фонду державного бюджету.

Державне казначейство, керуючись цим наказом, у триденний строк повідомляє головних розпорядників про тимчасове обмеження асигнувань і проводить видатки з урахуванням такого обмеження, які в свою чергу приводять зобов'язання у відповідність з бюджетними асигнуваннями, встановленими кошторисами, з урахуванням тимчасового обмеження.

Виконання розпису здійснюється наростаючим підсумком з початку року. Зведення, складання та надання звітності про виконання державного бюджету здійснюються Державним казначейством України за відповідний період:

- щодо доходів (враховуючи розпис доходів наростаючим підсумком з початку року) щодо фінансування (враховуючи розпис фінансування наростаючим підсумком з початку року);

- щодо видатків (враховуючи розпис асигнувань наростаючим підсумком з початку року);

- щодо розпису повернення кредитів та надання кредитів (враховуючи розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету наростаючим підсумком з початку року).

До 10-го числа місяця, наступного за звітним, Державне казначейство України звіряє зі структурним підрозділом Міністерства фінансів України, який відповідає за організацію бюджетного процесу, розпис за загальним фондом державного бюджету за звітний період (з урахуванням внесених змін).

Головні розпорядники бюджетних коштів, у мережі яких є наукові установи та вищі навчальні заклади, щомісяця до 10 числа місяця, що настає за звітним, подають Міністерству фінансів України відомості про виконання зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів з урахуванням внесених протягом місяця змін.

У звіті про виконання державного бюджету за спеціальним фондом відображаються планові показники, враховані при затвердженні закону про Державний бюджет України, та уточнені планові показники з урахуванням змін, внесених до кошторисів. Звіт про виконання розпису за спеціальним фондом державного бюджету складається за бюджетними програмами головних розпорядників у розрізі джерел надходжень, враховуючи розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень (підгрупами власних надходжень бюджетних установ та надходжень спеціального фонду).

Міністр фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а

також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

§ 1.3. Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів

Бюджетний розпис є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а для вищих навчальних закладів та наукових установ — помісячних планів використання бюджетних коштів.

Порядок встановлення та обліку бюджетних асигнувань регламентовано Порядком обслуговування державного бюджету за видатками, затвердженого наказом Державного казначейства України від 25.04.2004 №89.

Міністерство фінансів України у визначений законодавством термін направляє Державному казначейству України на паперових та електронних носіях затверджені:

1) річний розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України);

2) помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України);

3) річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень;

4) помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків);

5) річний розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету;

6) помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду державного бюджету та надання кредитів із загального фонду державного бюджету.

Державне казначейство України реєструє дані зазначених документів, про що на оригіналі документів ставиться відбиток штампа за встановленою формою. Дані зазначених розписів Державне казначейство України відображає на відповідних рахунках, відкритих за рахунками позабалансового обліку. Зазначені рахунки по обліку планових показників відкриваються на підставі документів, отриманих від Міністерства фінансів України, та закриваються по закінченні бюджетного періоду в автоматизованому режимі.

Державне казначейство України протягом трьох робочих днів після отримання від Міністерства фінансів України зазначених документів доводить до головних розпорядників витяги з відповідних розписів. Отримані головними розпорядниками від Державного казначейства України витяги є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету, планів надання кредитів із загального фонду

державного бюджету розпорядників та планів використання бюджетних коштів одержувачів.

Головні розпорядники (крім державних адміністрацій) протягом трьох робочих днів після отримання витягів з розписів бюджету подають Державному казначейству України:

- 1) розподіл показників зведених кошторисів;
- 2) розподіл показників зведених планів асигнувань загального фонду державного бюджету;
- 3) розподіл показників зведених планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків);
- 4) розподіл показників зведених планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету;
- 5) зведення показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня і одержувачів за територіями відповідно до мережі та отриманого витягу на паперових і електронних носіях за встановленими формами.

Показники зведених кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду державного бюджету, зведених планів спеціального фонду державного бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, зведення показників спеціального фонду головних розпорядників, а також відповідні дані розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів обліковуються в Державному казначействі України на відповідних рахунках, відкритих за рахунками позабалансового обліку.

Державне казначейство України протягом п'яти робочих днів узагальнює одержані від головних розпорядників дані та формує:

- 1) річний розпис асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України);
- 2) помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України);
- 3) помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків);
- 4) річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень;
- 5) річний розпис повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету;
- 6) помісячний розпис надання кредитів із загального фонду державного бюджету за територіями, у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів для кожного Головного управління.

Зазначені документи доводяться до Головних управлінь на паперових та електронних носіях. Оригінали зазначених документів надсилаються відповідним Головним управлінням, копії залишаються у Державному казначействі України.

Доведення річного розпису асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету

України), помісячного розпису спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та річного розпису витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень, річного розпису повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячного розпису надання кредитів із загального фонду державного бюджету за силовими структурами до транзитних Головних управлінь проводиться через базові Головні управління протягом трьох робочих днів після отримання розпису від Державного казначейства України.

Зазначені документи повинні бути підписані відповідальними особами Державного казначейства України, які визначаються окремими розпорядчими документами Державного казначейства України.

Головне управління реєструє отримані документи, про що на оригіналі ставиться відбиток штампа, та відображає зазначену інформацію на відповідних рахунках, відкритих за рахунками позабалансового обліку. Протягом трьох робочих днів витяги з річного розпису асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та річного розпису витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень, річного розпису повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячного розпису надання кредитів із загального фонду державного бюджету за територіями доводяться до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які обслуговуються в Головному управлінні.

Управління Державного казначейства (надалі — управління) на підставі бази даних формують витяги з річного розпису асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та річного розпису витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень, річного розпису повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, помісячного розпису надання кредитів із загального фонду державного бюджету і доводять до розпорядників та одержувачів, що обслуговуються в управлінні.

Розпорядники нижчого рівня, які мають свою мережу та обслуговуються в Головному управлінні, а також державні адміністрації протягом трьох робочих днів після отримання витягів з розписів бюджету подають відповідному Головному управлінню на паперових та електронних носіях розподіл показників зведених кошторисів, розподіл показників зведених планів асигнувань загального фонду державного бюджету, розподіл показників зведених планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків), розподіл

показників зведених планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету та зведення показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня і одержувачів бюджетних коштів.

Зазначені документи звіряються з мережею та інформацією, що відображена на відповідних рахунках, відкритих за рахунками позабалансового обліку. У разі їх невідповідності даним документів, отриманих від Державного казначейства України, або мережі зазначені документи повертаються відповідному розпоряднику на доопрацювання з відповідною відміткою.

Показники зазначених документів обліковуються в Головному управлінні на відповідних рахунках, відкритих за рахунками позабалансового обліку, в автоматизованому режимі.

Розпорядники бюджетних коштів подають відповідним органам Державного казначейства на паперових та електронних носіях затверджені кошториси, плани асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), плани спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), плани надання кредитів із загального фонду державного бюджету, зведення показників спеціального фонду. Вищі навчальні заклади та наукові установи подають також затверджені плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів.

Одержувачі бюджетних коштів подають відповідним органам Державного казначейства на паперових та електронних носіях плани використання бюджетних коштів.

Зазначені документи звіряються з даними бухгалтерського обліку показників, про що на оригіналі цих документів ставиться відбиток штампа.

Дані зведення показників спеціального фонду кошторису на всіх рівнях органів Державного казначейства України повинні звірятися з даними спеціального фонду кошторису відповідного розпорядника.

У разі невідповідності даних зазначених документів даним бухгалтерського обліку орган Державного казначейства повертає зазначені документи на доопрацювання розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів приводять зазначені документи у відповідність до даних розпису. Оригінали документів повертаються розпорядникам бюджетних коштів, а копії, завірені в установленому порядку, залишаються в органах Державного казначейства України.

Показники кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, зведення показників спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів обліковуються в органах Державного казначейства на відповідних рахунках позабалансового обліку.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань є підставою для прийняття розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань.

У період до затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та планів використання бюджетних коштів видатки бюджетних установ (організацій) та одержувачів бюджетних коштів здійснюються відповідно до чинного законодавства.

Якщо розпис державного бюджету не затверджено до початку бюджетного року і Державне казначейство України отримує від Міністерства фінансів України тимчасовий розпис на певний період, то витяги з нього доводяться до головних розпорядників. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси, які затверджуються у встановленому законодавством порядку, а вищі навчальні заклади та наукові установи також тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджуються їх керівниками. Одержувачі коштів складають на цей період тимчасові плани використання коштів.

У разі необхідності до зазначених документів вносяться зміни, які оформляються аналогічно до порядку, визначеного для внесення змін до кошторисів та планів використання бюджетних коштів.

Головними розпорядниками та розпорядниками нижчого рівня зведений тимчасовий кошторис не складається, розподіл показників зведених тимчасових кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду державного бюджету та зведених планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та зведених планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету органам Державного казначейства не подається.

Тимчасовий розпис за територіями Державним казначейством України не складається.

Під час складання річного розпису асигнувань бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), помісячного розпису спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), зведення показників спеціального фонду установ на наступний рік ураховуються видатки, проведені згідно з тимчасовим розписом бюджету та тимчасовими кошторисами. Видатки, здійснені у період до затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), зведення показників спеціального фонду та планів використання бюджетних коштів, в обов'язковому порядку повинні бути враховані у кошторисі, плані асигнувань загального фонду державного бюджету, плані спеціального фонду державного бюджету (за винятком надходжень бюджетних установ та відповідних

видатків), зведенні показників спеціального фонду розпорядників бюджетних коштів та плані використання бюджетних коштів одержувачів, у всіх зведених планових показниках.

У разі невідповідності показників зазначених документів проведеним видаткам здійснення видатків тимчасово призупиняється, а документи повертаються на доопрацювання. Надалі після законодавчо визначеного терміну органи Державного казначейства здійснюють оплату рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у встановленому Державним казначейством України порядку тільки відповідно до затверджених та взятих на облік кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), зведення показників спеціального фонду та планів використання бюджетних коштів.

§ 1.4. Взяття бюджетних зобов'язань

Під бюджетним фінансовим зобов'язанням розуміють зобов'язання розпорядника або одержувача бюджетних коштів сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, тобто — кредиторська заборгованість та/або попередня оплата, яка передбачена законодавством.

Згідно діючого законодавства, прийняття бюджетних зобов'язань і проведення видатків розпорядниками бюджетних коштів допускається тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами. Порядком обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів в органах Державного казначейства України, затвердженим наказом Державного казначейства України від 9 серпня 2004 року №136 передбачено, що розпорядники бюджетних коштів мають право брати бюджетні зобов'язання за загальним фондом бюджету в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом, за спеціальним фондом бюджету в межах відповідних фактичних надходжень до цього фонду та бюджетних асигнувань (у розрізі складових спеціального фонду відповідно із зведенням показників спеціального фонду кошторису), встановлених кошторисом, виходячи з потреби виконання пріоритетних заходів поточного бюджетного року і з урахуванням необхідності здійснення платежів для погашення бюджетних зобов'язань минулих періодів.

Розпорядники бюджетних коштів за умови взяття зобов'язання протягом 7 робочих днів з дати його виникнення подають до відповідного органу Державного казначейства України Реєстр зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів на паперових (у двох примірниках) та електронних носіях і оригінали документів та/або їх копії, засвідчені в установленому порядку, що підтверджують факт узяття зобов'язання.

За умови взяття зобов'язання, за яким застосовуються процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, розпорядник бюджетних коштів протягом 5 робочих днів з дати, зазначеної у звіті про результати проведення процедури закупівель,

подає до Державного казначейства України додатково, крім документів, зазначених в абзаці першому цього пункту, оригінали документів та/або їх копії, засвідчені в установленому порядку, що підтверджують проведення закупівлі та передбачені законодавством у сфері державних закупівель (звіти про результати проведення процедури закупівлі, листи-погодження уповноваженого органу щодо можливості застосування процедури закупівлі, яка потребує погодження).

За умови взяття зобов'язання, що виникло на виконання зовнішньоекономічних договорів (контрактів), розпорядник бюджетних коштів проставляє суму в Реєстрі розрахунково, на підставі договору (контракту) за курсом Національного банку України на день подання Реєстру. У разі закупівлі валюти через міжбанківський валютний ринок України розпорядник бюджетних коштів проставляє суму в Реєстрі розрахунково на підставі договору (контракту) на рівні курсу, встановленого на міжбанківському валютному ринку України.

За зобов'язаннями за окремими напрямками видатків (наприклад, заробітна плата, стипендії, нарахування на заробітну плату, різні види допомоги, витрати на службові відрядження), у тому числі за зобов'язаннями, у яких не зазначаються суми (наприклад, договори про надання послуг зв'язку), у Реєстрі суми проставляються розпорядниками бюджетних коштів розрахунково, але в межах річних планових показників.

За довгостроковими зобов'язаннями, строк дії яких перевищує один бюджетний рік (довгострокові договори, більше одного року), суми в Реєстрі проставляються в межах планових показників поточного бюджетного року на підставі даних календарного плану до довгострокового договору.

Органи Державного казначейства України звіряють поданий розпорядником Реєстру та підтвердні документи на предмет відповідності даних, включених до Реєстру.

Підтвердні документи, надані розпорядником бюджетних коштів, опрацьовуються органом Державного казначейства України:

- за захищеними статтями, які не потребують проведення процедур закупівель, — протягом 1 операційного дня;

- за захищеними статтями, які потребують проведення процедур закупівель (крім капітальних видатків), — до 3 операційних днів;

- за іншими поточними видатками, крім захищених, — до 3 операційних днів;

- за капітальними видатками — до 5 операційних днів.

За фінансовими зобов'язаннями, які виникають у процесі виконання кошторису, розпорядники бюджетних коштів протягом 7 робочих днів з дати виникнення фінансового зобов'язання, але не пізніше останнього робочого дня місяця подають до відповідного органу Державного казначейства України Реєстр фінансових зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів на паперових (у двох примірниках) та електронних носіях, а також оригінали документів та/або їх копії, засвідчені в установленому порядку, що підтверджують факт узяття зобов'язання та фінансового зобов'язання.

Після перевірки підтвердних документів один примірник Реєстру та/або Реєстру фінансових зобов'язань і Заявки на видачу готівки та перерахування коштів на вклад-

ні рахунки повертаються розпоряднику бюджетних коштів, другі примірники цих документів залишаються на зберіганні в органі Державного казначейства України.

Документи, що підтверджують факт узяття зобов'язання та/або фінансового зобов'язання, повертаються розпоряднику з відміткою «zareєстровано та взято на облік».

У разі змін умов зобов'язань (додаткові договори, розірвання договору тощо) розпорядник бюджетних коштів повинен протягом 3 робочих днів з дати їх виникнення подати до органів Державного казначейства України Реєстр та/або Реєстр фінансових зобов'язань і відповідні підтвердні документи щодо уточнення реквізитів та показників таких зобов'язань.

У випадку зняття з реєстрації фінансових зобов'язань до органів Державного казначейства України подається Реєстр фінансових зобов'язань разом з документами (накладна, акт тощо), що підтверджують повернення товару постачальнику з причин невідповідності договірним умовам, відповідним рішенням суду стосовно обсягів або якості виконаних робіт, наданих послуг, додатковою угодою про зміну умов договору тощо.

При знятті з обліку зобов'язань та фінансових зобов'язань суми зобов'язання та фінансового зобов'язання у реєстрах проставляються з мінусом.

Відповідальність за взяті зобов'язання, їх зміст, правильність оформлення та достовірність інформації, включеної до реєстрів, своєчасність реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань несуть розпорядники бюджетних коштів.

У кінці року розпорядники бюджетних коштів приводять зареєстровані зобов'язання та фінансові зобов'язання за загальним фондом бюджету у відповідність до бюджетних асигнувань, установлених кошторисом (планом використання бюджетних коштів), а за спеціальним фондом бюджету — до бюджетних асигнувань (у розрізі складових спеціального фонду відповідно до зведення показників спеціального фонду кошторису), установлених кошторисом (планом використання бюджетних коштів), але не більше відповідних фактичних надходжень.

Виключенням є бюджетні фінансові зобов'язання щодо виплати субсидій, допомоги, пільг за оплатою за спожиті житлово-комунальні послуги та компенсацій громадянам з бюджету, на що згідно із законодавством України мають право відповідні категорії громадян.

§ 2. Виконання Державного бюджету України за доходами та видатками

§ 2.1. Виконання Державного бюджету України за доходами

Виконати бюджет за доходами означає мобілізувати надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) і розподілити їх за рівнями бюджетної системи відповідно до чинного законодавства.

Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального податкового органу про розстрочення або відстрочення податкових зобов'язань на термін, що виходить за межі одного

бюджетного періоду, стосовно загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів).

Касове виконання державного бюджету за доходами здійснюється органами Державного казначейства України.

У процесі виконання державного бюджету за доходами вони виконують наступні функції:

- встановлюють порядок відкриття та відкривають рахунки в Головних управліннях Державного казначейства для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів (надалі — платежі);

- ведуть бухгалтерський облік надходжень до бюджету у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів і типів операцій;

- здійснюють розмежування платежів до державного бюджету відповідно до нормативів відрахувань, затверджених законом про державний бюджет на відповідний рік, і перераховують за належністю розподілені кошти;

- здійснюють розмежування у розмірах, визначених законодавством, інших платежів, що зараховуються до державного бюджету, та перераховують за належністю розподілені кошти;

- готують розрахункові документи і проводять повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням та сплатою платежів;

- здійснюють відшкодування податку на додану вартість на підставі висновків органів державної податкової служби та рішень судових органів;

- складають щоденну, періодичну та річну звітність за доходами відповідно до кодів бюджетної класифікації доходів і подають її відповідним органам, що здійснюють контроль за нарахуванням та сплатою платежів до бюджету і державних цільових фондів.

Державне казначейство України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Контролюючими органами є:

- 1) митні органи — стосовно акцизного збору та податку на додану вартість (з урахуванням випадків, коли законом обов'язок з їх стягнення або контролю покладається на податкові органи), ввізного та вивізного мита, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), які відповідно до законів справляються при ввезенні (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України або вивезенні (пересиланні) товарів і предметів з митної території України;

- 2) органи Пенсійного фонду України — стосовно збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;

- 3) органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування — стосовно внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у межах компетенції цих органів, встановленої законом;

4) податкові органи — стосовно податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, крім зазначених у підпунктах 1-3.

Контролюючі органи мають право здійснювати перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати лише стосовно тих податків і зборів (обов'язкових платежів), які віднесені до їх компетенції цим пунктом.

Порядок контролю з боку митних органів за сплатою платниками податків податку на додану вартість та акцизного збору встановлюється спільним рішенням центрального податкового органу та центрального митного органу.

Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), у тому числі за запитами правоохоронних органів.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном).

Порядок зарахування до державного бюджету коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України, зараховуються на окремий рахунок відповідного дипломатичного представництва чи консульської установи України за кордоном, відкритий у банківській установі країни місцезнаходження.

Дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном щомісяця подають МЗС у встановлені ним терміни звіт про суму коштів, що надійшли на їх банківські рахунки протягом звітного місяця за вчинені ними консульські дії, у національній валюті країни місцезнаходження із зазначенням еквівалента в доларах США (за курсом, встановленим згідно із законодавством цієї країни на останній день звітного місяця).

МЗС опрацьовує подані дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном звіти і подає Мінфіну щомісяця (не пізніше 25 числа місяця, що настає за звітним) узагальнені дані про кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України, із зазначенням сум, що підлягають зарахуванню до доходів загального та спеціального фондів державного бюджету.

Кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України, зараховуються до доходів загального та спеціального фондів державного бюджету в розмірах, визначених Державним бюджетом України на відповідний рік, у порядку, встановленому

Мінфіном разом з МЗС та Державним казначейством, із залишенням їх на банківських рахунках відповідних дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном, відкритих у банківських установах країн місцезнаходження.

Суми коштів, які зараховуються до спеціального фонду державного бюджету, Державне казначейство одночасно відносить у рахунок здійснення виплат із спеціального фонду державного бюджету за відповідними кодами програмної та економічної класифікації у гривнях із зазначенням еквівалента в доларах США за курсом, офіційно встановленим Національним банком на день здійснення такого зарахування.

Забороняється проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах, за винятком операцій, пов'язаних з державним боргом, та випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Перелік податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (додаток А в кінці теми), а також загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України.

У разі зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання — платників податків — сплата визначених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів) після реєстрації здійснюється за місцем попередньої реєстрації до закінчення поточного бюджетного періоду.

§ 2.2. Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням

Виконати бюджет за видатками означає профінансувати видатки, передбачені в бюджеті, відповідно до бюджетного розпису.

Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням є:

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

Відповідно до затвердженого бюджетного розпису розпорядники коштів Державного бюджету України одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення

видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Державне казначейство України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету України. Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та провадять видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами.

Бюджетне асигнування — повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету.

Бюджетне зобов'язання — будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому.

Будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж із перевищенням повноважень не вважаються бюджетними зобов'язаннями. Витрати державного бюджету на покриття таких зобов'язань не можуть здійснюватися.

Після отримання товарів, робіт та послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів приймає рішення про їх оплату та подає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України.

Державне казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України;
- відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;
- наявності у розпорядників бюджетних коштів невикористаних бюджетних асигнувань.

Бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання Державного бюджету здійснюють органи Державного казначейства України. Цей облік повинен відображати всі активи та зобов'язання держави.

Реально процес виконання бюджету набагато складніший і більш деталізований.

На рівні бюджетної одиниці або розпорядника коштів бюджету (кінцевого споживача бюджетних коштів) досить чітко простежуються такі етапи:

- доведення обсягів бюджетних призначень;
- доведення гарантованих лімітів фінансування (виходячи зі ступеня реальної забезпеченості витрат джерелами фінансування), в межах яких бюджетна одиниця (розпорядник коштів) отримує право брати на себе фінансові зобов'язання з виплати грошового утримання персоналу або з укладання угод та договорів з постачальниками та підрядниками;
- обсяги фактично укладених угод (в межах наданих прав за фінансовими дорученнями);
- обсяги здійснених авансових платежів за укладеними договорами;

- сума рахунків, що пред'являються до сплати та обсяги інших необхідних виплат;
- сума коштів, що має бути виплачена після перевірки обґрунтованості пред'явлених рахунків-фактур, підтвердження оприбуткування товарно-матеріальних цінностей та обсягів виконаних робіт, нарахування загробної платні та інших видів грошового утримання;
- сума фактичного перерахування бюджетних коштів з рахунку (списання за бюджетом, адекватне касовим витратам).

Але, оскільки планові показники, що лежать в основі сформованого бюджету, як правило, відрізняються від фактичного їх значення, казначейство має займатися секвестрацією. (Секвестр — пропорційне зниження державних витрат за всіма статтями бюджету протягом часу, що залишається до закінчення поточного бюджетного року).

У статті 54 Бюджетного кодексу йдеться про секвестрування державного бюджету й передбачається, що такі ж повноваження надаються місцевим органам. У разі якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду державного бюджету виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного рівня дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністр фінансів України може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету.

Якщо кварталні звіти зафіксують нестачу надходжень на рівні понад 15% бюджетного розпису на відповідний період, Міністерство фінансів уповноважене підготувати зміни до державного бюджету стосовно секвестрації. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністром фінансів України.

Верховна Рада України приймає рішення щодо зазначеного проекту закону стосовно скорочення видатків Державного бюджету України у двотижневий термін з дня відповідного подання Кабінетом Міністрів України. До прийняття Верховною Радою України відповідного рішення видатки провадяться з урахуванням тимчасових обмежень бюджетних асигнувань, встановлених Міністерством фінансів України.

§ 2.3. Повернення кредитів до бюджету

Кредитування бюджету — операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). До кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Класифікація кредитування бюджету

Код 4000 «Кредитування»

До цієї категорії відносяться платежі бюджетів усіх рівнів, у результаті яких у них з'являються фінансові вимоги до інших економічних одиниць, які передбачають обов'язкове повернення коштів, у тому числі резервного фонду державного та місцевих бюджетів, асигнування за якими відкриті на умовах повернення.

Метою таких платежів є проведення економічної політики, а не управління ліквідністю або отримання прибутків.

За своєю суттю кредитування бюджету не відноситься до видатків бюджету. У результаті надання кредитів за рахунок бюджетних коштів у позичальників з'являються зобов'язання перед бюджетом, і ці кошти обов'язково мають бути повернуті до бюджету, що є ресурсами бюджету, які можуть бути спрямовані як на подальше надання кредитів, так і на здійснення видатків.

Виходячи з цього, сюди відноситься надання кредитів та їх повернення з відповідною деталізацією. При цьому за кодами, які передбачають надання кредитів, можуть бути здійснені видатки лише в частині безпосереднього надання кредитів їх отримувачам. У свою чергу, отримувачі кредитів здійснюють відповідні видатки за рахунок отриманих кредитних ресурсів.

Код 4100 «Внутрішнє кредитування»

Передбачає кредитування органів управління інших рівнів, державних підприємств, фінансових установ. Окремо виділено надання кредитів та повернення кредитів.

Код 4110 «Надання внутрішніх кредитів»:

Код 4111 «Надання кредитів органам державного управління інших рівнів»;

Код 4112 «Надання кредитів підприємствам, установам, організаціям»;

Код 4113 «Надання інших внутрішніх кредитів» (у тому числі надання кредитів для населення).

Код 4120 «Повернення внутрішніх кредитів»:

Код 4121 «Повернення кредитів органами державного управління інших рівнів»;

Код 4122 «Повернення кредитів підприємствами, установами, організаціями»;

Код 4123 «Повернення інших внутрішніх кредитів».

Код 4200 «Зовнішнє кредитування»

Включає в себе кредитування і платежі в рахунок його погашення, які надаються зарубіжним країнам, міжнародним організаціям, підприємствам, приватним особам та іншим економічним одиницям за наступною деталізацією:

Код 4210 «Надання зовнішніх кредитів» — надання кредитів, які надаються зарубіжним країнам, міжнародним організаціям, підприємствам, приватним особам та іншим економічним одиницям;

Код 4220 «Повернення зовнішніх кредитів» — платежі в рахунок погашення кредитів, які надаються зарубіжним країнам, міжнародним організаціям, підприємствам, приватним особам та іншим економічним одиницям.

У разі надання кредитів з бюджету у позичальників виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальників повернення таких кредитів

до бюджету у повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади).

Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості не поширюється.

Органи державної податкової служби України визначаються органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) за кредитами з бюджету.

Законом «Про Державний бюджет на 2010 рік» встановлено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету в частині кредитування є:

1) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України індивідуальним сільським забудовникам;

2) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, і пеня;

3) повернення бюджетних позичок, наданих на закупівлю сільськогосподарської продукції за державним замовленням (контрактом) 1994-1997 років;

4) повернення коштів у частині відшкодування вартості сільськогосподарської техніки, переданої суб'єктам господарювання на умовах фінансового лізингу;

5) кошти, що надійдуть у рахунок погашення заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії і наданими для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, переданої сільськогосподарським товаровиробникам та іншим суб'єктам господарювання;

6) повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України фермерським господарствам;

7) повернення коштів, наданих Міністерству аграрної політики України на формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, а також для закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників;

8) повернення безвідсоткових бюджетних позик, наданих у 2004 році підприємствам державної форми власності паливно-енергетичного комплексу та у 2005 році підприємствам та організаціям вугільної промисловості на погашення заборгованості із заробітної плати працівникам;

9) повернення кредиту, наданого на реконструкцію гідроелектростанцій;

10) повернення коштів, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України підприємствам машинобудування для здійснення заходів, пов'язаних із збільшенням обсягів виробництва та розвитком ринку техніки для агропромислового комплексу;

11) повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива;

12) повернення коштів, наданих з Державного бюджету України для кредитування окремих категорій громадян, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання таких кредитів на будівництво (придбання) житла, та науково-педагогічних і педагогічних працівників, і пеня;

- 13) повернення коштів, наданих зі Стабілізаційного фонду на поворотній основі;
- 14) повернення субкредитів, наданих енергогенеруючим компаніям на впровадження Проекту розвитку ринку електроенергії.

Повернення кредитів до Державного бюджету України та розподіл надання кредитів з Державного бюджету України в 2010 році наведено в Додатку Б (у кінці теми).

§ 2.4. Приклади практичного використання

Кошти, перераховані на реєстраційний рахунок організації, що є розпорядником бюджетних коштів, закріплюються за нею на праві оперативного управління, на підставі чого вона розпоряджається ними, надаючи Державному казначейству України платіжне доручення на здійснення платежу на користь кредитора за зобов'язанням, яке зареєстроване. Однак кошти, перераховані на реєстраційний рахунок такої організації, є цільовими, а саме перераховані з метою покриття лише тих фінансових зобов'язань, які визнані публічним суб'єктом законними. Суд, покладаючи на бюджетну установу обов'язок оплатити суму боргу за рахунок доведених на її реєстраційний рахунок коштів, позбавляє її можливості оплатити ті зобов'язання, які вже зареєстровані та визнані бюджетними, що, в свою чергу, тягне за собою обов'язок публічного утворення перерахувати на реєстраційний рахунок додаткову суму коштів у обсязі, визначеному в судовому рішенні, а також покладає обов'язок на бюджетну установу переглянути обсяг її зобов'язань. Отже, практично в деяких випадках відповідальність за зобов'язання організацій (розпорядників бюджетних коштів) покладається не на них, а на публічного власника, який їх створив. А це є відходом від принципу автономності юридичних осіб, створених публічними утвореннями, що закріплений як в цивільному, так і бюджетному законодавстві.

Якщо кредитор дає згоду на оплату небюджетних зобов'язань, зобов'язання обліковується за окремим Реєстром у Державному казначействі України (територіальних відділеннях) як небюджетне доти, доки його Державне казначейство України не зареєструє в межах Реєстру бюджетних зобов'язань і не прийме обов'язок щодо його оплати. Але за порушення даних зобов'язань організації, що виступають розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів, несуть відповідальність за порушення прийнятого грошового (фінансового) зобов'язання відповідно до ст. 229, 231 ЦК України. Слід також зазначити, що при відстроченні виплати за грошовим зобов'язанням кредитор бюджетної установи дещо ризикує, оскільки на сьогодні ще одним шляхом зменшення обсягу небюджетної заборгованості розпорядників бюджетних коштів є списання кредиторської заборгованості бюджетних установ, строк позовної давності якої минув відповідно до ст. 257 ЦК України та Порядку списання кредиторської заборгованості бюджетних установ, строк позовної давності якої минув, затвердженого Наказом Державного казначейства України №73 від 08 травня 2001р.

§ 2.5. Зарубіжний досвід бюджетного регулювання

Особливо корисним для України є вивчення досвіду Франції. На сьогодні контроль за економічною політикою та фінансовими аспектами бюджетних операцій здійснюється Міністерством економіки, фінансів та промисловості. Ця установа складається з низки управлінь, одним з яких є казначейство.

Державне казначейство як єдиний загальнонаціональний орган виконання бюджетів усіх рівнів, складається з головного управління та територіальних органів, організованих відповідно до адміністративно-територіального поділу країни в 26-ти регіонах, 100 департаментах кількох тисячах комун.

Очолює державне казначейство Франції генеральний директор, що є одночасно начальником Головного управління з обліку державних фінансів, якому підпорядковані генеральні скарбники регіонів, що одночасно очолюють підрозділи казначейства в головному департаменті регіону.

Особливістю французької моделі організації казначейської системи виконання бюджетів є те, що державний бухгалтер несе особисту та матеріальну відповідальність за збиток, заподіяний державі.

В рамках принципу єдності каси, вертикально інтегрована система казначейства здійснює консолідацію усіх ресурсів бюджетів держави і його адміністративно-територіальних одиниць, казенних підприємств, а також ресурсів з обліку позабюджетної діяльності на єдиному прибутково-витратному казначейському рахунку, де відбувається увесь рух грошових коштів держави та його респондентів. Безпосередньо у Банку Франції відкрито один центральний казначейський рахунок і в його територіальних підрозділах — понад 10 тис. операційних рахунків з обов'язковим режимом щоденного сальдування.

Для цілей обліку, аналізу і контролю кожному виду вхідного платежу і платежу, термін якого збігає, привласнюється код потоку, а через комп'ютерну систему попереднього сповіщення про рух грошових коштів (SAT) інформація про всі операції на центральному рахунку ЄКР щодня надходить до агентства «Франц-трезор», що є адміністратором цього рахунка.

Державні бухгалтери казначейської системи відповідно до бюджетного розпису після апріорного і попереднього контролю платіжних та підтверджувальних документів, наданих розпорядниками та одержувачами бюджетних асигнувань, ухвалюючи позитивне рішення про оплату, дебетують операційні рахунки. У разі, коли надходження коштів до бюджету відповідного рівня перевищують сукупну масу витрат, операція проводиться негайно. При цьому сальдо перевищення перераховується на центральний ЄКР. У протилежному випадку різниця надходить на підкріплення відповідного операційного рахунка.

Отже, система державного казначейства у Франції забезпечує виконання державного і місцевих бюджетів як за доходами, так і за видатками. Усі доходи державного та місцевих бюджетів, крім ПДВ та митного збору, зараховуються на єдиний казначейський рахунок. Ці податки платники сплачують самостійно, без оперативного контролю державними установами. Зарахування ПДВ та митного збору відбувається після погодження з податковою інспекцією.

Видатки усіх рівнів у Франції здійснюються з єдиного казначейського рахунка. Рахунки сплачуються тільки після підтвердження фактично понесених витрат. Розпорядники бюджетних коштів на підставі затверджених кредитів видають розпорядження на здійснення тих чи інших видатків. Органи казначейства перевіряють відповідність виданих розпоряджень обсягам кредитів, та наявність документів, що підтверджують здійснення витрат.

Таким чином, удосконалення процесу виконання Державного бюджету України передбачає насамперед розробку комплексу заходів щодо оптимізації діяльності Державного казначейства України. У процесі виконання Державного бюджету до самостійного процесу можна віднести його касове виконання, яке передбачає здійснення розрахунково-касових операцій (приймання, зберігання і видання бюджетних коштів) щодо виконання бюджету. Бюджетним кодексом передбачене використання казначейської системи обслуговування бюджетних коштів. Особливість казначейської системи виконання Державного бюджету полягає у тому, що всі бюджетні кошти акумулюються на єдиному казначейському рахунку, який об'єднує у собі систему рахунків, що діють в єдиному режимі і через які органи Державного казначейства здійснюють операції по доходах та видатках.

Аналіз наявної в країні фінансової системи свідчить про недостатню оперативність обліку за надходженням і витратами бюджетних коштів, контроль за їх цільовим призначенням, тривалістю проходження виділених коштів до кінцевого споживача, слабкий взаємозв'язок між фінансовими органами в процесі виконання бюджетів різних рівнів.

Саме інформаційний комплекс казначейських органів у поєднанні з банківською системою здатний не тільки функціонально забезпечити виконання органами Державного бюджету, але й призначений організувати ефективну взаємодію фінансових органів різних рівнів і відомчої залежності, а також банківської та податкової систем.

До основних завдань розвитку даної системи слід віднести наступні:

- 1) удосконалення нормативно-законодавчої бази функціонування казначейської системи, зокрема прийняття закону «Про Державне казначейство України»;
- 2) розширення функцій ДКУ щодо управління бюджетними ресурсами;
- 3) оптимізація структури управлінь у системі ДКУ;
- 4) подальший розвиток інформаційних систем, що використовуються в мережі Державного казначейства, та ін.

Однією з основних вимог для забезпечення успішного виконання бюджетів усіх рівнів є формування раціонально організованої системи мобілізації доходів. Вона повинна забезпечити рівномірне, регулярне і стійке надходження коштів на рахунки бюджету, а також таке їх документальне оформлення, яке дало б змогу фінансовим органам мати своєчасну інформацію про виконання плану за доходами. Зарахування коштів на рахунки бюджету повинно здійснюватися в короткі терміни. Одночасно мають забезпечуватися відповідні зручності платникам.

Головним завданням щодо виконання видаткової частини бюджету є забезпечення раціонального використання державних коштів на всіх ділянках бюджетного

фінансування. Дотримання даної вимоги передбачає послідовне здійснення регламентованих Бюджетним кодексом стадій виконання бюджету за видатками.

Таким чином, можна зробити висновок, що нормами діючого законодавства України за допомогою проведення дієвих заходів з реформування системи державних фінансів, створено передумови щодо забезпечення ефективного виконання Державного бюджету.

Тестові завдання

1. За яким принципом Державне казначейство забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів?

- а) ведення єдиного казначейського рахунку;*
- б) перерахування коштів з рахунку бюджету на поточні рахунки розпорядників коштів;*
- в) шляхом взаємозаліку.*

2. Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів щодо забезпечення захищених видатків загального фонду покриваються за рахунок:

- а) кредитів банківських установ;*
- б) коштів єдиного казначейського рахунку;*
- в) перевищення сум доходів по спеціальному фонду бюджету.*

3. Вкажіть особливість надання позик з Державного бюджету місцевим на покриття тимчасових касових розривів:

- а) з нарахуванням відсотків на термін понад бюджетний період;*
- б) без нарахування відсотків за користування коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду;*
- в) позики видаються з поверненням через три роки.*

4. Яким органом і в який термін затверджується розпис Державного бюджету?

- а) Міністром фінансів України у місячний термін з дня прийняття закону про Державний бюджет України;*
- б) Міністром фінансів України у місячний термін після оприлюднення закону про Державний бюджет України;*
- в) Головою Верховної Ради України в день затвердження закону про Державний бюджет України.*

5. В якій формі проводяться розрахунки платників податків та зборів з бюджетом?

- а) у грошовій формі та взаємозаліком;*
- б) у формі бартерних операцій;*
- в) у грошовій формі.*

6. У разі зміни місцезнаходження платника податку в поточному бюджетному періоді сплата податків здійснюється:

- а) за місцем попередньої реєстрації;*
- б) за місцем нової реєстрації;*
- в) поділом сум податків за місцями реєстрації.*

7. Відшкодування збитків за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням бюджетних повноважень стягуються за рахунок:

- а) відповідного бюджету;*
- б) коштів спеціального фонду бюджету;*
- в) осіб, винних у взятті таких зобов'язань у судовому порядку.*

8. До кого переходить права кредитора та право вимагати від позичальника повернення кредиту, взятого з бюджету?

- а) до держави (Ар Крим, та територіальних громад);*
- б) до органів стягнення;*
- в) до органів Державного казначейства.*

9. Чи поширюється позовна давність щодо погашення заборгованості по кредитах наданих з бюджету?

- а) так;*
- б) ні;*
- в) частково.*

10. Який орган здійснює загальну організацію та координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання Державного бюджету?

- а) Кабінет Міністрів України;*
- б) Міністерство фінансів України;*
- в) Державне казначейство України.*

11. За яким документом здійснюється виконання Державного бюджету?

- а) Розписом бюджету;*
- б) кошторисом доходів і видатків;*
- в) бюджетними призначеннями.*

12. На які рахунки зараховуються податки, збори та інші доходи Державного бюджету?

- а) Рахунки органів стягнення;*
- б) єдиний казначейський рахунок;*
- в) рахунки Міністерства фінансів України.*

13. Що є основою для складання і затвердження кошторису бюджетних установ?

- а) Бюджетний розпис;
- б) бюджетні асигнування;
- в) бюджетні призначення.

14. Вкажіть повноваження Державного казначейства:

а) контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету;

- б) відповідальність за управління бюджетними асигнуваннями;
- в) брати бюджетні зобов'язання і проводити платежі.

15. Не вважаються бюджетними зобов'язаннями:

- а) бюджетні зобов'язання в межах бюджетних асигнувань;
- б) бюджетні зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань;
- в) бюджетні зобов'язання за коштами Державного бюджету.

16. Визначте органи, які забезпечують виконання місцевих бюджетів:

- а) Міністерство фінансів України;
- б) місцеві органи виконавчої влади;
- в) місцеві фінансові органи.

17. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснює:

- а) Державне казначейство України;
- б) фінансові органи;
- в) територіальні органи Державного казначейства України.

18. Ким затверджується розпис місцевого бюджету?

- а) Міністром фінансів України;
- б) керівником місцевого органу самоврядування;
- в) керівником місцевого фінансового органу.

19. Надходження вважаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту:

- а) сплати їх платником податків;
- б) зарахування на рахунок відповідного місцевого бюджету в територіальному органі Державного казначейства України;
- в) зарахування на рахунок органів стягнення.

20. Який орган веде бухгалтерський облік всіх надходжень до Державного бюджету?

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Державне казначейство України;
- в) Міністерство фінансів України.

21. Який учасник бюджетного процесу отримує оригінал розпису Державного бюджету?

- а) Державне казначейство України;*
- б) Комітет з питань бюджету ВРУ;*
- в) Міністерство фінансів України.*

22. Який документ доводить Державне казначейство України до головних розпорядників коштів, що є підставою для затвердження їх кошторисів?

- а) розпис Державного бюджету;*
- б) витяг з розпису Державного бюджету;*
- в) лімітні довідки.*

23. Визначте основний плановий документ бюджетної установи щодо отримання доходів та здійснення видатків:

- а) бюджетний розпис;*
- б) лімітна довідка;*
- в) кошторис бюджетної установи.*

24. Контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету здійснюють:

- а) Міністерство фінансів України;*
- б) Державне казначейство України;*
- в) Кабінет Міністрів України.*

25. Повернення кредитів до бюджету визначається однією із стадій виконання бюджету:

- а) за доходами бюджету;*
- б) за видатками та кредитуванням;*
- в) за фінансуванням бюджету.*

26. Бюджетні установи як розпорядники бюджетних коштів щодо права надавати кредити:

- а) не мають права;*
- б) мають право;*
- в) тільки за бюджетною програмою кредитування.*

27. Рахунок, відкритий Державним казначейством України в НБУ для обліку коштів у Системі електронних платежів НБУ — це:

- а) рахунок місцевого бюджету;*
- б) єдиний казначейський рахунок;*
- в) рахунок НБУ.*

28. Яка система казначейського обслуговування бюджетних коштів діє на Україні:

- а) змішана;*

- б) банківська;
- в) казначейська.

29. Розпис Державного бюджету на відповідний рік включає:

- а) розпис доходів, фінансування, асигнувань бюджету;
- б) розпис доходів, фінансування, повернення кредитів;
- в) *розпис доходів, фінансування, асигнувань, повернення кредитів, витрат спеціального фонду державного бюджету.*

30. Якщо вносяться зміни до Закону про Державний бюджет України то вносяться зміни до:

- а) тільки річного розпису Державного бюджету України;
- б) тільки помісячного розпису за складовими;
- в) *річного та помісячного розпису Державного бюджету України.*

31. Якому виконавчому органу надано виключне право надання відстрочки податкових зобов'язань?

- а) Державному казначейству України;
- б) Державній податковій службі;
- в) *Міністерству фінансів України.*

32. Будь-яке здійснення відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладання договору, придбання товару, послуги протягом бюджетного періоду, згідно з яким необхідно здійснити платежі у цьому періоді — це:

- а) бюджетне призначення;
- б) *бюджетне зобов'язання;*
- в) бюджетне асигнування.

33. Виконання бюджету — це:

- а) забезпечення надходження доходів до всіх ланок бюджетної системи;
- б) фінансування заходів, затверджених у бюджеті держави та місцевих бюджетах;
- в) *забезпечення надходження доходів за всіма джерелами до всіх ланок бюджетної системи та повне фінансування заходів, затверджених у бюджеті держави та місцевих бюджетах.*

34. Якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують затверджені витрати, то надпланові суми спрямовуються:

- а) *50% на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50% — на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загально-го фонду;*
- б) 100% на фінансування поточних витрат по спеціальному фонду бюджетної установи;
- в) 50% на фінансування видатків розвитку по спеціальному фонду бюджетної установи, 50% на погашення заборгованості з оплати праці.

35. Ким затверджується розпис Державного бюджету?

- а) Міністром фінансів України;
- б) керівником місцевого виконавчого органу;
- в) керівником місцевого фінансового органу.

Ситуаційні завдання

Завдання 1. Організація виконання дохідної частини бюджету.

Зазначити, які документи складають та подають відповідні організації й установи при виконанні дохідної частини Державного і місцевих бюджетів України за наведеною нижче формою.

Організація виконання дохідної частини бюджету
(у розрізі операцій)

Документи, якими оформляють операцію	Органи, установи, організації, що беруть участь у проведенні операції	Контрольні терміни

A. Операції щодо виконання дохідної частини бюджету

1. Відкриття бюджетних рахунків для зарахування надходжень.
2. Закриття бюджетних рахунків для зарахування надходжень.
3. Надходження доходів до бюджету.
4. Розподіл платежів між загальним і спеціальним фондами, державним і місцевими бюджетами, рівнями місцевих бюджетів.
5. Повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету.
6. Здійснення відшкодування податку на додану вартість.

Б. Документи

1. Платіжні доручення.
2. Копії платіжних доручень банку та корінці прибуткових документів.
3. Копії квитанцій за формою 24 та формою 10 разом з описом до них.
4. Платіжні доручення установ Державного комітету зв'язку та інформатизації України на перекази з додатком до них талонів поштових переказів.
5. Висновки на повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету, про відшкодування податку на додану вартість.
6. Реєстр висновків про повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету, про відшкодування податку на додану вартість.
7. Відомість 2 розподілу платежів до бюджету, які надійшли на рахунок 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами».

8. Відомість 2м розподілу платежів до бюджету, які надійшли на рахунок 3411 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи бюджету, які підлягають розподілу».

9. Реєстр платників за спрощеною системою оподаткування (кошти Пенсійного фонду України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та кошти на обов'язкове соціальне страхування).

10. Виписка з рахунка.

11. Звіт про виконання державного бюджету за доходами.

12. Відомість розподілу платежів між загальним та спеціальним фондами місцевого бюджету, які надійшли на рахунок 3161 «Кошти, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів».

13. Відомість розподілу платежів між рівнями місцевого бюджету, які надійшли на рахунок 3321 «Кошти, які підлягають розподілу між рівнями бюджету».

14. Відомість 2м розподілу коштів, тимчасово віднесених на доходи місцевого бюджету, які надійшли на рахунок 3421 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу».

15. Договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування.

16. Заява про відкриття рахунків з переліком видів надходжень.

В. Органи, установи, організації.

1. Установи банківської системи.

2. Національний банк України.

3. Органи місцевого самоврядування.

4. Державний комітет зв'язку та інформатизації України.

5. Податкова адміністрація України.

6. Податкові адміністрації в АРК, областях, містах Києві та Севастополі.

7. Податкові інспекції в районах, містах і районах у містах.

8. Державне казначейство України.

9. Управління Державного казначейства в АРК, областях, містах Києві та Севастополі.

10. Відділення Державного казначейства у районах, містах і районах у містах.

11. Платники: юридичні і фізичні особи.

12. Структурні підрозділи Державного казначейства України чи управлінь Державного казначейства України та їх керівники.

13. Головний бухгалтер (заступник головного бухгалтера) органу Державного казначейства.

Г. Контрольні терміни

1. До початку бюджетного року.

2. Не пізніше ніж за 15 днів до початку бюджетного року.

3. Місячний термін після затвердження Закону «Про Державний бюджет України».

4. Десятиденний термін.

5. Протягом трьох календарних днів.

6. Протягом трьох робочих днів.

7. Протягом п'яти робочих днів.

8. Наступного робочого дня після отримання.
9. Після 30 календарних днів з дня затвердження розпису бюджету.
10. Щоденно.
11. Не пізніше ніж за 10 днів до закінчення звітного місяця.
12. Протягом кварталу.
13. До 15 числа наступного місяця після закінчення кварталу.
14. В кінці року до 15 грудня.
15. У межах 10 календарних днів з дня його виписки.
16. За 55 днів до початку кварталу.
17. За 45 днів до початку кварталу.
18. Тижневий термін.
19. Не більше одного місяця після затвердження річного розпису асигнувань та помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету.
20. Двічі на місяць.
21. Протягом операційного дня.
22. Протягом року.

Завдання 2. Організація виконання видаткової частини бюджету.

Зазначити, які документи складають та подають відповідні організації й установи при виконанні видаткової частини державного і місцевих бюджетів в Україні у розрізі зазначених операцій та оформити за наведеною нижче формою.

**Організація виконання видаткової частини бюджету
(у розрізі операцій)**

Документи, якими оформляють операцію	Органи, установи, організації, що беруть участь у проведенні операції	Контрольні терміни

A. Операції щодо виконання видаткової частини бюджету

1. Відкриття бюджетних рахунків для операцій клієнтів з бюджетними коштами.
2. Закриття бюджетних рахунків для операцій клієнтів з бюджетними коштами.
3. Порядок підготовки та обліку зобов'язань.
4. Організація роботи щодо касового виконання видаткової частини бюджету.
5. Порядок оплати рахунків розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам.
6. Порядок виплати готівки розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам.

B. Документи

1. Договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування.
2. Заява про відкриття рахунків.
3. Картка зі зразками підписів та відбитком печатки.

4. Копія довідки про включення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчену нотаріально або органом, що видав довідку.
5. Копія статуту, засвідчена нотаріально чи органом, який реєструє.
6. Копія документа, що підтверджує взяття клієнта на податковий облік, засвідчена податковим органом.
7. Довідка про реєстрацію в органах Пенсійного фонду.
8. Документ, що підтверджує реєстрацію клієнта як платника соціальних страхових внесків або його копія, засвідчена нотаріально або органом, що його видав.
9. Затверджений (тимчасовий) кошторис доходів і видатків та плани асигнувань розпорядників бюджетних коштів.
10. План використання бюджетних коштів.
11. Заява про закриття рахунків.
12. Рішення органу, на який законом покладено функції щодо ліквідації або реорганізації підприємства, установи чи організації.
13. Реєстр зобов'язань розпорядників коштів бюджету.
14. Реєстр фінансових зобов'язань розпорядників коштів бюджету.
15. Картка обліку зобов'язань розпорядників коштів за загальним фондом кошторису доходів і видатків.
16. Картка обліку зобов'язань розпорядників коштів за спеціальним фондом кошторису доходів і видатків.
17. Довідка про суми фінансових зобов'язань.
18. Журнал реєстрації укладених угод розпорядниками коштів бюджету, суми яких перевищують бюджетні асигнування.
19. Інформація про зобов'язання розпорядників коштів бюджету, які перевищують річну суму асигнувань.
20. Інформація про наявність фінансових зобов'язань розпорядників коштів бюджету.
21. Дані про територіальне розташування мережі установ, підприємств і організацій на відповідній території.
22. Річний розпис призначень (асигнувань) бюджету та помісячний розпис асигнувань загального фонду.
23. Витяги з річного розпису призначень (асигнувань) бюджету та помісячного розпису асигнувань загального фонду.
24. Розподіл показників зведених кошторисів доходів і видатків та розподіл показників зведених планів асигнувань із загального фонду бюджету в розрізі розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів за територіями.
25. Довідки про зміни кошторису доходів і видатків та про зміни плану асигнувань загального фонду державного бюджету.
26. Реєстр змін кошторису доходів і видатків та плану асигнувань загального фонду державного бюджету.
27. Повідомлення про зміни річного розпису призначень державного бюджету та повідомлення про зміни в помісячному розписі асигнувань державного бюджету.

28. Довідка про зміни кошторису доходів і видатків по спеціальному фонду за власними надходженнями установ й організацій.
29. Зведення показників спеціального фонду кошторису на відповідний рік.
30. Довідка про зміни річного розпису призначень (асигнувань) бюджету.
31. Довідка про зміни помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету.
32. Реєстр змін зведеного кошторису видатків та реєстр змін помісячних планів асигнувань загального фонду бюджету в розрізі розпорядників нижчого рівня.
33. Довідка про внесення змін до бюджетного розпису по спеціальному фонду.
34. Пропозиції про виділення асигнувань із загального фонду державного бюджету в розрізі головних розпорядників коштів загальною сумою.
35. Довідка про внесення змін до пропозицій або прийняття уточнених пропозицій.
36. Розпорядження про виділення бюджетних асигнувань.
37. Зведені особові рахунки або особові рахунки головних розпорядників коштів.
38. Виписка із зведеного особового або особового рахунка головних розпорядників коштів.
39. Розподіли виділених бюджетних асигнувань по територіях у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня й одержувачів.
40. Журнал реєстрації розподілу бюджетних асигнувань.
41. Реєстри на виділення бюджетних асигнувань у розрізі територій.
42. Зведений реєстр на виділення бюджетних асигнувань.
43. Звернення (лист) головного розпорядника бюджетних коштів з обґрунтуванням необхідності здійснення змін у виділенні асигнувань.
44. Платіжні доручення.
45. Рахунки, рахунки-фактури, накладні, товаротранспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт, акти виконаних робіт, звіти про результати здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти тощо.
46. Заявка на видачу готівки.
47. Суми податку на доходи фізичних осіб, суми нарахувань до фондів соціального страхування України, суми страхових внесків до Пенсійного фонду України, інші податки та обов'язкові платежі, які утримані й нараховані на фонд заробітної плати.
48. Акт придбання матеріальних цінностей, прибуткова накладна, роздавальна відомість з підписами осіб, які отримали матеріальні цінності, тощо.
49. Грошовий чек на отримання готівки.
50. Журнал реєстрації виданих чекових книжок.
51. Касова заявка на отримання готівки.
52. Зведена касова заявка на отримання готівки.
53. Відмова в оплаті рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.
54. Журнал реєстрації відмов в оплаті рахунків.
55. Мережа установ та організацій, які отримують кошти із бюджету.

56. Реєстр змін до мережі установ та організацій, які отримують кошти з бюджету.

57. План асигнувань із загального фонду бюджету.

58. Календарний план проведення видатків.

59. Розпорядження на виділення коштів загального фонду бюджету.

60. Розпорядження на виділення коштів спеціального фонду бюджету.

61. Меморіальний ордер.

В. Органи, установи, організації

1. Установи банківської системи.

2. Національний банк України.

3. Державне казначейство України і його структурні підрозділи.

4. Управління Державного казначейства в АРК, областях, містах Києві й Севастополі та його структурні підрозділи.

5. Відділення Державного казначейства в районах, містах і районах у містах та його структурні підрозділи.

6. Головні розпорядники коштів.

7. Розпорядники коштів II і III рівнів.

8. Одержувачі бюджетних коштів.

10. Міністерство фінансів України

11. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

12. Міністерство фінансів АРК, Головні фінансові управління обласних і Київської міської державних адміністрацій, фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації.

13. Фінансові управління районних, міських і районних у містах державних адміністрацій та інших виконавчих органів.

Г. Контрольні терміни

1. До початку бюджетного року.

2. Не пізніше ніж за 15 днів до початку бюджетного року.

3. Місячний термін після затвердження Закону «Про Державний бюджет України».

4. Десятиденний термін.

5. Протягом трьох календарних днів.

6. Протягом трьох робочих днів.

7. Протягом п'яти робочих днів.

8. Наступного робочого дня після отримання.

9. Після 30 календарних днів з дня затвердження розпису бюджету.

10. Щоденно.

11. Не пізніше ніж за 10 днів до закінчення звітнього місяця.

12. Протягом кварталу.

13. До 15 числа наступного місяця після закінчення кварталу.

14. В кінці року до 15 грудня.

15. У межах 10 календарних днів з дня його виписки.

16. За 55 днів до початку кварталу.

17. За 45 днів до початку кварталу.
18. Тижневий термін.
19. Не більше одного місяця після затвердження річного розпису асигнувань та помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету.
20. Два рази на місяць.
21. Протягом операційного дня.
22. Протягом року.

Завдання 3.

За підсумками виконання Державного бюджету України за результатами трьох кварталів фактичне перевищення показників доходів, врахованих у розписі Державного бюджету України на відповідний період, склало більш ніж 15 відсотків. Комітет Верховної Ради України подав відповідний проект закону про внесення змін до Закону про Державний бюджет України.

Оцініть правомірність ситуації. Вкажіть, які дії повинен здійснити комітет Верховної Ради України з питань бюджету в ситуації, що склалася. Відповідь мотивуйте, посилаючись на чинне законодавство.

Завдання 4.

За результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявилось, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного рівня дефіциту, затвердженого законом про Державний бюджет України.

У цій ситуації Уряд України вжив таких заходів:

- випустив короткострокову позику у вигляді цінних паперів;
- тимчасово обмежив асигнування загального фонду Державного бюджету України;
- використав кошти резервного фонду для фінансування пріоритетних напрямків.

Оцініть правомірність ситуації. Відповідь мотивуйте, посилаючись на чинне законодавство.

Завдання 5.

За даними річного розпису загального фонду обласного бюджету на плановий рік скласти помісячних розпис, якщо надходження до бюджету помісячно розподіляються у такому відношенні:

- а) податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток — рівномірно по місяцях;*
- б) плата за землю — з січня по липень включно по 5% від річної суми, серпень, вересень, жовтень — по 15% від річної суми, листопад, грудень — по 10%.*
- в) плата за ліцензії: в I півріччі щомісячні надходження в 2 рази більше, ніж у другому півріччі;*
- г) неподаткові надходження плануються тільки на I півріччя;*
- д) доходи від операцій з капіталом плануються на II півріччя;*
- е) офіційні трансферти перераховуються з Державного бюджету щомісячно рівними сумами.*

Річний розпис доходів обласного бюджету на 2010 рік (витяг)

Код	Найменування	Загальний фонд (грн.)
100000	Податкові надходження	733430600,00
110100	Податок з доходів фізичних осіб	583908100,00
110200	Податок на прибуток підприємств	750000,00
130500	Плата за землю	118750000,00
140600	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	30022500,00
200000	Неподаткові надходження	6920000,00
300000	Доходи від операцій з капіталом	2000,00
400000	Офіційні трансферти	1696270100,00
410200	Дотації	528859700,00
410300	Субвенції	1167410400,00
	Всього	2436622700,00

Завдання 6.

На рахунки, що відкриті в Управлінні Державного казначейства в м. Харкові, для зарахування доходів до Державного і місцевих бюджетів України надійшли такі види доходів і в таких обсягах:

Найменування	Сума, тис. грн.
Податок на прибуток підприємств	800,0
Податок на доходи фізичних осіб	100,0
Податок на додану вартість	500,0
Акцизний збір із вироблених в Україні товарів	360,0
Акцизний збір із ввезених на територію України товарів	75,0
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення	10,0
Збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення	20,0
Плата за землю	80,0
Ввізне мито	90,0
Вивізне мито	45,0
Податок із власників транспортних засобів	5,0
Податок на промисел	9,0
Податок з реклами	2,0
Комунальний податок	16,0
Фіксований сільськогосподарський податок	15,0
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	24,0
Надходження від перевищення валових доходів над видатками Національного банку України	33,0
Надходження від грошово-речових лотерей	7,0
Рентна плата	47,0
Плата за утримання дітей у школах-інтернатах	1,0

Державне мито, пов'язане з видачею та оформленням закордонних паспортів і паспортів громадян України	3,4
Надходження від штрафів та фінансових санкцій	6,3
Надходження коштів від реалізації конфіскованого майна	29,3

Необхідно:

1. Із наведеного вище переліку назвати види доходів, які згідно з чинною бюджетною класифікацією відносяться відповідно до податкових і неподаткових надходжень.

2. Назвіть доходи, які у повному обсязі зараховуються до Державного бюджету України або до місцевих бюджетів.

3. Назвіть види доходів, які розподіляються між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами; між видами місцевих бюджетів. Зазначте пропорції розподілу. Як здійснюється цей розподіл органами казначейства?

4. Назвіть види доходів, які розподіляються між загальним і спеціальними фондами відповідного бюджету. Зазначте пропорції розподілу. Як здійснюється цей розподіл органами казначейства?

Завдання 7.

За даними виконання доходної частини районного бюджету за звітний рік:

1) визначити відхилення показників за звітний рік від планових сум за кодами класифікації в абсолютних сумах;

2) визначити відсоток виконання планових показників по доходах за групами доходів;

3) визначити структуру доходів за групами доходів за плановими та фактичними показниками та відхилення;

4) провести аналіз виконання доходної частини районного бюджету.

Аналіз виконання доходної частини районного бюджету у 2009 році

КФК	Найменування	Уточнений план, тис. грн.	Фактичне виконання, тис. грн.	Відхилення (+,-), тис. грн.	Виконання плану, %	Питома вага доходів, %		Відхилення за питомою вагою (+,-), %
						за планом	за фактом	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1000000	Податкові надходження	8534,40	8259,77					
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	5869,53	5390,62					
11010000	Податок з доходів фізичних осіб	5869,53	5380,92					
11020000	Податок на прибуток підприємств	X	9,70					
13000000	Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1841,33	1971,73					

1	2	3	4	5	6	7	8	9
13010000	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду	157,72	204,51					
13050000	Плата за землю	1475,24	1475,53					
13030200	Плата за використання надр	208,36	291,68					
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	163,60	194,46					
14060000	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	6,40	7,94					
14070000	Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	157,20	186,52					
16000000	Інші податки	659,92	702,93					
16010000	Місцеві податки і збори	36,10	40,60					
16040000	Фіксований сільськогосподарський податок	251,99	252,92					
16050000	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	371,82	409,40					
20000000	Неподаткові надходження	266,83	345,30					
40000000	Офіційні трансферти	35086,46	34111,77					
	Всього(без урахування трансфертів)	8801,23	8605,06					
	Всього:	43887,6	42716,84					

Завдання 8.

За даними витягу із тимчасового розпису районного бюджету на плановий рік (див. довідкові дані) провести помісячне збалансування розпису бюджету за рахунок дотацій із державного бюджету.

Завдання 9

За даними квартального звіту Державного казначейства України за I півріччя 2009 — I півріччя 2010 року визначити по доходах:

- абсолютні відхилення за групами доходів і за порівняльні періоди;
- темпи росту 2010 року у порівнянні з відповідним періодом минулого року у відсотках;
- структуру доходів у відсотках за два періоди;
- провести аналіз та зробити висновки.

Показники виконання Зведеного бюджету України за I півріччя

Показники	Фактичне виконання у 2009 році, млн. грн.	Фактичне виконання у 2010 році, млн. грн.
<i>Доходи</i>	<i>131 157,8</i>	<i>145 251,3</i>
Податкові надходження, в т.ч.	95 685,9	112 324,8
Податок з доходів фізичних осіб	21 174,8	23 097,7
Податок на прибуток підприємств	14 433,3	17 099,6
Податок на додану вартість	40 021,4	46 550,1
акцизний збір із вироблених в Україні товарів	7 110,3	10 883,3
акцизний збір із ввезених на територію України товарів	1 613,8	2 037,8
ввізне мито	2 896,5	3 403,9
Неподаткові надходження	32 893,9	29 831,3
Доходи від операцій з капіталом	1 461,5	1 654,8
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	59,4	88,1
Цільові фонди	1 057,1	1 352,4

Завдання 10

За даними квартального звіту Державного казначейства України за I півріччя 2009 року — I півріччя 2010 року визначити по видатках:

- абсолютні відхилення за кодами економічної класифікації за порівняльні періоди;
- темпи росту 2010 року у порівнянні з відповідним періодом минулого року у відсотках;
- структуру видатків у відсотках за поточними та капітальними відсотками, складовими поточних видатків;
- провести аналіз та зробити висновки.

Показники виконання Зведеного бюджету України за I півріччя

Показники	Фактичне виконання у 2009 році, млн. грн	Фактичне виконання у 2010 році, млн. грн
<i>Видатки</i>	<i>143 374,9</i>	<i>171 150,6</i>
Поточні видатки, в т.ч.	138 026,4	166 313,5
оплата праці працівників бюджетних установ	37 852,6	43 599,2
нарахування на заробітну плату	12 888,0	14 983,1
медикаменти та перев'язувальні матеріали	1 890,7	1 601,7
продукти харчування	2 705,3	3 058,5
оплата комунальних послуг та енергоносіїв	5 985,8	7 193,3
поточні трансферти населенню	36 615,5	56 278,7
Капітальні видатки, в т.ч.	5 348,5	4 837,1
придбання основного матеріалу	2 930,5	1 834,7

**Довідкові дані для розв'язання задач
Помісячний розпис доходів районного бюджету на 2010 р.**

(грн.)

Код	Найменування	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Всього
110100	Податок з доходів фізичних осіб	1514158,00	1622889,00	1434838,00	1663330,00	1832193,00	1548498,00	1966165,00	683827,00	2243956,00	1935089,00	1674228,00	1664720,00	19783891,00
110200	Податок на прибуток підприємств	5418,00	5418,00	1419,00	1418,00	5419,00	5419,00	5418,00	5419,00	5419,00	419,00	419,00	619,00	42224,00
130500	Плата за землю	53857,00	78481,00	70597,00	78972,00	73512,00	80140,00	77692,00	399904,00	133929,00	207218,00	235779,00	37011,00	1527092,00
140600	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	3659,00	1159,00	659,00	2159,00	2159,00	4659,00	4659,00	5859,00	859,00	859,00	359,00	462,00	27511,00
210100	Частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що випадає до бюджету, та дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності	118,00	118,00	418,00	418,00	418,00	718,00	418,00	418,00	718,00	418,00	193,00		4373,00
240600	Інші надходження	2604,00	5104,00	19204,00										26912,00
410200	Дотації													

Помісячний розпис видатків районного бюджету на 2010 р.

Код	Найменування	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Всього
070201	Загальноосвітні школи (в т.ч. школа-дитячий садок, інтернат при школі), спеціалізовані школи, ліцей, гімназії, колежіуми													
1110	Оплата праці працівників бюджетних установ	1456285,00	1459700,00	1459547,00	1456536,00	1505166,00	2048047,00	2216381,00	741660,00	2105381,00	1510926,00	1505905,00	1557963,00	19023497,00
1120	Нарахування на заробітну плату	521592,00	519778,00	529553,00	524835,00	543151,00	706765,00	770229,00	271993,00	758236,00	560855,00	540562,00	560808,00	6808357,00
1130	Пройдання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки	116276,00	171836,00	171136,00	167184,00	291583,00	266742,00	10221,00	55013,00	226808,00	209649,00	117755,00	232855,00	2057059,00
1140	Видатки на відрядження	2250,00	4690,00	4345,00	3955,00	2465,00	4210,00		4555,00	4555,00	6855,00	4165,00	2679,00	40169,00
1160	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	504773,00	588160,00	516679,00	334409,00	267653,00	41236,00	22695,00	26761,00	48670,00	354126,00	516381,00	447666,00	3668409,00
	Всього видатків за кодом													

Питання до екзамену (заліку)

1. Організація виконання державного бюджету.
2. Казначейське обслуговування бюджетних коштів.
3. Розпис Державного бюджету України.
4. Виконання Державного бюджету України за доходами.
5. Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням.
6. Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів.
7. Взяття бюджетних зобов'язань.
8. Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань.
9. Повернення кредитів до бюджету.
10. Особливості здійснення окремих видатків бюджету.

ДОДАТКИ

Додаток А

Перелік органів, за якими закріплено контроль за справами
(стягненням) платежів до бюджету

Назва органу	Коди бюджетної класифікації
Державна податкова адміністрація України	11010000; 11010100; 11010200; 11010300; 11010400; 11010500; 11010600; 11010700; 11010800; 11010900; 11011000; 11011100; 11011200; 11011300; 11011400; 11011500; 11020000; 11020100; 11020200; 11020300; 11020400; 11020500; 11020600; 11020700; 11020900; 11021000; 11021100; 11021300; 11021400; 11021500; 11021600; 11021800; 11021900; 11022000; 12010000; 12010100; 12010200; 12020000; 12020100; 12020200; 12020300; 12020400; 12020500; 12020600; 12020700; 12020800; 13010000; 13010100; 13010200; 13010300; 13020000; 13020100; 13020200; 13020300; 13020400; 13020500; 13030000; 13030100; 13030200; 13030300; 13030400; 13030500; 13030600; 13040000; 13040100; 13040200; 13050000; 13050100; 13050200; 13050300; 13050400; 13050500; 13050600; 13070000; 13070100; 13070200; 13070300; 14010000; 14010100; 14010200; 14010300 (за актами перевірок та за векселями); 14010400; 14010500; 14010600; 14010700; 14010800; 14010900; 14011000; 14020000; 14020100; 14020200; 14020300; 14020400; 14020600; 14020700; 14020800; 14020900; 14021000; 14021600; 14021700; 14021800; 14022100; 14030100 (за актами перевірок та за векселями по давальницькій сировині); 14030200; 14030300; 14030400 (за актами перевірок); 14030600; 14030700; 14030800 (за актами перевірок); 14030900 (за актами перевірок); 14031000 (за актами перевірок); 14031600 (за актами перевірок); 14031700 (за актами перевірок); 14031800 (за актами перевірок); 14060000; 14060100; 14060300 (за актами перевірок); 14060500; 14060600; 14060900; 14061000; 14061100; 14070000; 14070100; 14070200; 14070300; 14070500; 14070600; 14070700; 14070800; 14070900; 14071000; 14071300; 14071400; 14071500; 14071600; 14071700; 14071800; 14080000; 15010100 (у разі не погашення векселя по давальницькій сировині); 15020100 (у разі не погашення векселя по давальницькій сировині); 16010000; 16010100; 16010200; 16010400; 16010500; 16010600; 16010700; 16010800; 16010900; 16011000; 16011100; 16011200; 16011300; 16011500; 16011600; 16011700; 16030000; 16040000; 16040100; 16040200; 16040300; 16050000; 16050100; 16050200; 16060000; 16060100; 16060200; 21010000; 21010100; 21010300; 21010500 (за актами перевірок); 21010700 (за актами перевірок); 21010800 (за актами перевірок); 21030000; 21060000; 21060100; 21060200; 21060300; 21060400; 21060500; 21060600; 21060700; 21060800; 21060900; 21061400; 21080500 (за актами перевірок); 21080600 (за актами перевірок); 21080900; 21081000; 21081100; 22080000 (за актами перевірок); 22080100 (за актами перевірок); 22080200 (за актами перевірок); 22080300 (за актами перевірок); 22080400 (за актами перевірок); 22080500 (за актами перевірок); 22090000; 22090100 (за актами перевірок); 22090200 (за актами перевірок); 22090300 (за актами перевірок); 22090400 (за актами перевірок); 22090500; 22110000 (за актами перевірок); 22120000 (за актами перевірок); 22130000 (за актами перевірок); 24060300; 24060500; 24060800; 24061300; 24061400; 24061600 (за актами перевірок); 24062100 (за актами перевірок); 24063000; 24063100; 24090000 (за актами перевірок); 24090100 (за актами перевірок); 24090200 (за актами перевірок); 24110100; 24110200; 24120000 (за актами перевірок); 24120100; 24130000; 24130100; 24130200; 24130300; 24150000; 31010000; 31020000 (за актами перевірок); 34000000; 50080000; 50080100; 50080200; 50080300; 50080400 (за актами перевірок); 50110000 (за актами перевірок); 2801380; 2801400; 2801410; 2801440; 3401360; 3511550; 3511560; 3511630; 3511660; 3511530.

Назва органу	Коди бюджетної класифікації
Державна митна служба України	14010300; 14030000; 14030100; 14030400; 14030800; 14030900; 14031000; 14031600; 14031700; 14031800; 15010000; 15010100; 15010200; 15010300; 15010400; 15010500; 15020000; 15020100; 15020200; 15040000; 22110000; 22200000; 24010100; 24010300; 24030000; 31010000.
Національний банк України	14060400; 21020000; 21040000; 24140100.
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва	14060200.
Державні адміністрації та органи місцевого самоврядування	14060300; 22080400; 24110600; 24110700; 24110900; 50110000; 33010000.
Державне казначейство України	Здійснюється контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень та проведенні платежів за всіма кодами бюджетної класифікації.
Міністерство економіки України	14060400; 14060700; 32010000; 32020000.
Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення	14061200.
Національна комісія регулювання електроенергетики України	14061500; 24120000; 24150000.
Міністерство закордонних справ України	15030000; 21080100; 21080200; 24061700; 4201000.
Міністерство аграрної політики України	15050000; 24090200; 24110800.
Державний комітет України по водному господарству	22120000; 22130000.
Міністерство внутрішніх справ України	21080100; 21080200; 21081300; 22060000; 22090400; 24050000; 42010000.
Фонд державного майна України	1010500; 21010700; 21010800; 22080000; 22080100; 22080200; 22080300; 22080500; 31030000; 33010400.
Міністерство палива та енергетики України	21010700; 24063100; 24080000; 24110800; 24120000; 24130000; 24130100; 24130200; 24130300; 24150000.
Державне підприємство "Енергоринок"	24120000.
Міністерство юстиції України	21080500; 21080600; 21080800; 21081100; 21081300 (за рішеннями суду); 22070000; 22090100; 22090200 (за рішеннями господарського суду); 24010000; 24010100; 24010200; 24010300; 24010400.
Міністерство освіти і науки України	22020000; 22090300; 24060200; 24110800.
Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	21080500; 21080700.
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	21080500; 21080800; 24050000; 50080400.
Головне контрольно-ревізійне управління України	21010000 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21010100 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21010300 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21010500 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21010700 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21010800 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21080500 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 21080600 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 22080000 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 24030000 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 24061900 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 24062000 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок); 25000000 (за результатами реалізації матеріалів ревізій та перевірок).
Міністерство оборони України	24050000; 42010000.
Національне космічне агентство України	24040000; 24060300.
Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	24050000.
Центральна виборча комісія	24060600.
Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту	24110400.

Назва органу	Коди бюджетної класифікації
Міністерство транспорту та зв'язку України	24061500; 24090100; 24140600.
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	24060900; 24061600; 24062100; 50080000.
Національна комісія з питань регулювання зв'язку України	14061400; 14061700; 24061000; 24061400; 24140600.
Пенсійний фонд України	24140000; 24140100; 24140200; 24140300; 24140500; 24140600; 50020100; 50020200; 50020300; 50020400; 50020500.
Державний комітет України з державного матеріального резерву	32010000; 32020000.
Державний комітет України із земельних ресурсів	21110000; 33010000.
Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	50030000; 50030100; 50030200; 50030300; 50030400; 50030500.
Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття	50040000; 50040100; 50040200; 50040300; 50040400; 50040500.
Міністерство охорони здоров'я України	24060400.
Міністерство культури і туризму України	24060800.
Міністерство праці та соціальної політики України	21082000; 24110800; 50070000.
Верховний Суд України, Державна судова адміністрація України	22050000.
Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України	31020000.
Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України	50060000.
Державна служба автомобільних доріг України	24061100.
Національне агентство екологічних інвестицій України	24062400
Служба безпеки України	24050000
Служба зовнішньої розвідки	24050000
Управління державної охорони України	24050000
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	24050000
Адміністрація Державної прикордонної служби України	24050000
Міністерство промислової політики України	21060700; 24060300
Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів	21081200
Державне агентство України з інвестицій та інновацій	24110800
Державний комітет ядерного регулювання України	24061200; 24080000.

Повернення кредитів до Державного бюджету України та розподіл надання кредитів з Державного бюджету України в 2010 році

Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Код функціональної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Найменування показників згідно з класифікацією видатків та кредитування державного бюджету	Надання кредитів			Повернення кредитів			Кредитування-всього		
			Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		ВСЬОГО:	809847,5	6 050 824,9	6 860 72,4	-1 367 627,5	-4 312 153,8	-5 679 781,3	-557 780,0	1 738 671,1	1 180 891,1
1100000		Міністерство палива та енергетики України		346 583,1	346 583,1					346 583,1	346 583,1
1101000		Апарат Міністерства палива та енергетики України		346 583,1	346 583,1					346 583,1	346 583,1
1101600	0433	Реконструкція гідроелектростанції ВАТ "Укргідроенерго" (друга черга)		161 583,1	161 583,1					161 583,1	161 583,1
1101640	0433	Підвищення надійності постачання електроенергії в Україні		100 000,0	100 000,0					100 000,0	100 000,0
1101650	0433	Будівництво ППЛ 750 кВ Рівненська АЕС – Київська		80 000,0	80 000,0					80 000,0	80 000,0
1101670	0433	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька – Каховська		5 000,0	5 000,0					5 000,0	5 000,0
2200000		Міністерство освіти і науки України	14 715,0	4 034,8	18 749,8		-4 034,8	-4 034,8	14 715,0		14 715,0
2201000		Апарат Міністерства освіти і науки України	14 715,0	4 034,8	18 749,8		-4 034,8	-4 034,8	14 715,0		14 715,0
2201210	0990	Державне пільгове довгострокове кредитування на здобуття освіти	14 715,0		14 715,0				14 715,0		14 715,0
2201460	1062	Надання кредитів на будівництво (придбання) житла для науково-педагогічних та педагогічних працівників		4 034,8	4 034,8					4 034,8	4 034,8
2201480	1062	Повернення коштів, наданих з Державного бюджету України для кредитування окремих категорій громадян, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання таких кредитів на будівництво (придбання) житла та науково-педагогічних та педагогічних працівників, і пеня					-4 034,8	-4 034,8			-4 034,8
2700000		Міністерство з питань житлово-комунального господарства України		110 000,0	110 000,0					110 000,0	110 000,0
2701000		Апарат Міністерства з питань житлово-комунального господарства України		110 000,0	110 000,0					110 000,0	110 000,0
2701600	0620	Розвиток міської інфраструктури		100 000,0	100 000,0					100 000,0	100 000,0
2701620	0620	Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві		10 000,0	10 000,0					10 000,0	10 000,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2800000		Міністерство аграрної політики України		3 213 750,6	3 213 750,6		-3 460 000,0	-3 460 000,0		-246 249,4	-246 249,4
2801000		Апарат Міністерства аграрної політики України		3 213 750,6	3 213 750,6		-3 460 000,0	-3 460 000,0		-246 249,4	-246 249,4
2801120	0421	Повернення коштів, наданих Міністерству аграрної політики України на формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, а також для закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників					-3 400 000,0	-3 400 000,0		-3 400 000,0	-3 400 000,0
2801160	1062	Державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників		40 000,0	40 000,0					40 000,0	40 000,0
2801380	0421	Повернення бюджетних позичок, наданих на закупівлю сільськогосподарської продукції за державним замовленням (контрактом) 1994-1997 років					-5 000,0	-5 000,0		-5 000,0	-5 000,0
2801400	0421	Повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України фермерським господарствам					-15 000,0	-15 000,0		-15 000,0	-15 000,0
2801410	0421	Повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України індивідуальним сільським забудовникам					-40 000,0	-40 000,0		-40 000,0	-40 000,0
2801460	0421	Надання кредитів фермерським господарствам		15 000,0	15 000,0					15 000,0	15 000,0
2801560	0421	Формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, а також закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників		3 158 750,6	3 158 750,6					3 158 750,6	3 158 750,6
3130000		Державна служба автомобільних доріг України (загальнодержавні видатки)		1 978 800,0	1 978 800,0					1 978 800,0	1 978 800,0
3131000		Державна служба автомобільних доріг України (загальнодержавні видатки)		1 978 800,0	1 978 800,0					1 978 800,0	1 978 800,0
3131600	0456	Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору		1 978 800,0	1 978 800,0					1 978 800,0	1 978 800,0
3400000		Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту	20 000,0		20 000,0		-30 355,0	-30 355,0	20 000,0	-30 355,0	-10 355,0
3401000		Апарат Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту	20 000,0		20 000,0		-30 355,0	-30 355,0	20 000,0	-30 355,0	-10 355,0
3401360	1062	Повернення кредитів, наданих з Державного бюджету України молодим сім'ям та одиночним молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, і пеня					-30 355,0	-30 355,0		-30 355,0	-30 355,0
3401390	1062	Надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям та одиночним молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла	20 000,0		20 000,0				20 000,0		20 000,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
3510000		Міністерство фінансів України (загалюдержавні видатки)	760 132,5	341 956,4	1 102 088,9	-1 367 627,5	-457 463,0	-1 825 090,5	-607 495,0	-115 506,6	-723 001,6
3511000		Міністерство фінансів України (загалюдержавні видатки)	760 132,5	341 956,4	1 102 088,9	-1 367 627,5	-457 463,0	-1 825 090,5	-607 495,0	-115 506,6	-723 001,6
3511520	0133	Повернення коштів, наданих зі Стабілізаційного фонду на поворотній основі					-10 200,0	-10 200,0		-10 200,0	-10 200,0
3511530	0442	Повернення коштів, наданих за рахунок коштів Державного бюджету України підприємствам машинобудування для здійснення заходів, пов'язаних із збільшенням обсягів виробництва та розвитком ринку техніки для агропромислового комплексу					-12 950,8	-12 950,8		-12 950,8	-12 950,8
3511540	0454	Повернення коштів, наданих для здійснення операцій з фінансового лізингу авіаційної техніки				-10 800,0		-10 800,0	-10 800,0		-10 800,0
3511550	0490	Повернення безвідсоткових бюджетних позичок, наданих підприємствам державної форми власності на погашення заборгованості із заробітної плати				-15 300,0		-15 300,0	-15 300,0		-15 300,0
3511560	0431	Повернення безвідсоткових бюджетних позичок, наданих у 2004 році підприємствам державної форми власності паливно-енергетичного комплексу та у 2005 році підприємствам та організаціям вугільної промисловості на погашення заборгованості із заробітної плати працівникам					-70 109,8	-70 109,8		-70 109,8	-70 109,8
3511570	0433	Повернення кредиту, наданого на реконструкцію гідроелектростанцій за рахунок коштів гранту Уряду Швейцарської конфедерації					-8 202,4	-8 202,4		-8 202,4	-8 202,4
3511600	0490	Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії	760 132,5		760 132,5				760 132,5		760 132,5
3511620	0490	Фінансування проектів розвитку за рахунок коштів, залучених державою		341 956,4	341 956,4					341 956,4	341 956,4
3511630	0490	Повернення позичок, наданих для фінансування проектів розвитку за рахунок коштів, залучених державою				-1 335 027,5		-1 335 027,5	-1 335 027,5		-1 335 027,5
3511660	0473	Повернення бюджетних коштів наданих на поворотній основі				-6 500,0		-6 500,0	-6 500,0		-6 500,0
3511670	0433	Повернення субкредитів, наданих енергогенеруючим компаніям на впровадження Проекту розвитку ринку електроенергії					-356 000,0	-356 000,0		-356 000,0	-356 000,0
6240000		Державне агентство України з інвестицій та інновацій					-206 601,0	-206 601,0		-206 601,0	-206 601,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
6241000		Апарат Державного агентства України з інвестицій та інновацій					-206 601,0	-206 601,0		-206 601,0	-206 601,0
6241090	0473	Повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива					-206 601,0	-206 601,0		-206 601,0	-206 601,0
6800000		Національна акціонерна компанія "Укргролізінг"		55 700,0	55 700,0		-153 700,0	-153 700,0		-98 000,0	-98 000,0
6801000		Національна акціонерна компанія "Укргролізінг"		55 700,0	55 700,0		-153 700,0	-153 700,0		-98 000,0	-98 000,0
6801030	0421	Заходи по операціях фінансового лізингу вітчизняної сільськогосподарської техніки		55 700,0	55 700,0					55 700,0	55 700,0
6801040	0421	Повернення коштів у частині відшкодування вартості сільськогосподарської техніки, переданої суб'єктам господарювання на умовах фінансового лізингу					-141 700,0	-141 700,0		-141 700,0	-141 700,0
6801050	0421	Кошти, що надійдуть у рахунок погашення зобов'язаності за кредитами, залученими державою або під державні гарантії і наданими для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, переданої сільгосптоваровиробникам та іншим суб'єктам господарювання					-12 000,0	-12 000,0		-12 000,0	-12 000,0
8680000		Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва	15 000,0		15 000,0				15 000,0		15 000,0
8681000		Апарат Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва	15 000,0		15 000,0				15 000,0		15 000,0
8681050	0490	Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва	15 000,0		15 000,0				15 000,0		15 000,0