

**Буковинський С.А.,**  
кандидат економічних наук,  
доцент

## ДО ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті досліджено деякі питання бюджетної політики в Україні, проаналізовано сучасні тенденції щодо мобілізації та використання ресурсів бюджетної системи, стан координації роботи державних органів у здійсненні фінансової політики. Запропоновано низку заходів з удосконалення бюджетного процесу.*

*The article deals with some questions of budget policy in Ukraine, analysis of the modern trends in mobilizing and using the budget system's resources and coordination of the state bodies' work. The author also suggests a string of measures aimed at improving the budgetary process.*

Однією з найважливіших складових економічної політики держави є бюджетна політика, яка за своїм призначенням має суттєво впливати на визначення курсу розвитку країни, відображати інтереси держави, забезпечувати реалізацію її функцій, що потребує бюджетних коштів.

Об'єктивно бюджетна політика ґрунтується на економічних відносинах, що виникають у процесі суспільного відтворення (виробництво, розподіл та перерозподіл ВВП); фінансових, які становлять зміст економічної категорії фінансів; бюджетних, які проявляються у реалізації функції утворення і використання централізованого фонду грошових ресурсів та контролю.

Як організаційно-фінансова категорія бюджетна політика є системою заходів і дій органів влади в галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію поставлених завдань і цілей з економічного та соціального розвитку. Вона має сприяти державній підтримці зростання економіки, створенню умов для залучення інвестицій, проведення протекціоністської політики відносно вітчизняних товаровиробників. Стратегічною метою бюджетної політики є забезпечення фінансової і соціальної стабільності в країні.

Бюджетні кошти повинні стати предметом ефективного управління, що має на меті використання сучасних механізмів та інструментів регулювання. Цей напрям орієнтує на досягнення ощадливості, оптимізацію структури та рівня видатків, підтримку підприємництва, перспективного з точки зору формування бюджетних доходів, економічне зростання реального сектору виробництва.

Як правова та водночас економічна категорія бюджет є основним інструментом державного регулювання економіки, за допомогою якого здійснюється перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, між окремими економічними суб'єктами. При цьому слід зауважити, що у будь-якому разі перерозподіл через бюджет не може

задовольняти інтереси всіх прошарків населення, оскільки за рахунок коштів одних груп здійснюється підтримка інших. Відтак майже неможливо досягти одностайності у прийнятті рішень щодо перерозподілу. Під час обговорення цих питань можуть формуватися групові інтереси за галузевою чи територіальною ознаками, за політичними вподобаннями тощо.

Проте слід враховувати, що рівень державних видатків не можна визначати шляхом прийняття політичних рішень без відповідних економічних обґрунтувань. Видатки мають обмежуватися обсягами доходів та безпечними для державних фінансів можливостями залучення зовнішніх і внутрішніх джерел фінансування бюджетного дефіциту.

Для переходу до стимулювальної бюджетної політики потрібно кардинально розв'язати два, на перший погляд, взаємовиключних завдання — збільшення бюджетних доходів для посилення державного регулювання економікою та зниження податкового навантаження до рівня, який би сприяв зацікавленості у зростанні виробництва та інвестицій.

Бюджетна політика покликана використовувати імперативи фінансових інструментів з урахуванням реалій ринкового господарства і має бути орієнтованою на систему індикаторів, що характеризують сталість економічного розвитку та рівень національної безпеки країни. В такій системі єдності цілей і завдань важливим є питання стримування зростання споживчих цін, сприяння формуванню низьких інфляційних очікувань, забезпечення збалансованості бюджетної системи.

Різке збільшення коштів, що виділяють із бюджетів усіх рівнів та позабюджетних фондів, підвищує платоспроможний попит. А це може обернутися зростанням цін. Для зниження ризику підвищення цін рекомендується дотримуватися правила, згідно з яким збільшення непроцентних видатків бюджету не повинно перевищувати намічені темпи зростання ВВП у поточних цінах. Аналіз зростання макроекономічних показників та видатків бюджету засвідчує, що це правило не було обов'язковим при формуванні показників бюджетної системи України останніми роками (див. табл. 1). Так, обсяг ВВП у номінальному вимірі у 2007 році порівняно з 2003-м зріс на 254,2 %, тоді як видатки зведеного бюджету збільшено на 302,4 %.

При цьому слід зауважити, що зростання бюджетних видатків за функціями держави відбувалося нерівномірно, а в деяких випадках стрибкоподібно. В цілому за зведеним бюджетом країни фактично проведені видатки у 2006 році перевищували обсяги 2003 року на 131,3 %, а видатки на такі важливі заходи, як охорона здоров'я, зросли на 103,3 %, духовний та фізичний розвиток — 110,9 %, освіту — 125,6 % (див. табл. 2). Низькими темпами відбувалося збільшення видатків на фінансування оборони країни. Видатки на оборону у 2006 році становили 6,4 млрд грн проти 5,3 млрд грн у 2003 році, або збільшилися на 21,2 %, тоді як видатки за функцією “громадський порядок, безпека та судова влада” зросли з 5,8 до 12,7 млрд грн, або на 117,6 %.

На нашу думку, такі перекося у бюджетному плануванні є наслідком відсутності відповідних методичних розробок із визначення обсягів бюджетних коштів

Таблиця 1. Темпи зростання ВВП та видатків зведеного бюджету України у 2003—2008 роках

	2003	2004	2005	2006	2007 (план)	2008* (прогноз)	2007 у % до 2003	2008 у % до 2003
ВВП (у фактичних цінах), млн грн;	267344	345113	441452	537667	679500	810100	254,2	303,0
темпи зростання до попереднього року, %	118,4	129,1	127,9	121,8	126,4	119,2	—	—
Видатки зведеного бюджету (без обслуговування боргу), млн грн;	73148	99317	138678	171845	221198	262200	302,4	358,5
темпи зростання до попереднього року, %	127,5	135,8	139,6	123,9	128,7	118,5	—	—

\*Схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 року № 1127.  
Джерело: розраховано автором.

на фінансування галузей, що забезпечують функціонування держави, слабкої роботи щодо нормування витрат, політичного лобіювання у прийнятті рішень стосовно державних видатків у процесі складання та затвердження бюджету.

Світовий досвід переконує, що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати. Небагато держав повністю покладаються на ринкові системи розподілу. Один із способів оцінки полягає в аналізі обсягів доходів і видатків бюджету розширеного уряду у співвідношенні з валовим внутрішнім продуктом. Масштаби державного впливу на економіку за цим показником у різних країнах різні. Якщо у США 2005 року доходи бюджету становили менше третини від ВВП, то в таких країнах, як Франція, Фінляндія, Данія, Норвегія, Швеція, цей показник перевищує 50 % (див. табл. 3).

Найвищий рівень державних видатків відносно ВВП спостерігається у Швеції — 55,4 % , Данії — 55,2 % , Франції — 53,8 % , Угорщині — 50,5 % , Фінляндії — 50,1 %.

З початку нинішнього століття в Україні намічається тенденція до підвищення рівня одержавлення валового внутрішнього продукту. Якщо у 2002 році державні видатки становили 37,6 % від ВВП, то у 2005-му — 43,6 % , у 2006 році — 45,3 % (див. табл. 4).

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є відповідність видаткових зобов'язань повноваженням і функціям органів державної та місцевої влади й оптимальний розподіл бюджетних ресурсів для фінансування таких функцій. Це є можливим, коли встановлені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами видаткові зобов'язання забезпечені фінансовими можливостями держави.

Вагомим навантаженням на бюджетну систему і незіставним із рівнем доходів, що нею мобілізуються, є значні державні гарантії, які залишилися у спадок від жорстко централізованої радянської системи, та нові, прийняті з популістських міркувань без наявного фінансового обґрунтування, а також широка мережа установ, через які ці гарантії забезпечуються.

Таблиця 2. Видатки зведеного бюджету України у 2003—2006 роках за функціональною класифікацією, млн грн

	2003	2004	2005	2006	У % до попереднього року				2006 до 2003, у %
					2003	2004	2005	2006	
<b>Разом видатків</b>	75792,5	102538,4	141989,5	175512,2	125,7	135,3	138,5	123,6	231,6
Загальнодержавні функції	10017,9	12313,9	15481,7	19891,9	116,6	122,9	125,7	128,5	198,6
Оборона	5279,6	6175,7	5908,9	6380,6	149,3	117,0	95,7	108,0	120,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	5843,7	7875,9	10226,8	12718,8	115,9	134,8	129,8	124,4	217,6
Економічна діяльність	12215,5	19616,6	19336,0	27465,5	169,6	160,6	98,6	142,0	224,8
Охорона навколишнього природного середовища	920,9	1183,3	1252,5	1636,6	139,2	128,5	105,8	130,7	177,7
Житлово-комунальне господарство	1823,3	2680,5	3930,9	8024,1	129,5	147,0	146,6	204,1	440,1
Охорона здоров'я	9708,2	12159,4	15476,5	19737,7	128,8	125,2	127,3	127,5	203,3
Духовний та фізичний розвиток	2052,5	2695,9	3449,8	4328,4	144,8	131,3	128,0	125,5	210,9
Освіта	14977,7	18342,6	26815,5	33792,8	122,1	122,5	146,2	126,0	225,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	12953,2	19494,5	40110,8	41535,8	102,4	150,5	205,8	103,6	320,7

Джерело: складено на підставі статистичних збірників Міністерства України

Таблиця 3. Доходи та видатки бюджетів розширеного уряду окремих країн у 2005 році, % до ВВП

Країна	Доходи	Податки	Соціальні внески	Гранти	Інші доходи	Видатки
США	32,91	20,48	7,07	—	5,36	36,42
Канада	41,76	29,15	5,45	—	7,16	39,91
Австралія	36,05	29,91	—	—	6,14	34,58
Японія *	31,37	16,69	10,52	—	4,16	36,94
Нова Зеландія	41,00	33,63	0,07	—	7,30	36,49
Австрія	48,27	27,29	16,07	...	...	49,89
Бельгія	49,97	31,00	16,09	...	...	49,99
Фінляндія	52,60	31,71	12,08	0,26	8,54	50,12
Франція	50,86	27,47	18,19	0,03	5,17	53,78
Німеччина	43,54	22,18	17,72	0,22	3,41	46,78
Італія	43,99	27,71	12,87	...	...	48,24
Данія *	56,33	47,52	2,09	0,15	6,56	55,22
Норвегія	58,74	36,12	9,08	—	13,54	42,58
Швеція	59,20	37,02	14,68	0,05	7,46	55,41
Білорусь	48,19	35,06	11,54	—	1,59	48,21
Болгарія	41,97	24,54	10,51	1,19	5,74	38,79
Угорщина	42,66	24,87	12,74	0,45	4,60	50,55
Казахстан	27,93	27,03	—	—	0,89	26,21
Молдова	39,53	23,89	8,02	1,25	6,36	38,07
Польща	40,53	20,56	13,66	0,70	5,61	42,97
Росія	42,00	26,64	5,14	—	10,22	31,78
Україна	43,18	23,16	13,06	0,05	6,92	45,23

\* 2004 рік

Джерело: 2006, International Monetary Fund: Government Finance Statistics Yearbook

Законодавчо визначені порогові значення видатків бюджетної системи на здійснення окремих функцій держави, що далеко не вичерпані, перевищують нижній рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет країни.

Так, закон про оборону України передбачає, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України в обсягах, які щорічно визначаються Законом України “Про Державний бюджет України”, що забезпечують належне виконання завдань оборони, але не менш як у 3 % від запланованого обсягу валового внутрішнього продукту.

Згідно з вимогами законів про освіту та Основ законодавства про культуру бюджетні асигнування на освіту та культуру мають визначатися у розмірах не менш як 10 і 8 % відповідно від національного доходу країни.

Державна політика охорони здоров'я, відповідно до Основ законодавства про охорону здоров'я, має забезпечуватися бюджетними асигнуваннями у розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менш як 10 % від національного доходу.

**Таблиця 4. Основні показники виконання державного та місцевих бюджетів з урахуванням даних Пенсійного фонду України і фондів соціального страхування протягом 2002—2006 років, млрд грн**

	2002	2003	2004	2005	2006
Доходи	86,2	103,5	130,0	186,2	237,6
у % до ВВП	38,2	38,7	37,7	42,2	44,2
Видатки з урахуванням кредитування та погашення	84,9	103,8	142,9	192,4	243,3
у % до ВВП	37,6	38,8	41,4	43,6	45,3
Дефіцит “—”/профіцит “+”	1,3	—0,3	—12,9	—6,2	—5,7
у % до ВВП	0,6	—0,1	—3,7	—1,4	—1,1
Фінансування	—1,3	0,3	12,9	6,2	5,7
в тому числі за рахунок:					
зовнішніх джерел	—1,3	1,6	1,7	2,2	4,8
внутрішніх джерел	0,0	—1,2	11,2	4,0	0,9
приватизації	0,6	2,2	9,5	20,8	0,6

*Джерело:* складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

Відповідно до закону про наукову та науково-технічну діяльність обов’язком держави є забезпечення бюджетним фінансуванням наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менш як 1,7 % валового внутрішнього продукту України.

Законом України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” визначено, що розмір державних централізованих капіталовкладень, які спрямовуються на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села та агропромислового комплексу, має становити не менш як 1 % від валового внутрішнього продукту України.

Крім того, існує низка законів та інших нормативно-правових актів, що передбачають пільги і гарантії, які мають фінансуватися за рахунок бюджетних коштів. За проведеними оцінками, на реалізацію деяких із них необхідно було б передбачити у бюджеті 2005 року 40 млрд грн, 2006-го — 63 млрд грн, 2007-го — 80 млрд грн, фактично враховано відповідно 7; 12,5; 22,7 млрд грн (див. табл. 5).

Забезпечити фінансовими ресурсами визначені державою видаткові зобов’язання неможливо. Це, у свою чергу, призводить до невиконання у повному обсязі намірів щодо полегшення податкового навантаження на економіку країни, номінальні податкові ставки можуть бути знижені лише за умови, по-перше, перегляду зобов’язань держави стосовно бюджетних видатків, а по-друге, масштабного виведення бізнесу з тіні.

Орієнтиром для оцінки здійснюваної бюджетної політики має слугувати дефіцит бюджету, рівень якого перебуває під постійним контролем. Його зростання в країні та за кордоном завжди сприймають як сигнал тривоги. Тому часто виникає спокуса обмежити величину дефіциту не лише шляхом прийняття належних

Таблиця 5. Закони та нормативно-правові акти, що передбачають пільги і гарантії, які мають фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, 2005—2007 роки, млн грн

Закони України	2005		2006		2007	
	потреба	передбачено	потреба	передбачено	потреба	передбачено
Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	16678	1741	18067	1923	23560	3426
Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту	14364	2767	16618	6160	21275	7650
Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні	612	26	753	30	875	32
Про соціальний статус дітей війни	x	x	11694	326	11538	1055
Про прожитковий мінімум	x	x	3039	0,00	3357	0,00
Про державну допомогу сім'ям з дітьми	3722	1835	5229	2701	6283	3677
Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам	421	238	593	593	1602	1602
Про статус народного депутата України	33	23	41	32	145	95
Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні	3430	296	2229	379	5996	447
Про реабілітацію інвалідів в Україні	0,00	0,00	3356	308	4200	35
Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей	490	20	510	29	556	37
Про міліцію	232	0,00	229	0,00	331	0,00
Про прокуратуру	1,3	0,00	1,4	0,00	2,8	0,00
Про Службу безпеки України	11	0,00	21	0,00	17	0,00
Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України					51	1,5
Про музеї та музейну справу	12	0,00	12	0,00	12	0,00
Про бібліотеки та бібліотечну справу	29	29	66	0,00	77	0,00
Про донорство крові	20	0,2	22	0,2	23	0,3
Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз	21	0,00	22	0,00	23	0,00
Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення	402	27	428	22	457	46
Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові соціальні гарантії для малозабезпечених сімей з хворими дітьми та з дітьми першого і другого року життя»	119	9	126	10	135	11

Джерело: розраховано автором.

заходів фінансової стабілізації, а й за рахунок відсутності врахування або неповного врахування у бюджеті видатків, що впливають із зобов'язань держави щодо прийнятих законодавчих актів. Вивчення проблеми свідчить про те, що в Україні такий підхід до визначення бюджетного дефіциту став правилом: щороку десятки мільярдів гривень видатків, обчислених згідно із законами, не враховуються у бюджеті, а отже, розмір дефіциту занижується відповідно до розміру цих сум.

Важливу економічну і політичну роль відіграє централізація грошових ресурсів. Мобілізовані до бюджету доходи є основним знаряддям концентрації фінансових ресурсів на вирішальних ділянках економіки. Одним із головних принципів функціонування бюджетних систем різних країн є збалансованість доходів і видатків. Цей принцип втілюється і в Бюджетному кодексі України, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягам надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

У часи докорінної перебудови економічної системи значно посилюється зв'язок між чинним господарським механізмом і станом збалансованості народногосподарських пропорцій. Фінансова збалансованість економіки постає у двох аспектах. По-перше, величина фінансових ресурсів має бути збалансована з їх витратами за окремими напрямками, а по-друге, фінансові ресурси і матеріальні блага також мають бути збалансовані.

Слід зауважити, що чинна система формування бюджетних доходів в Україні ще не повністю адекватна умовам ринкової економіки. Існують істотні деформації та нестабільність у ставках оподаткування, а надмірна кількість податкових пільг і привілеїв зумовлює необґрунтований перерозподіл ВВП, створює неоднакові економічні умови для господарювання. Наслідками цього є утворення неофіційного сектору економіки, ухилення від оподаткування, затримки у перерахуванні належних платежів до бюджету.

Основне завдання державної фінансової політики — формування справедливої, нейтральної та ефективної системи мобілізації доходів бюджету, формування сприятливих умов розвитку підприємництва. Водночас має бути враховано необхідність забезпечення фінансовими ресурсами виконання державою функцій у галузі економічного та соціального розвитку.

Одним із головних елементів податкової реформи має стати перегляд переважної кількості пільг, наявність яких деформує вартісні показники в економіці, знижує конкурентоспроможність товаровиробників. Передусім слід вжити заходів щодо впорядкування системи пільг, які безпосередньо не пов'язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення, не мають інноваційної та інвестиційної спрямованості або запроваджені з метою часткового розв'язання проблем, що мали місце в окремі періоди переходу до ринкових методів господарювання.

Незважаючи на вжиті в Україні заходи щодо підвищення рівня адміністрування податків, списання та реструктуризацію значних сум недоїмки, заборгованість перед бюджетом залишається надто великою. Так, на початок 2007 року борг за податковими зобов'язаннями платників (без урахування сум податкового



боргу платників, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство) становив 7,8 млрд грн, у тому числі з податку на додану вартість — 3,2 млрд грн, податку на прибуток підприємств — 2,3 млрд грн, рентної плати — 1,1 млрд грн, зі зборів за соціальне використання природних ресурсів — 0,4 млрд грн.

Поліпшення ситуації вбачають у розробці та прийнятті таких правових норм, форм і методів мобілізації бюджетних доходів, які, по-перше, спрацьовували б на попередження та запобігання різноманітних порушень податкового законодавства, а по-друге, сприяли б легалізації тіньових доходів. Робота в цьому напрямі має здійснюватися в такий спосіб, аби всі суб'єкти підприємницької діяльності усвідомлювали свої обов'язки і відповідальність перед суспільством щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів.

Для забезпечення проведення структурних змін в економіці, підтримки пріоритетних напрямів економічного розвитку, розширення і вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури потрібні відповідні фінансові джерела. Слід зауважити, що шляхів комплексного вирішення питання про форми і методи участі держави у стимулюванні економічного зростання за рахунок державних інвестицій нині не знайдено. В ринкових умовах здійснення інвестицій у виробництво — справа суб'єктів господарювання. Однак обов'язком держави є створення дієвого механізму заохочення інвестиційної діяльності. Водночас участь держави в реальних інвестиціях не суперечить ринковій системі господарювання. Зауважимо, що, починаючи з 30-х років минулого століття, світова наука визнає достатньо важливим у структурі державного бюджету розподіл видатків на поточні та капітальні. Поточними називають видатки на державне споживання — заробітну плату, купівлю товарів та послуг для державних потреб. Капітальні видатки — це асигнування на придбання заново створених активів, які є частиною валових інвестицій у поточному періоді. Головна ідея полягає в тому, що фінансування поточних видатків здійснюється за рахунок податків, а капітальних — переважно за рахунок запозичень, тобто виручки від продажу державних облігацій і кредитів держави за прямими договорами з позичальниками. Останніми роками інвестиції в основний капітал в Україні (капітальні вкладення) зростали вищими темпами порівняно з приростом ВВП (див. табл. 6).

Реалізація завдання підвищення рівня доходів та поліпшення якості життя населення потребує здійснення реальних заходів із забезпечення конкурентоспроможності національних виробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, досягнення випереджального підвищення продуктивності праці, поліпшення організаційної та технологічної структури національної економіки. Попри позитивні зрушення чинна бюджетна система ще не виконує стимулювальну та регулювальну функції на достатньому рівні. Негативні тенденції в цій сфері зумовлені впливом низки чинників, серед яких порушення певних зобов'язань щодо галузевих програм розвитку, зменшення інвестиційної складової у бюджетних видатках.

Слід зауважити, що нинішній рівень капітальних видатків бюджету є низьким. Бюджетна система поступово переорієнтовується на фінансування переваж-

**Таблиця 6. Валовий внутрішній продукт та обсяги інвестицій в основний капітал протягом 2001—2006 років**

Показники	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Валовий внутрішній продукт, млрд грн	204,2	225,8	267,3	345,1	441,5	535,9
темпи зростання до попереднього року, у порівнянних цінах, %	109,2	105,2	109,6	112,1	102,7	107,1
Інвестиції в основний капітал (капітальні вкладення), млн грн	32573	37178	51011	75714	93096	125254
темпи зростання до попереднього року, у порівнянних цінах, %	120,8	108,9	131,3	128,0	101,9	119,0
За джерелами фінансування:						
кошти державного бюджету	1749	1863	3570	7945	5077	6846
у % до загальної суми	5,4	5,0	7,0	10,5	5,5	5,5
кошти місцевих бюджетів	1332	1365	2095	3544	3915	5446
у % до загальної суми	4,1	3,7	4,1	4,7	4,2	4,3
власні кошти підприємств та організацій	21770	24470	31306	46685	53424	72337
у % до загальної суми	66,8	65,8	61,4	61,7	57,4	57,8
кошти іноземних інвесторів	1413	2068	2807	2695	4688	4583
у % до загальної суми	4,3	5,6	5,5	3,6	5,0	3,7
кошти населення на індивідуальне житлове будівництво	1415	1573	1822	2577	3091	5110
у % до загальної суми	4,4	4,2	3,6	3,4	3,3	4,1
кредити банків та інші позики	1400	1985	4196	5735	13740	19406
у % до загальної суми	4,3	5,3	8,2	7,6	14,8	15,5
інші джерела	3494	3854	5215	6533	9161	9354
у % до загальної суми	10,7	10,4	10,2	8,5	9,8	7,4

*Джерело:* розраховано за статистичними довідниками Держкомстату України

но органів влади й управління за недооцінки вкладення коштів у реальний сектор економіки. Фінансування капітальних вкладень обмежується головним чином об'єктами соціальної інфраструктури. Частково це зумовлено й тим, що робота із забезпечення підвищення ефективності проектування та розподілу бюджетних інвестицій є недостатньою, вибір об'єкта державного інвестування часто здійснюється без належного техніко-економічного обґрунтування і в окремих випадках є безпосереднім результатом політичного лобіювання.

Як свідчать дані, наведені у таблиці 7, капітальні видатки зведеного бюджету у 2006 році становили 24,5 млрд грн, або 14% до загальних видатків. З указаних сум на придбання основного капіталу витрачено 11,7 млрд грн, а на капітальні трансферти — 12,4 млрд грн.

Першочерговим напрямом роботи щодо участі держави у стимулюванні економічного зростання має стати розробка правових та організаційних підвалин формування і використання коштів бюджетної системи, що передбачаються для реалізації державної інвестиційної політики, розв'язання кардинальних проблем вибору пріоритетів для формування капітальних видатків. Постійної уваги та

Таблиця 7. Капітальні видатки зведеного бюджету України  
у 2002—2006 роках, млн грн

	2002	2003	2004	2005	2006
Разом видатків	60318,9	75792,5	102538,4	141989,5	175512,2
Капітальні видатки	7073,1	11526,4	20770,2	18216,1	24535,8
у % до загальної суми	11,7	15,2	20,3	12,8	14,0
з них:					
придбання основного капіталу	5148,0	7428,2	9622,9	8282,3	11732,2
у % до загальної суми	8,5	9,8	9,4	5,8	6,7
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1508,8	2139,1	3368,4	2544,5	3113,6
капітальне будівництво (придбання)	2322,7	3520,0	3392,1	2679,2	3706,2
капітальний ремонт, реконструкція та реставрація	1316,4	1769,1	2862,3	3058,6	4912,4
капітальні трансферти	1635,3	3482,4	10311,4	9360,9	12410,7
у % до загальної суми	2,7	4,6	10,1	6,6	7,1
капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	1609,2	3388,6	10235,2	9268,9	12319,0

Джерело: складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

підтримки уряду потребують пріоритетні галузі розвитку промисловості та будівництва, зокрема процес створення необхідної науково-технічної бази для реконструкції і модернізації їх виробничих фондів, а також сільське господарство як галузь, що визначає рівень продовольчої безпеки держави та соціально-економічну обстановку в країні. Збільшення обсягів державних інвестицій в економіку країни потребує також визначення джерел фінансування та розробки механізмів, які забезпечили б ефективність їх вкладення.

Одним із надійних інструментів, що спрямований на вирішення питання впливу держави на економічний розвиток, була б розробка та прийняття бюджету розвитку, узгодження його з визначеними у програмних документах пріоритетами економічного і соціального розвитку, показниками державних цільових програм. Це потребує встановлення порядку формування ресурсів бюджету розвитку, якими можуть бути податкові і неподаткові надходження, що відповідно до законодавства спрямовуються на фінансування інвестиційних програм і проектів; частина доходів від власності й підприємницької діяльності; доходи від приватизації державного майна; надходження від суб'єктів господарювання у вигляді отриманих ними раніше бюджетних інвестиційних коштів на умовах повернення; внутрішні та зовнішні запозичення на інвестиційні цілі та інші джерела.

Важливу роль відіграє фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності. Бюджетні видатки потрібно спрямовувати на досягнення результатів в економічному розвитку, підвищення наукоємності ВВП. Слід передбачити суттєві зміни у структурі витрат на наукову діяльність щодо посилення ролі програмно-цільового фінансування та істотного збільшення його частки у бюджетних видатках на науку.

Активізація інвестиційної ролі держави має проявлятися не лише у прямій участі у фінансуванні проектів, пов'язаних з розвитком наукоємних виробництв і високих технологій, а й у стимулюванні інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання, що передбачає опрацювання оптимальних форм і методів економічного регулювання, сприяння розвитку механізмів акумуляції фінансових ресурсів інвесторів та їх трансформації у виробничі інвестиції.

У довгостроковій стратегії багатьох зарубіжних країн пріоритетною визначено соціальну стратегію держави, яка включає політику доходів, цін, зайнятості, соціального захисту і соціальних гарантій. Основна мета державного впливу — згладжування соціальної нерівності, підтримання балансу інтересів, стимулювання економічної активності різних прошарків та груп населення.

Нині для України одним із надзвичайно важливих завдань у галузі бюджетної політики є недопущення подальшого зниження рівня життя найменш забезпечених і найвразливіших верств населення. Тому держава має гарантувати, що життєвий рівень населення не впаде нижче від прожиткового мінімуму. Цьому до певної міри має сприяти перегляд чинної системи надання пільг і привілеїв. На наш погляд, питання слід розглядати не лише з позиції скорочення бюджетного дефіциту, а насамперед з огляду на необхідність усунення негативних стимулів окремих категорій працівників до роботи, сформованих утриманських настроїв, зменшення соціальної нерівності деяких соціальних груп та членів суспільства.

Вплив держави на економічний розвиток має бути зорієнтовано переважно на вкладення в людський капітал у галузях освіти та охорони здоров'я. Без кваліфікованих кадрів, належного рівня освіти, який відповідає сучасним вимогам, і здатності працювати в умовах високих технологій у різних галузях господарства неможливо швидкими темпами нарощувати ВВП. Потрібно збільшити частку бюджетних видатків на забезпечення реалізації першочергових завдань, пов'язаних із підвищенням рівня технічного переоснащення загальноосвітніх і медичних закладів.

Хибною є чинна практика визначення обсягів витрат на утримання соціальної сфери, коли мізерні суми бюджетних асигнувань спрямовуються на придбання обладнання та капітальний ремонт, а решта — на оплату праці та деякі інші поточні витрати (табл. 8). Так, у 2006 році видатки зведеного бюджету на придбання обладнання та капітальний ремонт приміщень установ охорони здоров'я становили 8,3 %, оплата праці з нарахуваннями на неї — 59 %. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо бюджетних видатків, передбачених на утримання закладів освіти, де на вказані цілі витрачено відповідно 4 та 48,4 %. Проте розв'язання проблеми лише за допомогою розширення рамок бюджетного фінансування без проведення структурних перетворень у відповідних секторах неможливе.

Грунтовного методичного забезпечення потребує система визначення планових обсягів видатків на утримання соціально-культурних установ, що перебувають у державній та комунальній власності, заходів, спрямованих на підвищення рівня добробуту населення. В умовах дефіциту коштів для забезпечення

Таблиця 8. Видатки зведеного бюджету на освіту й охорону здоров'я протягом 2002—2006 років, млн грн

Видатки	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Освіта</b>					
Разом видатків	12269	14977,7	18342,6	26815,5	33792,8
Із них:					
оплата праці та нарахування на заробітну плату	7240,3	9194,3	11715,8	13173,4	16351,0
у % до загальної суми	59	61,4	63,9	49,2	48,4
оплата комунальних послуг та енергоносіїв	1251	1520,7	1544,9	1423,5	1853,6
у % до загальної суми	10,2	10,2	8,4	5,3	5,5
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	535,9	660,7	765,0	619,2	722,2
у % до загальної суми	4,4	4,4	4,2	2,3	2,1
капітальний ремонт, реконструкція та реставрація	501,8	574,2	680,6	370,1	626,2
у % до загальної суми	4,1	3,8	3,7	1,4	1,9
<b>Охорона здоров'я</b>					
Разом видатків	7537,9	9708,2	12159,4	15476,5	19737,7
Із них:					
оплата праці та нарахування на заробітну плату	4104,6	5103,2	6421,8	9329,9	16640,4
у % до загальної суми	54,5	52,6	52,8	60,3	59,0
оплата комунальних послуг та енергоносіїв	653,8	795,7	830,6	923,5	1198,4
у % до загальної суми	8,7	8,2	6,8	6,0	6,1
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	347,5	644,1	1148	752,8	1065,4
у % до загальної суми	4,6	6,6	5,9	4,9	5,4
капітальний ремонт, реконструкція та реставрація	191,1	261	335,3	325,0	566,5
у % до загальної суми	2,5	2,7	2,8	2,1	2,9

*Джерело:* розраховано на підставі статистичних збірників Мінфіну України

потреб у соціальній сфері необхідне жорстке нормування розподілу наявних у державі фінансових ресурсів, що має ґрунтуватися на об'єктивній системі показників державних соціальних стандартів і соціальних норм, розрахованих з огляду на мінімальні потреби та можливості суспільства на конкретному етапі розвитку.

Система державних мінімальних соціальних стандартів має формуватися згідно з єдиною правовою базою та загальними методологічними підходами. Основними об'єктами цього є оплата праці, державні пенсії, допомоги та інші соціальні витрати, пільгові та безоплатні послуги, що надаються державними та комунальними установами й організаціями, та інші гарантії соціального захисту.

Одним із важливих завдань має бути забезпечення своєчасних та повних розрахунків у бюджетній сфері. Аналіз дебіторської та кредиторської заборгованостей установ, які утримуються за рахунок бюджету (зокрема обсягів заборгованостей протягом останніх років), свідчить про недостатній рівень роботи з поліпшення розрахункової дисципліни.

Відповідно до даних таблиці 9 дебіторська та кредиторська заборгованість бюджетних установ щороку зростають. Протягом чотирьох останніх років дебіторська заборгованість збільшилася майже на 30 %, кредиторська — на 84 %. 2006 року дебіторська заборгованість за операціями капітального спрямування зросла у 4,1 разу і сягнула 5,1 млрд грн, що становить понад 20 % капітальних видатків зведеного бюджету країни. Україй швидко зростає кредиторська заборгованість, віднесена до категорії “інша”: порівняно з 2003 роком вона збільшилася у 5,6 разу. З-поміж низки причин виникнення заборгованостей бюджетної сфери слід насамперед виокремити відсутність, як згадувалося вище, зафіксованих у законі про державний бюджет і рішеннях про місцеві бюджети та закріплених зобов’язань держави публічно-правового характеру, порушення термінів виконання договірних зобов’язань, а також нерівномірність фінансування, віднесення терміну виділення коштів з бюджету на кінець року.

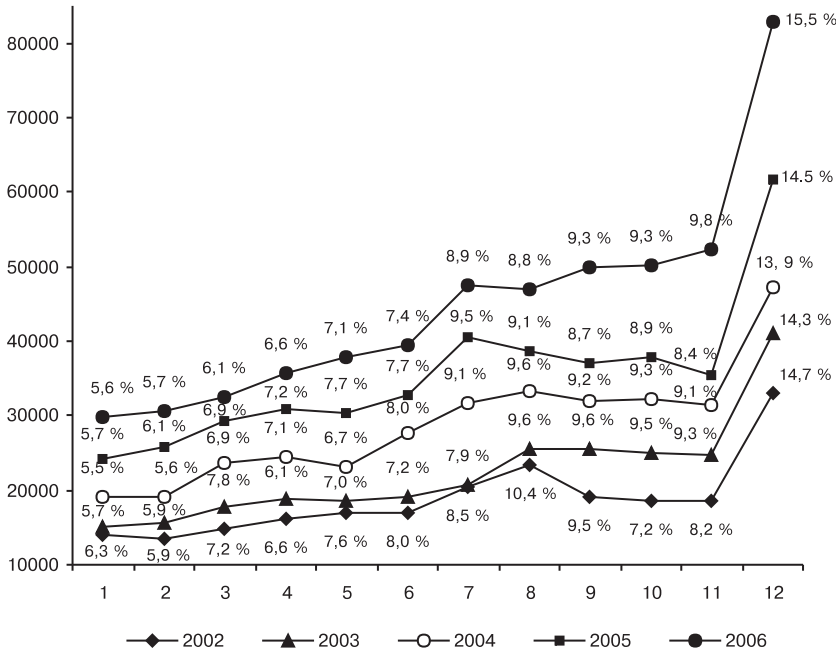
**Таблиця 9. Дебіторська та кредиторська заборгованість установ, що утримуються за рахунок бюджету, 2004—2007 роки, млн грн**

	Дебіторська заборгованість на початок року:				Кредиторська заборгованість на початок року:			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Разом	6298	8044	8451	8166	4319	4429	7276	7955
Доходи	305	354	344	343	198	257	324	542
Видатки	5993	7690	8107	7823	4121	4172	6952	7413
з них:								
Видатки на товари і послуги	951	986	915	758	1717	1484	929	995
Оплата роботи працівників бюджетних установ	15	11	5	4	289	207	100	117
Придбання предметів, матеріалів і послуг	428	430	230	174	840	694	423	456
Видатки на відрядження	9	7	5	5	42	34	16	14
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	136	146	98	96	350	283	187	144
Дослідження і розробка, видатки державного (регіонального) значення	329	356	359	201	108	202	125	142
Субсидії і поточні витрати	125	128	136	110	1171	595	3228	3438
Капітальні видатки	1257	1647	5439	5138	868	763	986	917
Інша заборгованість	3661	4934	1677	1818	364	1330	1809	2065

*Джерело:* складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

Важливим принципом побудови бюджетної системи України є принцип збалансованості, відповідно до якого повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягам надходжень, що є важливою умовою виконання завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Натомість річна збалансованість не завжди може забезпечити рівномірне та ефективне використання бюджетних асигнувань. На перешкоді цьому стає касовий розрив, тобто недостатність у відповідний період бюджетного року надходжень доходів та коштів із джерел фінан-

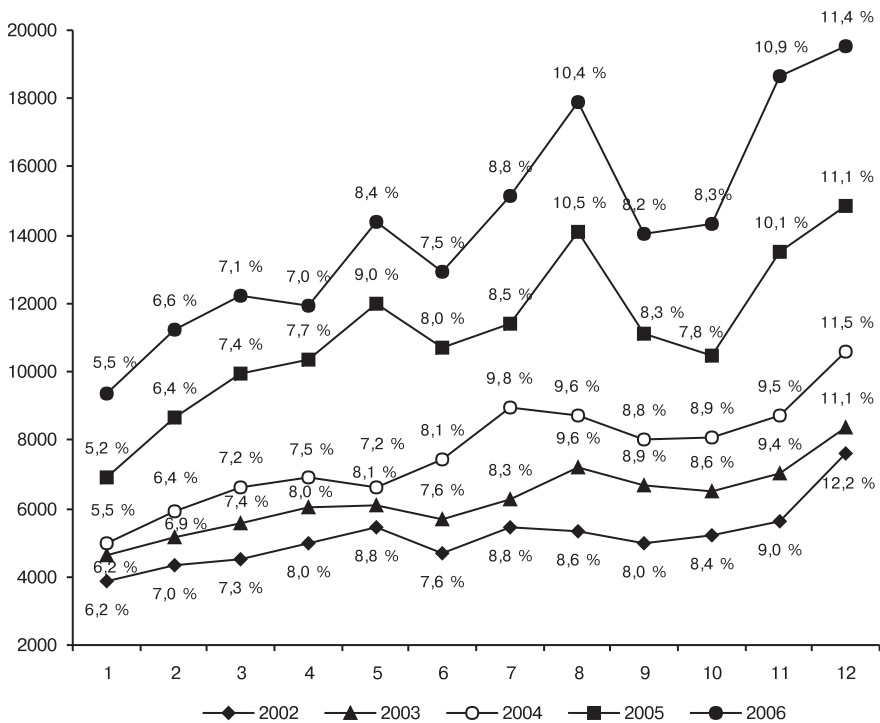
сування дефіциту для планомірного і пропорційного здійснення затверджених видатків. Зазначене зумовлюється низкою об'єктивних причин. Насамперед тим, що виробництво ВВП більшою мірою відбувається у другій половині року (див. графік 1), термін сплати окремих належних платежів до бюджету не збігається з термінами проведення видатків, унаслідок чого не забезпечується рівномірне надходження доходів протягом року.



Графік 1. Помісячне виробництво ВВП у 2002—2006 роках, млн грн, % до річної суми

Аналіз динаміки надходження бюджетних доходів протягом 2002—2006 років (див. графік 2) свідчить про те, що в першому півріччі мобілізується 41,9—44,9% доходів, зокрема у I кварталі 19—20,5%, у II кварталі — 22,8—24,4%. Водночас виробництво ВВП у вказані роки становило: у першому півріччі — 39—41,6% (I квартал — 17,8—19,4%; II квартал — 20,3—22,6%). Це зумовлює необхідність складання помісячного розпису видатків відповідно до джерел надходження коштів. Проте забезпечити таку відповідність на практиці не завжди можливо з огляду на необхідність сезонного проведення окремих видатків, таких як виплата відпускних працівникам бюджетних установ, насамперед у галузі освіти, заготівля палива на зимовий період, проведення капітальних видатків тощо.

Нижчий рівень мобілізації доходів у першій половині року, а також необґрунтоване останнім часом утримання великих залишків коштів на бюджетних рахунках з метою створення фінансового резерву у разі недоотримання запланованих надходжень призводить до нерівномірного фінансування заходів з економічного та



Джерело: розраховано за даними Мінфіну України

Графік 2. Доходи зведеного бюджету у 2002—2006 роках, млн грн, % до річної суми

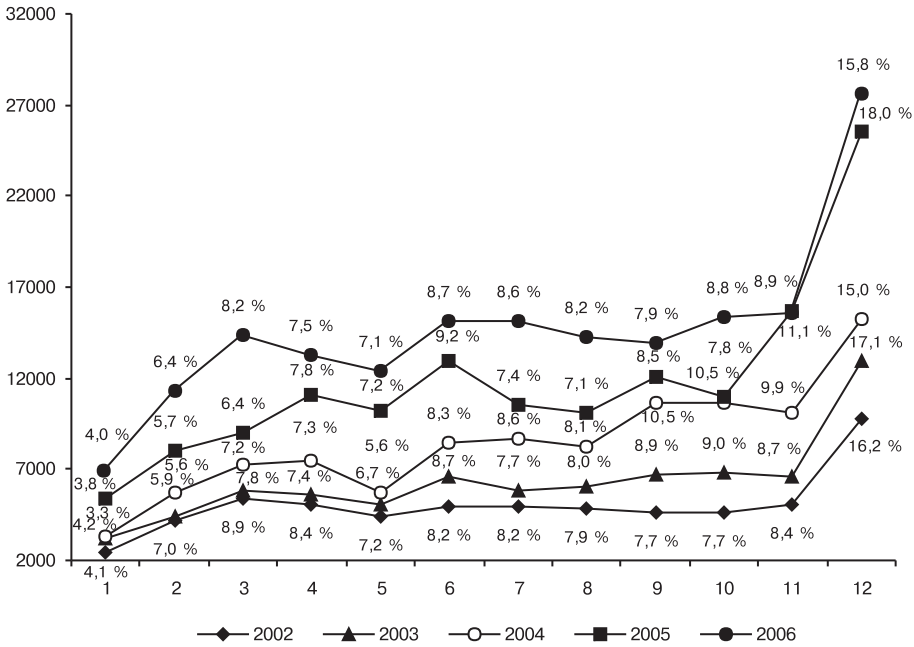
соціального розвитку, передбачених у законі про державний бюджет та рішеннях місцевих рад. Так, упродовж останніх п'яти років видатки у першому півріччі становили 37,3—43,8 % від річних сум, а в IV кварталі — 32,3—36,9 % (див. графік 3).

Така практика не сприяє забезпеченню правильного та ефективного використання коштів, іноді провокує керівників бюджетних установ на спрямування виділених наприкінці року ресурсів на будь-які цілі — тільки б використати їх, у тому числі і в дебіторську заборгованість.

Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика накопичення бюджетних коштів на рахунках банківської системи. На перший погляд, дехто вважає це позитивним моментом з огляду на створення великого запасу коштів для подальшого витрачання їх на визначені законом потреби. Однак насправді такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків як в цілому, так і в часовому вимірі, створення штучного профіциту бюджету, видимості благополуччя, тоді як потреба у бюджетних асигнуваннях не задовольняється, до “замороження” істотної частини державних фінансових ресурсів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України з метою покриття тимчасових касових розривів формується оборотна касова готівка. Вона встановлюється у розмірі





Джерело: розраховано за даними Мінфіну України

Графік 3. Видатки зведеного бюджету у 2002—2006 роках, млн грн, % до річної суми

не більш як 2% від планових видатків загального фонду бюджету. Тобто на кожну звітну дату залишки коштів істотно перевищували плановий розмір (див. графік 4). Причинами значних залишків обсягів фінансування державного бюджету на рахунках бюджетотримувачів є недоліки у плануванні та організації бюджетного процесу, затримки в підготовці та прийнятті нормативних правових актів, проведенні конкурсних процедур та укладанні державних контрактів, відсутність належного контролю з боку головних розпорядників бюджетних коштів за використанням виділених ресурсів, нерівномірність витрачання коштів бюджету. Небезпека полягає в тому, що спрямування на видатки великих розмірів надпланових залишків коштів протягом нетривалого часу може спричинити інфляційні процеси, призвести до порушення фінансової рівноваги у господарстві країни.

Відносини органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розміру бюджетних доходів та видатків, які фінансуються за їх рахунок, формують систему бюджетного федералізму. Вони ґрунтуються на принципі, згідно з яким центральні органи влади складають і виконують державний бюджет, забезпечують фінансування загальнодержавних функцій та програм, а органи місцевого самоврядування формують місцеві бюджети, які використовуються для фінансового забезпечення власних та делегованих повноважень.

Становлення в державі інституту місцевого самоврядування, розмежування функцій та завдань між центральними і місцевими органами влади об'єктивно



**Графік 4. Помісячні видатки Державного бюджету України та залишки бюджетних коштів на рахунках банківської системи, млн грн**

викликають необхідність у зростанні ролі місцевих бюджетів, розширенні і зміцненні фінансової бази місцевих рад, розв’язанні низки проблем, пов’язаних з удосконаленням методів формування і використання бюджетних коштів.

Політична й економічна самостійність місцевих органів влади є найважливішим критерієм демократизації суспільства. Європейська хартія місцевого самоврядування декларує, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке перебуває у сфері їх компетенції. Для забезпечення здійснення своїх повноважень вони мають право на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами, якими можуть вільно розпоряджатися.

Формування місцевих бюджетів має здійснюватися таким чином, щоб це дало змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації повноважень, визначених Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, сприяло забезпеченню необхідними ресурсами виконання завдань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень. Процедура складання місцевих бюджетів повинна давати можливість місцевій владі виявляти фінансово-господарську самостійність у витрачанні коштів на заходи з утримання та розвитку установ освіти, охорони здоров’я, культури, соціального забезпечення тощо.

Порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів визначається бюджетним законодавством та окремими законами, що регулюють питання зарахування до бюджету дохідних джерел. Розподіл загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів ґрунтується на принципах самостійності

місцевих бюджетів, їх державної підтримки, територіального формування бюджетних доходів. Обсяг бюджету має бути достатнім для виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами на рівні, не нижчому від мінімальних соціальних потреб.

Аналіз даних, наведених у таблиці 10, свідчить про те, що в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2002—2006 роках відбулося істотне зниження питомої ваги надходжень, які мобілізуються у вигляді податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Так, якщо в 2002 році такі надходження становили 68,8 %, то у 2006-му вони скоротилися до 53,9 %, в тому числі податкові надходження — з 58,3 % до 41,8 %. Натомість прослідковується чітка тенденція до підвищення питомої ваги дотацій та субвенцій.

Наслідки здійснюваних економічних і соціальних процесів позначаються на видатковій частині місцевих бюджетів. Головними завданнями місцевих органів влади є розробка і здійснення програм соціально-економічного та культурного розвитку на підвідомчій їм території. У структурі видатків місцевих бюджетів за 2006 рік понад 65 % посідають асигнування на фінансування закладів освіти, охорони здоров'я та заходів із соціального захисту й соціального забезпечення населення. На початок 2006 року за рахунок коштів місцевих бюджетів утримувалося 20,3 тис. загальноосвітніх шкіл, 11,3 тис. дитячих дошкільних закладів, майже 2 тис. лікарень та територіальних медичних об'єднань, понад 0,5 тис. спеціалізованих лікарень та інших закладів. З місцевих бюджетів фінансується практично вся мережа закладів масової культури, бібліотек, палаців і будинків культури, клубів та інших закладів клубного типу.

Незважаючи на проголошення необхідності підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету це питання досі не вирішене. Так, видатки місцевих бюджетів у 2003 році становили 41,4 %, 2004-му — 37,8 %, у 2005 році — 36,7 %, у 2006-му — 41,2 % (див. табл. 11).

Однією із складних проблем бюджетного фінансування є розмежування окремих видів видатків між рівнями бюджетної системи. Є групи видатків, що перебувають винятково у віданні центральних органів влади — на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, міжнародну діяльність, пенсійне забезпечення тощо. Водночас чимало видів видатків присутні як у державному, так і в місцевих бюджетах, а це ставить питання щодо частки кожного рівня у загальній сумі таких видатків. Делегування деяких видів видатків, що здійснюються з державного бюджету, на рівень місцевого самоврядування потребує розробки відповідних нормативів, методик, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, політичних домовленостей щодо досягнення прийняттого для всіх рішення.

Світова практика має приклади застосування різного роду моделей розподілу повноважень між центральними і субнаціональними рівнями влади. Дослідження щодо цього питання свідчать про те, що ефективність бюджетної системи ґрунтується на децентралізованому наданні більшості суспільних благ. Збільшення обсягів місцевих бюджетів в Україні та підвищення їх ролі в економічному і

**Таблиця 10. Місцеві бюджети України у 2002—2006 роках, млн грн**

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Доходи — разом</i>	28247,4	34306,5	39604,2	53677,3	74010,7
Податкові надходження	16457,7	18595,3	18308,2	23588,7	30931,6
у % до загальної суми	58,3	54,2	46,2	43,9	41,8
із них:					
податок з доходів фізичних осіб	10823,9	13521,6	12578,8	16486,6	22791,1
податок на прибуток підприємств	1236,4	150,4	136,4	191,8	309,0
плата за землю	1806,3	2032,3	2293,2	2718,2	3122,3
місцеві податки і збори	542,4	592,4	555,5	598,2	642,3
Неподаткові надходження	2072,0	2436,5	2190,5	3541,7	4795,7
у % до загальної суми	7,3	7,1	5,5	6,6	6,5
із них:					
власні надходження бюджетних установ	1621,7	1914,6	2296,6	2735,9	3449,5
Доходи від операцій з капіталом	616,7	1024,9	1683,5	2078,8	2663,6
у % до загальної суми	2,2	3,0	4,3	3,9	3,6
Цільові фонди	282,9	520,7	602,7	1107,0	1474,7
у % до загальної суми	0,1	1,5	1,5	2,1	2,0
Офіційні трансферти від органів державного управління	8818,1	11729,1	16819,4	23361,1	34150,3
у % до загальної суми	31,2	34,2	42,5	43,5	46,1
із них:					
дотації	4655,4	6481,1	9310,1	14448,8	18120,6
субвенції	4161,3	5218,5	7345,5	8912,3	16029,7
<i>Видатки — разом</i>	27731,4	33770,1	40396,7	53537,9	75819,3
Загальнодержавні функції	1716,5	2155,4	2659,1	3501,2	5726,7
у % до загальної суми	6,2	6,4	6,6	6,5	7,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	363,9	138,6	147,7	84,7	135,6
у % до загальної суми	1,3	0,4	0,4	0,2	0,2
Економічна діяльність	1619,6	3028,9	4439,2	5021,9	6906,6
у % до загальної суми	5,8	9,0	11,0	9,4	9,1
Охорона навколишнього природного середовища	133,8	194,9	287,5	271,4	329,7
у % до загальної суми	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5
Житлово-комунальне господарство	1356,2	1740,5	2558,8	3804,1	7843,5
у % до загальної суми	4,9	5,2	6,3	7,1	10,3
Охорона здоров'я	5955,6	7356,4	8711,6	11968,4	15638,1
у % до загальної суми	21,5	21,8	21,6	22,4	20,6
Духовний та фізичний розвиток	993,0	1407,4	1689,2	2176,1	2938,8
у % до загальної суми	3,6	4,2	4,2	4,1	3,9
Освіта	7279,7	9242,0	11133,7	16869,4	21661,4
у % до загальної суми	26,3	27,4	27,6	31,5	28,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5370,5	6137,6	7176,9	8377,5	11181,9
у % до загальної суми	19,4	18,2	17,8	15,6	14,7
Кошти, що передаються до Державного бюджету України	2942,6	2368,5	1593,2	1463,2	1575,7
у % до загальної суми	10,6	7,0	3,9	2,7	2,1

*Джерело:* складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

Таблиця 11. Співвідношення видатків за окремими їх видами між державним та місцевими бюджетами у 2003—2006 роках, у %

	2003		2004		2005		2006	
	держав.	місцеві	держав.	місцеві	держав.	місцеві	держав.	місцеві
Разом видатків	58,6	41,4	63,2	37,8	63,3	36,7	58,8	41,2
із них:								
громадський порядок, безпека та судова влада	97,6	2,4	98,1	1,9	99,2	0,8	98,9	1,1
в тому числі протипожежний захист та рятування	89,3	10,7	89,1	10,9	94,3	5,7	92,3	7,7
Економічна діяльність	75,2	24,8	77,4	22,6	74,0	26,0	74,9	25,1
в тому числі будівництво	30,1	69,9	20,0	80,0	22,1	77,9	6,5	93,5
транспорт	70,5	29,5	83,4	16,6	68,3	31,7	75,1	24,9
Охорона навколишнього природного середовища	78,8	21,2	75,7	24,3	78,3	21,7	79,9	20,1
Житлово-комунальне господарство	4,5	95,5	4,5	95,5	3,2	96,8	2,3	97,7
в тому числі житлове господарство	0,7	99,3	3,3	96,7	6,6	93,4	5,7	94,3
комунальне господарство	6,2	93,8	5,1	94,9	3,4	96,6	3,6	96,4
Охорона здоров'я	24,2	75,8	28,4	71,6	22,7	77,3	20,8	79,2
Духовний та фізичний розвиток	31,4	68,6	37,3	62,7	36,9	63,1	32,1	67,9
в тому числі культура та мистецтво	23,0	77,0	23,8	76,2	26,7	73,3	20,7	79,3
Освіта	38,3	61,7	39,3	60,7	37,1	62,9	35,9	64,1
в тому числі дошкільна освіта	0,5	99,5	0,7	99,3	0,7	99,3	0,7	99,3
загальна середня освіта	0,6	99,4	0,7	99,3	0,5	99,5	0,5	99,5
професійно-технічна освіта	95,9	4,1	95,8	4,2	96,0	4,0	95,7	4,3
вища освіта	93,2	4,1	95,8	4,2	96,0	4,0	92,2	7,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	52,6	47,4	63,2	36,8	79,1	20,9	3,1	26,9
в тому числі соціальний захист на випадок непрацездатності	75,4	24,6	75,0	25,0	52,3	46,8	43,3	56,7
соціальний захист пенсіонерів	86,7	13,3	92,0	8,0	96,3	3,7	94,8	5,2
соціальний захист ветеранів війни та праці	6,8	93,2	8,9	91,1	19,9	80,1	13,3	86,7
соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	2,2	97,8	3,9	96,1	3,0	97,0	19,8	80,2
допомога у вирішенні житлового питання	31,6	68,4	33,4	66,6	56,2	43,8	63,4	36,6
соціальний захист інших категорій	71,7	28,3	70,8	29,2	65,8	34,2	53,7	46,3

Джерело: складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

соціальному розвитку країни можливі за рахунок делегування з центрального на місцевий рівень повноважень щодо надання суспільних благ у галузях охорони здоров'я, освіти, духовного та фізичного розвитку, соціального захисту тощо. Першочерговим заходом у цьому напрямі має бути передання низки відомчих закладів соціально-культурної сфери у підпорядкування їх місцевим радам. Наявність паралельного функціонування державних установ з подібним профілем діяльності, що мають різну адміністративну підпорядкованість, призводить до дублювання функцій. При здійсненні такого передання слід враховувати можливість виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування, що делегуються на місцевий рівень, а також закріплення необхідних для їх виконання бюджетних ресурсів. Це має бути одним із критеріїв прийняття відповідних рішень.

За нинішньої практики регулювання розподілу загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами понад 70 % загальної суми видатків місцевих бюджетів не забезпечується власними та закріпленими дохідними джерелами (див. табл. 12).

Загальним напрямом регіональної політики на сучасному етапі має бути перехід до довгострокової стратегії розвитку економічної і соціальної інфраструктури. Одним з інструментів виконання цього завдання є розробка регіональних програм. Необхідність удосконалення системи регіонального програмування зумовлена тим, що намічувані переліки робіт, джерелами фінансування яких передбачено державний, місцеві бюджети, приватні та іноземні інвестиції, насправді не завжди є гарантованими. В рішеннях про затвердження програм зауважено: фінансування здійснюватиметься "в межах можливостей". Велика кількість розроблених програм призводить до недофінансування запланованих заходів, перенесення виконання окремих із них на пізніші терміни або до невиконання.

Робота з удосконалення фінансових відносин між центром і регіонами має бути спрямована на забезпечення відповідності наявних ресурсів у місцевих органах влади виконанню покладених на них видаткових функцій, створення стимулів для розширення та мобілізації необхідних надходжень до бюджету.

Одним із таких напрямів може бути закріплення за місцевими бюджетами податку на прибуток підприємств. Нині до місцевих бюджетів зараховується лише податок на прибуток підприємств комунальної власності. Іншим джерелом могло б стати відрахування з державного бюджету коштів залежно від обсягу податку на додану вартість, що мобілізується на відповідній території. Розробка та запровадження механізму таких відрахувань сприяли б підвищенню рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у розширенні виробництва та реалізації продукції, що оподатковується, у мобілізації податку на додану вартість. За умови запровадження податку на нерухомість його доцільно було б включити до складу місцевих податків і зборів. Враховуючи його стабільність та рівномірність розподілу за територією, на формування бази цього податку матимуть можливість активно впливати органи місцевого самоврядування.

Таблиця 12. Доходи та видатки місцевих бюджетів України  
(без міжбюджетних трансфертів) у 2004—2006 роках, млн грн

	2004			2005			2006		
	доходи	видатки	відхилення — у %	доходи	видатки	відхилення — у %	доходи	видатки	відхилення — у %
<b>Разом по Україні</b>	<b>22785</b>	<b>38804</b>	<b>70,3</b>	<b>30316</b>	<b>52075</b>	<b>71,8</b>	<b>39865</b>	<b>72364</b>	<b>81,5</b>
АРК	1150	1885	63,9	1392	2337	67,9	1677	3209	91,4
Вінницька	459	1207	163,0	628	1655	163,5	848	2283	169,1
Волинська	283	790	179,2	392	1101	180,9	507	1495	194,8
Дніпропетровська	2008	2767	37,8	2770	3657	32,0	3345	5043	50,8
Донецька	2494	3516	41,0	3351	4577	36,6	4236	6792	60,4
Житомирська	379	1022	169,7	542	1370	152,8	720	1938	169,1
Закарпатська	319	912	185,9	467	1244	166,4	599	1755	193,2
Запорізька	1045	1392	33,2	1337	1987	48,6	1706	2723	59,6
Івано-Франківська	402	1002	149,3	551	1460	165,0	714	1929	170,1
Київська	785	1456	85,5	1097	1900	73,2	1492	2754	84,6
Кіровоградська	334	828	147,9	454	1083	138,5	577	1475	155,6
Луганська	920	1683	82,9	1244	2162	73,8	1619	3077	90,0
Львівська	978	1913	95,6	1264	2545	101,3	1658	3548	114,0
Миколаївська	509	903	77,4	628	1193	90,0	839	1732	106,3
Одеська	1258	1936	53,9	1566	2410	53,9	2218	3480	56,9
Полтавська	708	1189	67,9	947	1617	70,7	1192	2199	84,4
Рівненська	368	924	151,1	486	1213	149,6	671	1713	155,2
Сумська	423	852	101,4	558	1163	108,4	708	1603	126,5
Тернопільська	254	753	196,5	338	1057	212,7	415	1432	245,2
Харківська	1357	2216	63,3	1729	2804	62,2	2119	3911	84,5
Херсонська	347	790	127,7	462	1106	139,4	599	1554	159,5
Хмельницька	408	1034	153,4	539	1393	158,4	684	1917	180,2
Черкаська	457	1026	124,5	612	1403	129,2	799	2057	157,4
Чернівецька	268	641	139,2	378	920	143,4	518	1369	164,6
Чернігівська	361	888	146,0	512	1190	132,4	624	1592	155,1
м. Київ	4284	4901	14,4	5800	7058	21,7	8410	9121	8,5
м. Севастополь	228	379	66,2	273	470	72,2	371	663	78,8

Джерело: складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

У рамках здійснюваної бюджетної реформи особливу увагу слід приділити питанням ефективності і результативності використання бюджетних коштів. Аналіз міжнародної практики застосування методів бюджетування, орієнтованого на результат, свідчить про те, що процес переходу до них пов'язаний зі значними труднощами, однак переваги його очевидні. Кількість країн, що

використовують прийоми і методи бюджетування, орієнтованого на результат, постійно збільшується.

Для розв'язання цієї проблеми слід законодавчо врегулювати правові та організаційно-економічні засади застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, визначити основи формування, затвердження, організації виконання, контролю за реалізацією бюджетних програм, а також механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. При цьому слід зважати на те, що сформувавши весь бюджет на основі зведення окремих програм нереально, і в цьому немає потреби. Проте широке застосування програмно-цільового методу значно підвищить можливість досягти результативності видатків. Слід вжити низку заходів щодо підвищення ефективності загальнодержавних цільових програм як одного з найважливіших інструментів бюджетної політики.

Потребує розробки порядок формування та реалізації відомчих цільових програм, що має забезпечити впровадження програмно-цільових принципів бюджетного планування на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і здійснення ними функцій відповідно до пріоритетів державної політики. Питання вдосконалення бюджетного планування слід розглядати у комплексі з удосконаленням державного управління, пов'язуючи його із реструктуризацією бюджетного сектору, делегуванням деяких державних функцій у конкурентне середовище.

Перехід на формування та виконання бюджету, орієнтованого на результативність, потребує не лише контролю за доцільністю витрачання бюджетних коштів, а й оцінки результатів їх освоєння як в конкретному бюджетному періоді, так і в цілому після завершення відповідної програми. Це висуває завдання розширення функцій контролюючих органів у напрямі забезпечення аудиторського підтвердження фінансової звітності головних розпорядників бюджетних коштів, підготовки висновків щодо результативності досягнення поставлених у бюджетних програмах цілей.

Важливим питанням є координація бюджетної політики з іншими складовими загальноекономічної політики, врахування впливу на бюджетний дефіцит показників, які характеризують рівень інфляції, державного боргу, безробіття, валютного курсу. Високі темпи інфляції ускладнюють досягнення економічного прогресу і навіть унеможливають його, спричиняють виникнення економічних суперечностей, оскільки всі сторони господарських взаємовідносин намагаються захистити рівень власних доходів. У результаті стрімко падає рівень життя найвразливіших верств суспільства. Високі показники інфляції створюють ситуацію, коли суб'єктам господарювання достатньо складно прогнозувати відносні ціни, а отже, й приймати економічно обгрунтовані рішення. Відтак це перешкоджає припливу прямих інвестицій і сприяє відпливу капіталу, що призводить до девальвації національної валюти.

Зростання номінальної процентної ставки з обслуговування внутрішнього державного боргу позначається на величині бюджетних видатків та дефіциті бюджету. За реальної процентної ставки зростання дефіциту залежатиме від розміру заборгованості і величини процентної ставки, яка, в свою чергу, залежить від рівня інфляції. Взаємозв'язок дефіциту бюджету і безробіття проявляється у зростанні державних видатків



на виплату допомоги на випадок безробіття у разі, коли підприємства з метою підвищення ефективності своєї діяльності звільняють зайвих працівників.

Щодо дефіциту бюджету і валютного курсу, то зниження офіційного курсу власної валюти призводить до зростання бюджетних видатків на сплату відсотків за зовнішнім державним боргом і на придбання імпортованих товарів. З другого боку, підвищується вартість експорту в національній валюті, що передбачає збільшення надходжень до бюджету від деяких податків і зборів. Проте зростання виручки від експорту не супроводжується пропорційним збільшенням бюджетних доходів, а це впливає на величину дефіциту бюджету.

Потребує подальшого удосконалення питання законодавчого регулювання бюджетних правовідносин, координації діяльності органів державної виконавчої влади щодо формування показників бюджетної системи.

Правові засади функціонування бюджетної системи, основи бюджетного процесу визначені Бюджетним кодексом України. Статтею 33 Кодексу встановлено, що не пізніше ніж 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Цьому суперечать положення Закону України “Про Кабінет Міністрів України”. Відповідно до статті 32 цього Закону, яка визначає повноваження Кабінету Міністрів України з розроблення і забезпечення виконання Державного бюджету України, уряд не пізніше ніж 1 березня року, що передує плановому бюджетному періоду, схвалює Декларацію цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період (Бюджетна декларація), яка використовується для розроблення проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Таким чином, у законі про Кабінет Міністрів України відсутня вимога щодо необхідності проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики, а отже, і прийняття відповідного рішення.

Неузгодженими між собою є і положення Бюджетного кодексу України та закону про Національний банк України. Відповідно до Бюджетного кодексу Національний банк України до 1 квітня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України: 1) проект Основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період; 2) проект кошторису доходів та видатків Національного банку України на наступний бюджетний період. У законі про Національний банк така норма відсутня. Водночас передбачено, що Рада Національного банку України відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку і основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 вересня розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і подає їх до Верховної Ради України для інформування; затверджує кошторис доходів та витрат Національного банку і подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 1 вересня поточного року прогнозовані відомості про сальдо кошторису для включення до проекту Державного бюджету України на наступний рік.

Дещо по-різному викладено у законах перелік макроекономічних показників, які мають бути враховані при складанні бюджету та розробці Основних заasad грошово-кредитної політики.

### **Закон про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку**

У прогнозі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період мають бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни; оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозованому періоді на розвиток економіки і соціальної сфери; основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.

### **Бюджетний кодекс України**

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та оптових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття.

### **Закон про Національний банк України**

Основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрів економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету і джерел його покриття, платіжного та торгового балансу, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Постанову Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” прийнято на виконання Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” і Бюджетного кодексу України. Міністерству економіки та Міністерству фінансів доручено забезпечити взаємоузгоджене розроблення проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий період, Державної програми економічного та соціального розвитку України на короткостроковий період та проекту державного бюджету на відповідний рік. Вищезгадуваною постановою затверджено порядок розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету.

Забезпечення сталих темпів економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, належного рівня життя населення потребує подальшого реформування державних фінансів. На наш погляд, обов’язковими у вирішенні цього питання мають бути такі заходи:

1. Робота з удосконалення бюджетної політики має спрямовуватися на виконання завдань з напрацювання механізмів забезпечення високих темпів економічного зростання у напрямках удосконалення інституційних умов, активізації ролі держави у господарському житті країни, забезпечення макроекономічної стабільності, недопущення прийняття популістських рішень, не забезпечених фінансовими ресурсами.

2. На етапі формування ринкового середовища і створення сприятливих умов для господарювання надто важливим є здійснення податкової реформи. Головними завданнями, на вирішення яких вона має бути спрямована, є забезпечення стабільного надходження грошових ресурсів до бюджетів усіх рівнів для виконання державними і місцевими органами влади покладених на них функцій, подальша координація дій, спрямованих на вдосконалення бюджетного законодавства і податкового адміністрування, а також активізації діалогу уряду з бізнесом стосовно умов, що сприятимуть виведенню бізнесу з тіні.

3. На підставі тези про те, що надання населенню суспільних благ є однією з найважливіших функцій держави в економіці вільної конкуренції, слід чітко визначити напрями фінансового забезпечення піднесення життєвого рівня народу, зосередивши увагу на питаннях матеріального стимулювання та ліквідації надмірного соціального розшарування населення за обсягами доходів.

4. З метою забезпечення подальшої координації діяльності центральних органів державної влади у питаннях державного регулювання економіки, їх взаємодії у розробці та реалізації фінансової політики слід розробити та закріпити на законодавчому рівні спільні принципи та правила формування показників розвитку економіки й соціальної сфери, внести уточнення і зміни до відповідних нормативно-правових актів, що регулюють ці питання. При формуванні показників бюджету на наступний рік зважати на те, що темпи зростання непроцентних бюджетних видатків не повинні перевищувати темпів зростання ВВП у поточних цінах.

Нагальним завданням є дотримання відповідності видаткових зобов'язань держави можливостям мобілізації бюджетних ресурсів на їх здійснення. Для реалізації цього завдання слід:

вжити заходів щодо визначення критеріїв ефективності витрачання бюджетних коштів, здійснити інвентаризацію нормативно-правових актів, на підставі яких формуються видатки бюджетної системи країни. З огляду на це провести відповідні структурні реформи у соціальній сфері;

розробити науково обґрунтовану систему державних мінімальних соціальних стандартів, які слід забезпечувати за рахунок бюджету, з урахуванням можливостей суспільства на нинішньому етапі розвитку;

розпочати реальне реформування законодавчо визначених соціальних пільг, привілеїв та виплат, відмовившись від відомчого характеру їх надання, запровадити систему адресної підтримки соціально незахищених верств населення;

підвищити відповідальність усіх органів державної та місцевої влади за прийняття та реалізацію рішень, не забезпечених джерелами фінансування, посилюючи вимоги щодо проведення експертних оцінок стосовно визначення потреб та джерел фінансових ресурсів на здійснення окреслених заходів.

5. Одним з основних елементів здійснення бюджетної реформи є перехід до середньострокового бюджетного планування, в рамках якого бюджетний цикл розпочинається зі схвалених у попередньому бюджетному році показників

середньострокового бюджетного плану на наступний рік, аналізу змін зовнішніх і внутрішніх чинників та умов. Для забезпечення правового врегулювання цього питання слід доповнити Бюджетний кодекс України положеннями щодо процедур середньострокового бюджетного планування, які включали б мету, види і формат планування, вимоги до вихідних даних, взаємоузгодження з програмами економічного і соціального розвитку, методи використання показників середньострокового бюджетного планування при розробці проекту бюджету на наступний рік, порядку їх коригування.

6. Місцеві органи влади для вирішення повсякденних питань життєзабезпечення населення на підвідомчій території повинні мати бюджети високого рівня самостійності та збалансованості. Необхідно спрямовувати зусилля на досягнення принципу достатності — фінансові ресурси мають бути зіставні з наданими повноваженнями, розширювати можливості щодо підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в максимальному справлянні податків та інших платежів шляхом закріплення дохідних джерел на довгостроковий період.

Трансфертна політика має передбачати поступове, економічно обґрунтоване зниження рівня державного дотування через механізми інвестування виробництва і підприємницької діяльності у поєднанні із швидким оборотом капіталу, більшим товарообігом споживчого ринку, розширенням дохідної бази місцевих бюджетів.