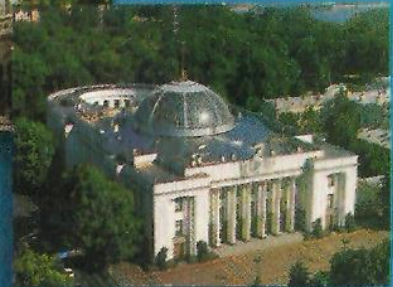




М. І. КАРЛІН, О. В. БОРИСЮК

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ



УДК 336.1. (477) (075.8)

ББК 65.9 (4 Укр) я 73

К 21

Рекомендовано Вченою радою Східноєвропейського національного університету імені
Лесі Українки

Рецензенти:

З.В.Герасимчук, доктор економічних наук, професор, перший проректор (Луцький національний технічний університет),

М. І. Крупка, доктор економічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту (Львівський національний університет імені Івана Франка),

І.О. Лютий, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту (Київський національний університет імені Тараса Шевченка).

Карлін М.І. Борисюк О.В.

Управління державними фінансами: Навч. посіб. – Луцьк: ПП Іванюк В. П., 2013. – 273 с.

ISBN – 5-5848-0158-4

У навчальному посібнику розкриваються теоретичні й практичні засади управління державними фінансами в демократичному суспільстві, аналізуються особливості управління окремими ланками державних фінансів в Україні з урахуванням досвіду інших країн, пропонуються шляхи вирішення існуючих в нашій країні проблем у формуванні й використанні коштів бюджетів різних рівнів, в оподаткуванні доходів юридичних та фізичних осіб.

Для студентів вищих навчальних закладів, що вивчають курси “Фінанси”, “Державні фінанси”, “Управління державними фінансами”, “Бюджетна система України”, “Податкова система України” та відповідні спецкурси.

УДК 336.1. (477) (075.8)

ББК. 65.9.(4Укр)

© М.І. Карлін, Борисюк О.В.2013

© ПП Іванюк В. П., 2013

ISBN – 5-5848-0158-4

Зміст

Передмова	6
Розділ I Теоретичні основи фінансової діяльності держави	8
1.1. Державні фінанси в фінансовій системі країни	8
1.2. Державні фінанси і проблеми перерозподілу валового внутрішнього продукту	14
1.3. Необхідність податкової реформи в Україні	19
1.4. Проблеми запровадження податків на майно підприємств і громадян	25
1.5. Концепції реформування податкової системи України	27
1.5.1. Концепція уряду В. Януковича	27
1.5.2. Концепція уряду Ю. Тимошенко	34
Питання для самоперевірки	36
Розділ II Зведений бюджет України та управління його складовими	38
2.1. Суть і функції Державного бюджету України	38
2.2. Доходи Державного бюджету України	40
2.3. Видатки Державного бюджету України	42
2.4. Місцеві бюджети та їх роль у бюджетній системі України	46
2.5. Бюджетне вирівнювання в Україні та в зарубіжних країнах: порівняльний аналіз	56
2.6. Необхідність і проблеми розробки гендерних бюджетів на місцевому рівні в Україні	63
2.7. Основні положення Концепції реформування місцевих бюджетів в Україні	64
Питання для самоперевірки	66
Розділ III Бюджетне планування і прогнозування	67
3.1. Бюджетне планування та шляхи його удосконалення	67
3.2. Бюджетне прогнозування, його основні методи	69
3.3. Досвід бюджетного планування і прогнозування в Росії та можливість його застосування в Україні	71
3.4. Декларація цілей та завдань бюджету (Бюджетна резолюція)	73
Питання для самоперевірки	75
Розділ IV Основи кошторисного фінансування бюджетних установ в Україні	76
4.1. Кошторис бюджетної установи	76
4.2. Зміст основних кодів видатків кошторису бюджетної установи	79
4.2.1. Поточні видатки	79
4.2.2. Капітальні видатки	92
Питання для самоперевірки	97
Розділ V Управління фінансуванням бюджетних закладів та установ соціальної сфери	99
5.1. Управління фінансуванням закладів охорони здоров'я	99
5.2. Особливості фінансування соціального захисту населення та закладів соціального забезпечення	101
5.3. Управління фінансуванням установ освіти	102
5.4. Специфіка управління фінансуванням бюджетних наукових установ	108

5.5. Управління фінансуванням закладів культури і мистецтва в Україні та в країнах ЄС: порівняльний аналіз	110
5.6. Управління фінансуванням установ фізичної культури, спорту рекреації та туризму	113
5.7. Особливості державного регулювання діяльності підприємств туристичної сфери в Україні	114
Питання для самоперевірки	119
Розділ VI Особливості управління фінансуванням збройних сил і правоохоронних органів, органів державної влади.	121
6.1. Управління фінансуванням національної оборони	121
6.2. Особливості управління фінансуванням правоохоронної діяльності і безпеки держави	127
6.3. Управління фінансуванням органів державного управління	132
Питання для самоперевірки	139
Розділ VII Управління видатками на розвиток економіки	139
7.1. Склад видатків на розвиток економіки	139
7.2. Умови надання державної фінансової підтримки	148
7.3. Функції Державного агентства з інвестицій і інновацій	151
7.4. Проблеми здійснення державних закупівель та шляхи їх вдосконалення	153
Питання для самоперевірки	155
Розділ VIII Управління державним кредитом та державним боргом	157
8.1. Економічна сутність державного кредиту	157
8.2. Державний борг України та проблеми валового зовнішнього боргу	158
8.3. Управління державним боргом та його обслуговування	161
8.4. Проблеми і напрями вдосконалення управління і обслуговування державного зовнішнього боргу	163
8.5. Державний борг та фінансування Державного бюджету України в 2007-2013рр.	165
Питання для самоперевірки	167
Розділ IX Державні цільові фонди України: особливості функціонування та управління	168
9.1. Пенсійний фонд України: специфіка формування і використання коштів	168
9.2. Формування і управління коштами державного фонду загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття	173
9.3. Особливості функціонування та використання коштів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	178
9.4. Проблеми формування і використання коштів фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які призвели до втрати працездатності	181
Питання для самоперевірки	184
Розділ X Державне страхування та його роль в системі страхування в Україні	186
10.1. Галузі, форми і види страхування	186
10.2. Особливості державного страхування	190

10.3. Проблеми соціального страхування та шляхи їх вирішення	192
10.4. Необхідність посилення ролі держави у розвитку страхового ринку в Україні	196
Питання для самоперевірки	199
Розділ XI Управління фінансами державних підприємств	200
11.1. Особливості фінансів підприємств державного сектору	200
11.2. Фінанси державних підприємств(на прикладі ВАТ “Укрнафта”)	204
11.3. Суть фінансово-економічної безпеки державного підприємства	207
11.4. Державний захист фінансово-економічної діяльності державного підприємства	209
Питання для самоперевірки	212
Розділ XII Особливості бюджетного процесу в Україні та шляхи його удосконалення	
12.1. Загальні основи бюджетного процесу в Україні	213
12.2. Звіт про виконання Державного бюджету України	221
12.3. Шляхи удосконалення бюджетного процесу в Україні	222
Питання для самоперевірки	227
Розділ XIII Особливості діяльності органів управління державними фінансами України	228
13.1. Функції Міністерства фінансів України та його підрозділів в управлінні державними фінансами	228
13.2. Функції Державної Казначейської служби України	235
13.3. Державна податкова служба України, її функції, завдання та напрями удосконалення її роботи	239
13.4. Місце і роль державної фінансової інспекції у здійсненні державного фінансового контролю	244
13.5. Порядок взаємодії між органами державної фінансової інспекції, органами прокуратури, внутрішніх справ і служби безпеки у країні.	247
13.6. Функції та завдання Рахункової палати України	255
Питання для самоперевірки	260
Розділ XIV Удосконалення використання державних фінансів як умова забезпечення фінансової безпеки України	261
14.1. Фінансова безпека країни: суть і структура	261
14.2. Загрози фінансової безпеки України	262
14.3. Основні напрями забезпечення фінансової безпеки України	264
14.4. Необхідність врахування в Україні особливостей фінансової конкуренції серед країн Європейського Союзу	266
Питання для самоперевірки	273
Список використаної і рекомендованої літератури до курсу	274

Передмова

З метою наближення фінансової системи України до стандартів Європейського Союзу, куди наша країна хоче вступити у майбутньому, важливо удосконалити суспільні фінанси української держави, оптимізувати їх частку у перерозподілі валового внутрішнього продукту країни. Реформуванню державних фінансів нашої країни певною мірою заважає неоднакове розуміння їх суті, структури і функцій у фінансовій науці України. Крім того, різні політичні сили Української держави мають неоднакові підходи до використання суспільних фінансів нашої країни. Ефективність управління державними фінансами України в останні роки є невисокою в результаті постійних політичних змін в суспільстві, що призводить до надмірного впливу політики на фінанси держави, на економіку в цілому.

Теорії управління державними фінансами приділяється значна увага з боку зарубіжних вчених. Значний внесок у дослідження механізмів ефективного використання державних (суспільних за зарубіжною термінологією) фінансів в умовах ринку внесли такі вчені, як: Дж. Бьюкенен, Р. Масгрейв, Р. Коуз та інші, а також українські вчені: М. Азаров, В. Андрущенко, В. Базилевич, О. Василик, З. Герасимчук, Т. Єфименко, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Крупка, І. Лютий, У. Огонь, В. Опарін, В. Павлов, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Д. Полозенко, І. Розпутенко, С. Слухай, А. Соколовська, В. Суторміна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші.

Разом з тим, в управлінні державними фінансами України ще є багато не з'ясованих питань, які гальмують становлення в нашій країні фінансової системи європейського типу.

До сьогодні не з'ясована оптимальна квота держави у розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту України, роль державного бюджету у міжбюджетних відносинах, вимагає удосконалення податкова система нашої країни, функціонування державних цільових фондів.

З метою пошуку відповідей на ці та інші питання, пов'язані з державними фінансами, написаний даний посібник. Він розрахований на студентів-фінансистів, які вивчають курс “Фінанси”, “Державні фінанси України”, “Управління державними фінансами” та відповідні спецкурси.

Посібник побудовано таким чином, щоб студенти зрозуміли роль і значення державних фінансів у фінансовій системі України, з'ясували зміст і проблеми функціонування кожної ланки державних фінансів нашої країни. Тому в навчальному посібнику значна увага приділена висвітленню проблем державного бюджету України, фінансів державних підприємств і організацій, державного боргу та державного кредиту, державних цільових фондів. Студентам буде цікаво ознайомитися з шляхами реформування податкової системи України, з новими підходами до удосконалення податку на додану вартість, який викликає найбільше зауважень у практиків.

У посібнику розглянуті основні функції державних фінансових структур, що контролюють функціонування кожної ланки фінансової системи України. При обґрунтуванні тих чи інших пропозицій з реформування державних фінансів враховувався досвід розвинутих країн, країн-сусідів України.

Покращенню структури і змісту даного навчального посібника сприяли зауваження рецензентів, а також викладачів кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Автори вдячні всім їм, а також старшому лаборанту кафедри Ю.В. Строцюк за допомогу при підготовці даного навчального посібника до друку.

Авторами посібника є Микола Іванович Карлін, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки, Олена Володимирівна Борисюк, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (м. Луцьк). Всі пропозиції і зауваження можна направляти за адресою: 43000, м. Луцьк, проспект Волі, 13, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, інститут економіки та менеджменту, М.І. Карліну та О.В. Борисюк.

РОЗДІЛ I Теоретичні основи фінансової діяльності держави

1.1. Державні фінанси в фінансовій системі країни

Одним із головних завдань фінансової науки є здійснення економічного аналізу державної діяльності. Під державою у розвинутих країнах у вузькому розумінні слова розуміють сукупність адміністративно-територіальних одиниць (земель, областей, громад тощо), а також наднаціональні утворення (ООН, СНД, Європейське Співтовариство тощо). До складу держави у широкому розумінні включають і так звані парафіски та суспільні підприємства приватно-правової форми власності. До перших належать служби обов'язкового соціального страхування, працевлаштування, пенсійного забезпечення тощо, а до других -аеропорти, автодороги і т.ін.

Для виконання своїх функцій держава використовує частину фінансових ресурсів суспільства, за допомогою яких формуються державні фінанси країни.

Управління державними фінансами - система принципів, форм і методів фінансування державного сектора економіки. Значний вклад в розробку теорій управління державними фінансами внесли такі зарубіжні та українські вчені, як: Дж. Бьюкенен, Р.Масгрейв, Д. Стігліц, Ш. Бланкарт, Я. Корнаї, Л. Бальцерович, В. Андрущенко, В. Федосов, О. Кириленко та інші.

Державні фінанси - центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток країни.

Основою державних фінансів є бюджет, доходна частина якого формується з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова частина використовується на утримання бюджетних установ, оборону країни, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо.

В Україні **бюджетна система** складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад і селищ, міст та їх об'єднань.

Про розподіл окремих видатків між державним та місцевими бюджетами можна довідатися з таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Співвідношення видатків за окремими їх видами між державним та місцевим бюджетами у 2003-2006 роках, у %

	2003		2004		2005		2006	
	держ.	місцеві	держ.	місцеві	держ.	місцеві	Держ	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 засіб 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	45	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	20,6	79,2
Духовний та фізичний розвиток	31,4	68,6	37,3	62,7	36,9	63,1	32,1	67,9
В т. ч. 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 т.ч. 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 т.ч. соціальний захист на	75,4	24,6	75,0	25,0	52,3	46,8	43,3	56,7

випадок непрацевдатності								
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

Бюджетна система — це сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів.

З кінця XVIII ст. на основі розвитку демократії в суспільстві мобілізація й використання фінансових ресурсів державою набувають правової основи, стають об'єктом контролю з боку законодавчих структур. Дані про державні фінанси стають доступними для більшості населення. В Україні аналогічні процеси розпочалися тільки з 1992 р., коли наша країна розробила власний державний бюджет, хоча перший Державний бюджет незалежної України був прийнятий ще у 1918 р.

Державні фінанси - головна ланка фінансової системи України, яка охоплює біля 80% усіх фінансових ресурсів і містить різноманітні фінансові інститути, за допомогою яких держава здійснює свою діяльність. Відносно структури державних фінансів у вчених-фінансистів нашої країни ще немає одностайності, але більшість погоджується із включенням до них у тій чи іншій формі таких елементів: 1) сукупність усіх бюджетів держави; 2) централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення; 3) фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форми власності; 4) державний кредит; 5) державне особисте і майнове страхування. Про показники використання державних фінансів в Україні можна довідатися з таблиці 1.2.

Таблиця 1.2.

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
	37,6	38,8	41,4	43,6	45,3

У % до ВВП					
Дефіцит „-,„ /профіцит „+,„ у % до ВВП	1,3 0,6	-0,3 -0,1	-12,9 -3,7	-6,2 -1,4	-5,7 -1,1
Фінансування в тому числі за рахунок:	-1,3	0,3	12,9	6,2	5,7
- 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

Ресурси, які перебувають у розпорядженні держави, значно більші в країнах з трансформаційною економікою, ніж у розвинутих країнах, що свідчить про їх недостатньо ефективне функціонування. Так, у кінці 80-х років частка видатків усіх рівнів державного управління у **ВВП** європейських країн із перехідною економікою в середньому становила близько 55%. У 2000р. завдяки державному бюджету України між галузями, регіонами і населенням перерозподілялося майже 50% від усього ВВП. У більшості розвинутих країн світу завдяки бюджетові зараз перерозподіляється від 30 до 50% від усього обсягу ВВП. Причому, найвищу ефективність у 90-х роках ХХ ст. мала економіка тих країн, де через державний бюджет перерозподілялося не більше 30% ВВП (США), а найнижчою ефективністю характеризувалася економіка тих країн, де в перерозподіл включалося до 50% **ВВП** (Німеччина, Скандинавські країни). Тому Україні, як й іншим країнам з трансформаційною економікою, потрібно зменшувати перерозподільчі процеси на користь збільшення фінансових ресурсів недержавного сектора, що сприятиме розвитку економіки. Кошти державного бюджету повинні скеровуватися насамперед на фінансування структурної перебудови економіки, комплексних цільових і науково-технічних програм, соціальний розвиток і соціальний захист населення. Це вимагає розробки нового **бюджетного механізму**, який би враховував економічну ситуацію, що склалася в світі та в Україні на початку ХХІ ст. Про рівень перерозподілу у різних країнах світу можна довідатися з таблиці 1.3.

Бюджетний механізм — це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів.

Таблиця 1.3.

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

Країни	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	39,9
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	26,03	-	-	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	17,06	0,05	6,92	45,23

*Джерело: Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 7.

Реформування податкової системи має супроводжуватися ефективними структурними заходами, спрямованими на досягнення необхідної результативної політики доходів, зменшення податкового тиску на приватний сектор економіки, удосконалення принципів оподаткування.

Податкова система — це сукупність установлених у країні податків.

У традиційній фінансовій науці виділяються два основних принципи оподаткування: принцип **платоспроможності** та принцип **еквівалентності**. Перший принцип бере до уваги ідею справедливого розподілу податкового тягаря між членами суспільства (хто більше заробляє, той платить більші податки). На противагу йому принцип еквівалентності передбачає врахування тотожності податкових платежів окремих громадян із зустрічними державними послугами цим громадянам або членам їх сімей. У сучасній фінансовій науці інституціональної орієнтації відкидається подібне трактування вказаних і принципів, оскільки будь-який уряд намагається максимізувати власну вигоду. Згідно з вказаним підходом принципи платоспроможності й еквівалентності є інструментами обмеження дій уряду або правилами регулювання його діяльності. Історичний досвід розвитку фінансів показує, що оптимальний рівень оподаткування полягає в пошуку "**золотої середини**" між цими двома принципами: обмеження у сфері оподаткування мають бути жорсткішими, ніж передбачає принцип платоспроможності, і м'якшими, ніж вимагає принцип еквівалентності. Вирішальними при цьому є два фактори: **міграція та протест**. Вони становлять типову реакцію платників податків на прагнення держави досягти максимуму оподаткування доходів громадян. Відповідно, індивіди можуть ухилятися від оподаткування шляхом **міграції**: переселення або переміщення діяльності на недоступні для даної держави території (наприклад, в офшорні зони). **Протест** полягає у формуванні політичної опозиції проти регламентованих законодавством податків, що спонукає державу дотримуватися певних принципів і меж у сфері оподаткування.

У галузі видатків бюджету важливими напрямками формування нового бюджетного механізму у країнах з трансформаційною економікою, в тому числі й в Україні, повинні стати: раціоналізація мережі закладів і установ, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів для підвищення рівня та якості суспільних послуг, що надаються громадянам; виконання в повному обсязі цільових програм соціально-економічного та гуманітарного розвитку; підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які виділяються, на фінансування **суспільних благ** (на оборону країни, підвищення правопорядку, освіту, охорону здоров'я, культуру і мистецтво, благоустрій, тощо).

Суспільні блага - це блага, які характеризуються відсутністю властивостей (виключення і суперництва), типових для приватних благ.

Принцип виключення на суспільні блага не поширюється тому, що не існує ефективних засобів виключення індивідів із кола користувачів цих благ (навіть у тому випадку, коли вони не здійснюють внесків на покриття витрат із надання таких благ). Наприклад, користь від проведення протиповенеких заходів у регіоні отримують усі його мешканці, навіть якщо вони нічого не сплачували до бюджету. Відсутність суперництва означає, що споживання суспільного блага одним індивідом не впливає на рівень споживання цього ж блага іншим індивідом. Так, задоволення людини від огляду картини у картинній галереї не зменшується від того, що на цей твір мистецтва дивляться й інші люди. Тобто, багаторазове використання суспільних благ (наприклад, творів мистецтва), не веде до втрати їхньої корисності, як це спостерігається у випадку з приватними благами (хлібом, наприклад).

Для кожного конкретного випадку надання суспільних благ необхідно виробити відповідне рішення, спрямоване на оптимізацію цього процесу. Згідно з **А. Остманом** (1997), умови, які забезпечують збереження таких загальнодоступних благ, мають відповідати таким основним вимогам: 1) встановлено чіткі межі суспільного блага; 2) більша частина індивідів, причетних до виробництва і розподілу суспільного блага, може брати участь у процесі коригування правил; 3) контроль за параметрами суспільного блага та поведінкою заінтересованих сторін здійснюється безпосередньо споживачами; 4) існують механізми вирішення конфліктних ситуацій. В Україні в 2007-2008 рр. темпи зростання суспільних видатків значно випереджали темпи зростання ВВП, що призвело до інфляції (див. табл. 1.4).

Таблиця 1.4.

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 факт. 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)	73148	99317	138678	171845	221198	262200	302,4	358,5

боргу), млн.грн.;								
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: Фінанси України. – 2007. - №11. – С.5.

У більшості випадків держава налагоджує власне виробництво суспільних благ, тобто послуги виробляються під керівництвом держави із залученням державних службовців, з придбанням державою виробничих активів і використанням власного капіталу (послуги поліції, пожежної служби, безплатна освіта та ряд інших суспільних благ). Інколи виробництво деяких видів суспільних благ перекладається на самих громадян (наприклад, прибирання снігу перед своїм будинком). Частина суспільних послуг надається державою шляхом укладання контрактів з приватними структурами (вивіз сміття приватними структурами замість державних). Держава при цьому зможе отримати навіть певні прибутки. Передаючи в руки приватного сектора виробництво деяких суспільних благ, держава може скористатися конкуренцією, що існує на приватному ринку, аби підвищити ефективність виробництва цих благ і з меншими видатками, ніж потрібно для їх виготовлення у державному секторі. **М. Фрідмен**, відомий американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки, ще у 1980р. запропонував використати подібний підхід навіть при набутті шкільної освіти (так званий **ваучерний проект**). Суть його полягає в тому, що замість безпосереднього фінансування шкіл з бюджету місцева влада передає платіжні засоби для оплати навчання (ваучери) батькам, а ті оплачують навчання дітей у школах за власним вибором (державних чи приватних), що породжує змагання між школами. Розширене бюджетне фінансування дістається тим школам, керівництво яких зуміло залучити більше учнів, оскільки запропонувало вищу якість навчання. У ряді країн цей проект уже реалізовується на практиці (Нідерланди, Чилі, Великобританія, Пуерто-Рико та інших країнах). У США учні, яким вдалося отримати свій ваучер (його розмір складає близько 3,5 тис. дол. на рік) і перейти у приватні школи, показують значно кращі результати в навчанні.

1.2. Державні фінанси і проблеми перерозподілу валового внутрішнього продукту

Надання суспільних благ державою в демократичному суспільстві породжує **проблему справедливості** державного перерозподілу. Традиційна фінансова наука дотримується такої точки зору: категорія "справедливість" має екзогенний (зовнішній) характер. Сучасна фінансова наука намагається рухатися далі в дослідженні цього питання. Мета її полягає у виведенні ендогенних (внутрішніх) норм справедливості, тобто тих, які впливають з її гіпотез. Сучасні економісти називають два мотиви, які можуть спонукати індивідів узгодити на конституційному рівні справедливі правила перерозподілу: **1) мотив страхування; 2) мотив самозахисту.**

Сутність першого мотиву полягає в такому. Як правило, люди не хочуть ризикувати, тому вони прагнуть застрахуватися від майбутніх проблем. Проте на ринку приватних послуг не можна застрахуватися від усіх життєвих невдач, наприклад, від безробіття. Тому індивідам краще прийняти на конституційному рівні рішення про організацію цього виду страхування через державу, сплачуючи при цьому певні кошти у фонд страхування на випадок безробіття, а також прибутковий податок.

Відносно мотиву самозахисту, то його слід розглядати як гарантію від соціальних потрясінь і криміналу. Держава не завжди може забезпечити на достатньому рівні конституційний порядок. Тому на конституційному рівні доцільно передбачити систему трансфертних платежів, що формуються за рахунок податкових надходжень, і тим самим зменшити небезпеку криміналізації суспільства.

Очевидно, що при застосуванні цих правил не є протизаконним перерозподіл ресурсів від багатих індивідів до бідних, але в повних межах.

У цілому, на конституційному рівні має бути чітко визначено, в чому полягає перерозподіл. Якщо ця норма відсутня, то законодавець об'єктивно не зможе зробити таку конкретизацію, оскільки при прийнятті рішень, які стосуються розподілу соціального продукту, стабільна парламентська більшість не формується. Кожна коаліція більшості, а отже, і результат голосування, будуть випадковими. В цьому плані заслуговує на увагу так званий парадокс К.Ерроу, американського економіста, лауреата Нобелівської премії з економіки: якщо можливих варіантів більше двох, то ні одна процедура голосування не забезпечить розумного колективного вибору, оскільки певна частина виборців (або депутатів) із різних причин (економічних, політичних, тиску влади тощо) може проголосувати нелогічно.

Центральне місце в науці про державні фінанси посідає вивчення процесу прийняття "бюджетних" рішень. Будь-якому процесові прийняття спільного бюджету загрожує проблема "**фрірайдера**" (або "безбілетного пасажира"). Що це означає? У кожного індивіда завжди є стимули ухилятися від участі в процесі колективного фінансування суспільних благ і користуватися ними безплатно. Чим більше осіб бере участь у такому фінансуванні, тим чіткіше виражений цей стимул, оскільки фактична пропозиція суспільного блага навряд чи залежить від того, буде окремий індивід користуватися з іншими чи ні. Водночас усе відбувається навпаки, якщо суспільні блага споживає лише один індивід. При виході окремого індивіда зі складу групи, що скооперувалася, пропозиція суспільного блага може або цілком зникнути, або істотно скоротитись. Оскільки всі індивіди перебувають в однаковому становищі, існують стимули для проведення переговорів про розмір добровільних внесків для фінансування витрат із надання суспільного блага в бажаному обсязі. Шляхом проведення переговорів у малих групах спостерігається тенденція досягнення ефективної пропозиції суспільних благ. У великих групах це навряд чи здійсненне. Тому в бюджетному процесі доцільною є відмова від принципу одностайності і перехід до **правила "простой" більшості**.

Правило простої більшості означає, що щонайменше $0,5n + 1$ з n -го числа громадян повинні віддати свої голоси за проект, аби він був ухвалений. Шляхом переходу від правил одностайності до правил "простой" більшості при голосуванні можна інтенсифікувати прийняття рішень про використання державних фінансів. Відповідно, проект державного бюджету може бути затверджений навіть у тому випадку, якщо не всі учасники голосування його схвалили. Переговорний щодо бюджету процес можна ще більше спростити, якщо здійснити перехід від прямої до **непрямої демократії** (парламентської чи представницької). Разом з тим, треба пам'ятати, що при

представницькій демократії виборці більше не беруть особистої участі в голосуванні щодо державних фінансів, оскільки вони обирають депутатів, які голосують від їхнього імені. Трансмісію бажань виборців у рішення політиків забезпечують політичні діячі, за передвиборну програму яких і голосують виборці. Вони, як правило, своїми голосами підтримують ту передвиборну програму, яка обіцятиме їм найбільшу вигоду. Разом з тим, для окремо взятого виборця існує низька ймовірність того, що він своїм голосом справить будь-який значний вплив на загальний результат виборів. Тому навряд чи він буде детально аналізувати переваги й недоліки окремих виборчих програм.

Виборці, як правило, орієнтуються на найважливіші для них показники: ставку прибуткового податку, рівень безробіття, індекс інфляції. Крім того, для виборців властиве забування позитивних та і негативних заходів із віддаленням їх у часі.

Завдяки цим обставинам уряд перебуває в стратегічно зручній позиції. Він може використовувати свою тимчасову монополію у виборчому циклі таким чином, що індикатори, за якими оцінюється його діяльність виборцями, в період настання чергових виборів набуватимуть найбільш вигідних для нинішнього уряду значень. Тому уряд застосовує свої фінансово-політичні інструменти не рівномірно, а відповідно до виборчого циклу. Сказане вище є однією з теоретичних моделей поведінки уряду. Загалом же стимули уряду для проведення активної "бюджетної" політики залежать від вибірково-політичної необхідності. Така необхідність виникає у випадку, якщо вибори наближаються, а економічне становище держави незадовільним. Так, за високого безробіття уряд буде підвищувати державні витрати (особливо - трансфертні платежі) та знижувати рівень оподаткування, а у випадку високої інфляції, - скорочувати державні витрати і за необхідності підвищувати податки (в першу чергу на доходи заможних верств населення). У всіх інших випадках уряд не має потреби в проведенні активної бюджетної політики.

Уряд та його парламентська більшість не є єдиними інстанціями, відповідальними за проведення бюджетної політики. Важливу роль, серед інших, у цьому процесі відіграє апарат управління (бюрократія), центральний банк, нижня палата парламенту. Так, апарат управління може прискорювати або гальмувати бюджетний процес, оскільки він має в розпорядженні такий обсяг інформації, який уряд самостійно (через дефіцит часу) не в змозі засвоїти. Залежно від ступеня автономності Центральний банк країни може більшою чи меншою мірою визначати фінансову та економічну політику уряду. Нижня палата парламенту також може впливати на бюджетну політику уряду, якщо в ній панує інша більшість, ніж у верхній палаті.

Державна політика пов'язана як з бюджетними, так і з позабюджетними витратами, які необхідно аналізувати. Для цього використовують квоти, що обмежують втручання держави в ринково-економічні процеси: 1) квота (норма) реальних витрат держави (PQ); 2) квота загальних витрат (gQ); 3) квота податків (зборів) держави (AQ); 4) квота сукупних доходів держави (EQ). Для ФРН у 1994р. ці квоти у ВВП відповідно склали: PQ - 20%; gQ - 47%; AQ - 45%; EQ - 52%. Розглянуті державні квоти стосуються переважно лише сфери державного бюджету й позабюджетних фондів. **Сукупна квота державної активності** охоплює широке коло об'єктів. Це не тільки результати господарської діяльності державних підприємств, а й сукупна заново створена цими підприємствами вартість. При цьому треба враховувати, що у більшості випадків ВВП вимірюється на базі поточних ринкових цін, а частку державного сектора у ньому оцінюють відповідно до витрат на надання суспільних благ. На цій основі визначаються названі вище квоти держави у народногосподарському балансі, які залежать від

показників видаткової й дохідної частини державного бюджету. Вони можуть прийматися як показники, що характеризують обсяг державної активності. Якщо громадяни не задоволені обсягами державного сектора, вони мають право змінити чинні правила прийняття рішень шляхом використання механізму **суспільного вибору**. Значний внесок у теорію суспільного вибору зробив відомий американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки, **Джеймс Бьюкенен**.

Суспільний вибір - це процес прийняття владою рішень про використання державних видатків під впливом виборців.

Для ХХ ст. було характерне зростання державних витрат для більшості країн, що вимагає пояснення цього феномена. В фінансовій літературі є різні тлумачення цього факту, серед яких важливе місце займає **модель взаємної підтримки Г.Таллока**. Типовим явищем в умовах представницької демократії є так звана взаємна підтримка - "**обмін голосами**" (логролінг).

Логролінг — це здатність різноманітних груп меншості взаємно підтримувати одна одну й перетворюватися в певних випадках у більшість.

Обмін голосами може здійснюватися у **відкритій формі** - при голосуванні з приводу тієї чи іншої пропозиції в парламенті або в **прихованій формі** - при об'єднанні передвиборних програм різних груп чи при схваленні пропозицій (рішень) у загальному пакеті. Все це свідчить про те, що обмін голосами в умовах представницької демократії сприяє підвищенню державних витрат. На це ж впливає і **механізм лобіювання**, який зараз дуже поширений у постсоціалістичних країнах, особливо - у пострадянських, де вже створені потужні **партійно-фінансові групи (клани)**. Відповідно, через механізм голосування у парламентах, ці групи приймають ті рішення стосовно бюджету, які найбільше їх влаштовують. Тому створення двопартійної системи в Україні призведе до перерозподілу ВВП країни на користь тільки цих двох партійно-фінансових груп.

Модель Таллока залишає відкритими два важливі запитання. По-перше, чому групи, об'єднані інтересами, прагнуть домогтися державних трансфертів саме за допомогою одержання державних товарів та послуг? По-друге, чому ініціатори каруселі обміну голосами не в змозі зупинити виникнення дедалі нових коаліцій за інтересами? Часткову відповідь на перше питання дав лауреат Нобелівської премії з економіки **Г. Беккер**, який розробив модель лобіювання. Згідно з цією моделлю, затверджений обсяг державних видатків і податків є результатом компромісу між протилежними групами інтересів. Модель Беккера пояснює фактори, від яких залежить рівень державних витрат. Головний із них — це тиск і контртіск різних лобіюючих груп, спрямований на одержання розподілених вигод. Він приводить у рух державний апарат і генерує державні видатки. Таким чином, надання суспільних благ є певною мірою лише результатом боротьби у сфері субвенціонування й оподаткування. Поряд із групами, об'єднаними інтересами, на зростання державних витрат у постсоціалістичних країнах суттєво впливає **державна бюрократія**. Це пояснюється тим, що користуючись своєю монопольною владою, бюрократія має можливість споживати більше суспільних благ, ніж приватне підприємство, яке надає такі самі послуги, що і бюрократичний апарат. Подібне становище є вигідним передусім для **управлінської ланки бюрократії**, оскільки вона приносить їй владу, прибутки та пошану. Причому, бюрократії властива спроможність пересуватися — збільшувати обсяг контрольованих нею засобів. У зв'язку з цим бюрократія з року в рік намагається реалізувати свої прогресуючі бюджетні запити.

Модель обміну голосами Г.Таллока не дала відповідь і на таке питання: чому, незважаючи на численні бюджетні поступки груповим інтересам, які зрештою завдають шкоди всім громадянам, не можна сформувати більшість, спроможну одночасно ліквідувати всі можливості надання подібних поступок? Для одержання відповіді на це запитання зарубіжними економістами розглядаються **доходи і видатки політичного діяча**. Щоб не втратити прихильність основної маси виборців, він повинен вибирати якомога м'якші і завуальованіші форми фінансування "привілейованих" угруповань. З цією метою політичними діячами дуже часто використовується так званий **інструмент фіскальної ілюзії**, що включає три прийоми. Перший: політик повинен прийняти найбільш комплексну податкову систему, що означає таке. Податкові доходи мають надходити з великої кількості джерел і таким чином, щоб індивіди не змогли звести їх воедино й правильно оцінити реальний рівень оподаткування. Другий прийом: при затвердженні державних видатків політик повинен активно сприяти тим проектам, які особливо помітні для виборців. Третій прийом: політичний діяч повинен приділяти значно більшу увагу задоволенню бажання виборців безпосередньо перед виборами, ніж після виборів. У цілому, політик, що непомітно підвищує податки і при цьому утримує в певних межах незадоволення виборців, зможе задовольнити більше групових інтересів, ніж його конкурент, що спирається на велику групу виборців і обіцяє їм звільнення від податкового тягара.

Прагнення груп з певними інтересами до постійного збільшення державних видатків здаються безмежними, оскільки завжди є політики, які прагнуть забезпечити свою політичну клієнтуру додатковими благами, щоб перемогти і на наступних виборах. Тому можна стверджувати, що не існує природних меж зростанню державних видатків. Але існують фактичні обмеження, пов'язані з розміром доходів держави. Подальше підвищення податкового тиску в більшості постсоціалістичних країн уже недопустиме, оскільки воно може призвести до переведення капіталу за кордон. Це справить негативний вплив на економічне зростання й спричинить зменшення бази оподаткування. Подальше підвищення податків у постсоціалістичних країнах (або **податкового тягара**) є безперспективним тому, що вже зараз значна частина суб'єктів господарювання працює у тіньовій економіці. Так, за оцінками Служби безпеки України, 40-50% фінансового капіталу у нашій країні має тіньове походження, а валовий обіг тіньових структур складає від 8 до 10 млрд. дол. США.

Податковий тягар (навантаження) - частка доходів держави у ВВП країни.

Які ж методи обмеження зростання державних витрат використовуються сьогодні? В сучасній фінансовій науці сформулювався консенсус відносно того, що самими лише зверненнями до політиків із вимогами про скорочення державних видатків мети досягнути неможливо, оскільки політики мають у своїх руках практично необмежені повноваження в бюджетних питаннях і водночас не зацікавлені в скороченні державних витрат. Радикальні зміни в цій сфері можуть відбутися лише у вигляді суттєвого обмеження їхньої бюджетної компетенції, що зараз і відбувається в розвинутих країнах. Заходи щодо обмеження зростання державних витрат можна згрупувати за такими двома ознаками: кількісні фіскальні обмеження й обмеження щодо порядку прийняття фіскальних рішень. За кількісних фіскальних обмежень державним інституціям, відповідальним за прийняття політичних рішень у фіскальній сфері, не дозволяється переходити за встановлений **граничний рівень оподаткування** (наприклад, за рівень податкової квоти у ВВП). Процедурні фіскальні обмеження полягають у регламентації порядку прийняття рішень у сфері оподаткування. З цією метою використовуються

різноманітні методи оподаткування, головним із яких є поєднання рішень про доходи і видатки, що обґрунтований **К. Вікселлем** (Швеція). Відповідно до цього підходу рішення про державні витрати мають ухвалюватись тільки за наявності реального джерела їхнього покриття.

У країнах з трансформаційною економікою, в тому числі й в Україні, збільшення доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, малого і середнього бізнесу, скорочення тіньової економіки. Одночасно повинні бути передбачені можливості стимулювання економічної інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються в цінні папери. Також потребують подальшої фіскальної підтримки спеціальні (вільні) економічні зони, а також території пріоритетного розвитку та з спеціальним режимом інвестування, які довели свою спроможність залучати й ефективно освоювати інвестиційні ресурси, в т.ч. іноземні. Значних успіхів у залученні іноземних інвестицій досягли Китай, Угорщина, Польща, Словаччина, ряд інших країн з трансформаційною економікою, чий досвід було б доцільно використати і в Україні.

До умов ефективної податкової політики в Україні слід віднести: виключення негрошових розрахунків та взаємозаліків із практики використання бюджетних коштів усіх рівнів; заборона реструктуризації або списання заборгованості (недоїмки) з податкових платежів до бюджетів усіх рівнів за рахунок суттєвого поліпшення збирання податків та неподаткових платежів.

Для виконання своїх функцій держава використовує частину фінансових ресурсів суспільства, які приймають форму державних фінансів. Основою державних фінансів є бюджети різного рівня. Країни з трансформаційною економікою, щоб підвищити її ефективність, повинні зменшувати перерозподіл ВВП через бюджетний механізм. У більшості розвинутих країн завдяки бюджету перерозподіляється від 30 до 50 % від ВВП. Державні фінанси повинні використовуватися на надання суспільних благ з максимальною ефективністю. Певним чином цьому заважають групові економічні інтереси " політиків, які знаходяться при владі в умовах представницької демократії. Тому суспільство повинне розробляти спеціальні механізми, які б обмежували права політиків щодо використання державних фінансів. Виборці також постійно повинні контролювати державні видатки, оскільки у ХХ столітті вони мали тенденцію до зростання. Це, в свою чергу, призвело до збільшення податкового тягара, підвищення податків на всі верстви населення. У той же час для країн з трансформаційною економікою необхідно зменшувати податковий тиск на виробника, що вимагає оптимізації державних видатків, скорочення державної бюрократії. Таким чином, механізм формування і використання державних фінансів тісно пов'язаний з політичною системою держави. Тому виборцям країн з трансформаційною економікою треба активніше використовувати ті форми і методи громадянського контролю за державними видатками, які застосовуються в розвинутих країнах.

1.3. Необхідність податкової реформи в Україні

Вітчизняна податкова система вважається нестабільною та надмірно складною. Це стримує розвиток підприємництва і пригнічує економічні процеси в державі.

При проведенні **податкової реформи** в Україні необхідно зробити акцент на уніфікацію методів визначення елементів за всіма податками (зборами) та вимог до

ведення обліку нарахування податків (зборів), спрощення правової бази оподаткування, забезпечення дохідливості положень основних законодавчих актів з оподаткування.

У процесі реформування важливо забезпечити поетапне зниження рівня податкового навантаження на доходи суб'єктів господарювання та громадян, **зрівняння** податкового тиску на різні категорії платників податків.

Важливою проблемою в Україні вважається **розподіл** податкових надходжень між центром і регіонами, тому потрібна сильна регіональна соціально-економічна політика.

У ситуації, яка склалася на даний момент, нагальною потребою є не просто проведення реформи податкової політики в цілому, але й розробка заходів щодо вдосконалення податкового регулювання економічних процесів на регіональному рівні, посилення стимулюючого характеру податків із метою стимулювання розвитку міжрегіональних господарських зв'язків, трансрегіональних корпорацій та підрозділів, структурної перебудови, широкого розвитку дрібнотоварного виробництва.

Фіскальну політику на регіональному рівні слід розглядати як об'єднання елементів, напрямків і важелів формування та розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання. Тому в регіональній фіскальній політиці держави треба враховувати специфічні особливості розвитку кожного регіону, історичних та інших умов їхнього формування, сприяти сталості розвитку адміністративно-територіальних одиниць, основними завданнями де є забезпечення економічної незалежності територій, здатності регіональної економіки до саморозвитку.

Розвиток фіскальних відносин на регіональному рівні повинні мати таке спрямування, при якому створювались би необхідні умови і ресурси як для соціально-економічної стабільності й розвитку суспільства в цілому, так і конкретного регіону, при збереженні цілісності, єдності та об'єктивності фінансової системи, включаючи валютну, бюджетну, грошову, кредитну, податкову та фіскальну системи.

Реформування фіскального механізму на центральному і місцевому рівнях необхідно здійснювати шляхом установа **стабільних ставок** податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, враховувати пропозиції щодо розширення прав органів місцевого самоврядування, вдосконалити систему формування доходів місцевих бюджетів. З цією метою необхідно: запровадити майнове оподаткування, перевести плату за землю та податок з власників транспортних засобів в ранг місцевих.

Показником рівня податкового навантаження є **податковий коефіцієнт**, який, згідно з правилами міжнародної статистики, розраховується як відношення суми сплачених податків та обов'язкових відрахувань у державні соціальні фонди до ВВП у ринкових цінах. При цьому сума сплачених податків — це не загальна сума доходів зведеного бюджету, як здебільшого вважають українські фінансисти, а сума надходжень до зведеного бюджету всіх податків та інших обов'язкових платежів, які, згідно зі ст. 14 Закону України "Про систему оподаткування", включено до складу податкової системи України, а також зборів до державних цільових фондів.

За розрахунками відомого спеціаліста з податків д.е.н., проф. А.М. Соколовської **податкове навантаження** в Україні зменшилося від 38 % у 1993—1994 рр. до 31,6 % у 2004 р., тобто до рівня, нижчого не лише порівняно з розвинутими європейськими країнами (у середньому 41,1 % у 2002 р.), а й з новими країнами — членами ЄС (34,5 %), у тому числі такими, як Польща (39,1 %), Угорщина (38,8%), Чехія (35,4%), Естонія (35,2 %). До оцінки рівня податкового коефіцієнта у 2000—2004 рр. в Україні можна додати ще

один важливий штрих, а саме те, що він не перешкоджав економічному зростанню в країні.

У 2005 р. частка ВВП, що перерозподілялася через податкову систему держави, за підсумками 9 міс. зросла до безпрецедентного рівня — 39,2 % ВВП, наблизившись до середнього показника по 15 країнах — членах ЄС і перевищивши середній показник по країнах — нових членах ЄС.

Найбільшу роль у стрімкому зростанні податкового коефіцієнта у 2005 р. в Україні відіграли два податки — податок на прибуток підприємств, фіскальна ефективність якого за 9 міс. зросла від 4,7 до 5,4 % ВВП, і податок на додану вартість, фіскальна ефективність якого зросла від 4,9 до 8,5 % ВВП.

Водночас в Україні має місце один з **найнижчих** загальних рівнів оподаткування доходів фізичних осіб як наслідок запровадження **пропорційного податку**, що справляється за ставкою 15 % (до 01.01.2004 р. — 13 %). У деяких країнах ЄС також здійснено перехід до пропорційного оподаткування доходів громадян, однак за значно вищою ставкою, зокрема в Естонії — 26, Латвії - 25 %, Словаччині – 19%.

Стрибокподібного зростання податкового коефіцієнта у 2005 р. можна було уникнути, якби заходи щодо розширення податкової бази, у тому числі за рахунок скасування пільг для суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують інвестиційні проекти в СЕЗ і ТПР, були доповнені альтернативними заходами, спрямованими на зниження податкового навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інновації та інвестиції через запровадження (замість часткових загальних податкових пільг) **інвестиційної податкової знижки** або **прискореної амортизації** для капітальних активів, що використовуються в інноваційних, енергозберігаючих, екологічно захисних проектах.

Щодо **податкової стратегії**, то вона, на думку д.е.н., проф. А.М. Соколовської, не може ґрунтуватися на масштабному **зниженні ставок** за всіма бюджетотворюючими податками, а отже, й податкового коефіцієнта, оскільки Україна, проголосивши про свій намір вступити до ЄС, не може не ставити за мету поступове наближення до європейського рівня стандартів, задоволення потреб своїх громадян у суспільних благах, які фінансуються за рахунок податків. Це передбачає й курс на побудову соціальної ринкової економіки, проголошений Верховною радою України.

Окремі податки й збори, створюючи безліч проблем для платників і збільшуючи обсяг роботи податковим інспекторам, не відіграють ніякої ролі у формуванні бюджетних доходів. Найменшу питому вагу надходжень до місцевих бюджетів мали донедавна збір за використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду (0,03 %), збір за спеціальне водокористування (0,02 %), платежі за користування надрами (0,25 %). Зазначені податки надзвичайно дорогі в адмініструванні, отже, фіскально навіть **збиткові**. Та ними наведений перелік, на жаль, не вичерпується.

З метою удосконалення структури податкової системи України колишній Голова ДПАУ О. Кирєєв пропонував ліквідувати такі збори: 1) за участь у бігах на іподромі; 2) за вигреш у бігах на іподромі; 3) з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; 4) ринковий збір; 5) за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; 6) за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; 7) за право проведення кіно- і телезйомок; 8) збір за видачу ордера на квартиру. Натомість він пропонував ввести такі **додаткові податки та збори**: 1) податок на майно; 2) плату за надані земельні ділянки; 3) місцевий податок з продажів; 4) готельний збір (який був відмінений з 2004 р.). На думку О. Кирєєва слід також було розширити перелік

загальнодержавних і місцевих податків і зборів за рахунок тих, які зараз реально утримуються, але їх немає в цьому переліку: 1) частина прибутку (доходу), яка сплачується до бюджету суб'єктами господарювання, в статутному фонді яких державі належать певні частки (акції, паї); 2) збір на розвиток рекреаційного комплексу (для Автономної Республіки Крим); 3) збір на розвиток електротранспорту (для Автономної Республіки Крим).

Місцеві податки мають стати основою самоврядування. Таку думку наприкінці 2006 року під час комітетських слухань (організованих Комітетом Верховної Ради з питань фінансів і банківської діяльності та Асоціацією міст України) висловив колишній голова комітету П.Порошенко.

Необхідність ухвалення закону “про місцеві податки і збори” пояснюється тим, що це питання довго регулювалось Декретом Кабінету Міністрів, виданим 1993 року. Певна річ, що цей документ не відповідав вимогам та не створював умови для забезпечення місцевих бюджетів надійними джерелами фінансування. Зокрема, у 2005 році до місцевих бюджетів надійшло 598,2 млн. грн., що становило лише 1,1 відсотка від загальної суми надходжень до них. А у 2004 році цей показник становив 1,4 відсотка від загальних доходів місцевих бюджетів, тож стає очевидною тенденція до зниження частки місцевих податків і зборів у загальній структурі місцевих бюджетів.

Під час комітетських слухань було представлено проект закону “Про місцеві податки і збори”. Його автор, народний депутат Віталій Хомутинник, пропонував скасувати **неефективні місцеві збори** та доповнити їх перелік **новими**, які й забезпечать реальні додаткові надходження до бюджетів. Зокрема, пропонувалося скасувати шість місцевих зборів: за участь у бігах на іподромі; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за видачу ордера на квартиру; за право проведення кіно- і телезйомок та за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей. Це пов'язано з тим, що у 2005 році надходження від цих зборів становили лише близько 500 тисяч грн., або 0,8 відсотка від загальних надходжень. Водночас у переліку пропонується залишити комунальний податок, збір за використання місцевої символіки, рекламний податок, збір за розміщення об'єктів торгівлі та збір з власників собак. У 2005 році від них надійшло 230 млн. грн., або 38 відсотків від загальних надходжень. Окрім того, замість ринкового збору і збору за паркування автотранспорту пропонувалося встановити податок за спеціально відведені місця для ринку та за спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів. На зміну курортному збору та збору за розвиток рекреаційного комплексу в Криму, що справляється лише у курортній місцевості, пропонувалося запровадити **туристичний збір**, який справлятиметься по всій території України. Планувалось запровадити збори з надання послуг грального бізнесу та будівельний збір. Таким чином, законопроектом “про місцеві податки і збори” передбачлось встановити п'ять місцевих податків і п'ять зборів. За прогнозами фахівців, передбачене законопроектом вдосконалення системи місцевих податків дасть можливість забезпечити близько одного мільярда гривень надходжень до місцевих бюджетів, але поки це не знайшло належного відображення в Податковому Кодексі України, прийнятому в 2010 році.

Загальнодержавні й відомчі нормативні акти з питань оподаткування за своїм змістом залишають бажати кращого й постійно змінюються. Сьогодні важко сказати, що податкова система України відповідає трьом основним **принципам**: мінімальна кількість каналів мобілізації коштів; простота розрахунку податків і зборів; стимулюючий вплив на розвиток бізнесу та підвищення ефективності виробництва.

Для виправлення вказаної ситуації в 2006 році на ім'я Президента України було подано проекти Стратегії податкової реформи, Хартії податкових відносин і Положення про Національну комісію з податкової реформи при Президентові України, розроблені робочою групою під керівництвом д.е.н., проф. В. Ланового.

Стратегія, на думку відомого фахівця з податків д.е.н., проф. А. Соколовської, ґрунтувалася на упередженій оцінці чинної податкової системи України. З одного боку, вона не враховувала її позитивних рис. З іншого, — автори не завжди об'єктивно оцінюють недоліки податкової системи.

Загальним і основним недоліком запропонованої Стратегії реформування податкової системи була її спрямованість на зниження податкових зобов'язань економічних агентів до найнижчого серед європейських країн-сусідів України рівня.

Такий стратегічний орієнтир, на думку д.е.н., проф. А. М. Соколовської, був хибним з кількох причин:

1. Одним із чинників, що останнім часом визначає напрямки реформування податків на доходи в постсоціалістичних країнах—нових членах ЄС, є податкова конкуренція, спрямована на створення найсприятливіших умов для залучення прямих іноземних інвестицій.

Однак, по-перше, жодна із східноєвропейських країн ЄС не знизила податкових ставок до рівня, що пропонувалося авторами. По-друге, **податкова конкуренція** вже викликала невдоволення в “старих” країнах-членах ЄС, проявом якого стала пропозиція щодо посилення гармонізації податку на прибуток, у тому числі запровадження єдиної мінімальної ставки цього податку (по аналогії з ПДВ), обов'язкової для всіх країн-членів ЄС.

2. Радикальне зниження податкових ставок і загального рівня оподаткування (податкового коефіцієнту) не призведе до очікуваного зростання інвестицій і темпів економічного зростання. Звичайно, зниження податкових ставок (передусім ставки податку на прибуток) сприятиме зростанню інвестиційних можливостей українських підприємств. Однак це є не єдиною умовою залучення іноземних інвестицій. Крім того, якщо зниження податкових ставок супроводжуватиметься зростанням бюджетного дефіциту та інфляції, це негативно позначиться на інвестиційній активності підприємств.

3. Обов'язковим наслідком радикального зниження податкових ставок буде значне падіння податкового коефіцієнту. Про це свідчить, зокрема, досвід інших країн. Так, країни з найнижчими податковими ставками (Литва, Латвія) мають і найнижчий в ЄС податковий коефіцієнт — 28,5 і 28,9% ВВП відповідно. Оскільки ставки основних податків у цих країнах усе ж вищі, ніж ті, що пропонувались групою В.Ланового, ми матимемо, вірогідно, значно нижчий податковий коефіцієнт. Наслідком цього буде перегляд державних зобов'язань.

4. Розробники Стратегії не враховували й іншого факту. Згідно з результатами досліджень західних учених, на економічну динаміку в довгостроковій перспективі впливає не тільки податкова політика, а й інші чинники. Принаймні зменшення податкового коефіцієнта саме не по собі не гарантує прискорення економічного розвитку, скільки такі чинники, як накопичення та розповсюдження знань, нагромадження людського капіталу, рівень розвитку інститутів, якість економічної політики держави і бюрократичного апарату. Тому перспективнішою є не стратегія **радикального зниження податків** в Україні, а розробка орієнтованої на економічне зростання податково-бюджетної політики, де помірні податки поєднуються з

ефективними державними видатками, що передбачають спрямування податкових надходжень у сфери, від яких залежить довгострокове економічне зростання.

Заслуговує на всебічний аналіз пропозиція розробників проекту Податкового кодексу на чолі з М.Катеринчуком щодо запровадження ПДВ односторонньої дії.

Основне правило справляння ПДВ односторонньої дії таке: ПДВ стягується до бюджету у повному обсязі при поставках від платників ПДВ неплатникам.

Тобто безпосередня сплата ПДВ до бюджету здійснюватиметься при продажах населенню, неурядовим організаціям – неплатникам ПДВ, державі при здійсненні держзакупівель, які мають оплачуватися з ПДВ, підприємцям на спрощеній системі оподаткування – неплатникам ПДВ тощо. Становище цих учасників ринку (осіб, які не є зареєстрованими платниками ПДВ) залишиться незмінним. При їхніх покупках їм буде нараховуватися ПДВ, як і раніше. Тільки тепер цей податок цілком і остаточно належатиме бюджетові, а не буде прихований роздрібними продавцями. Оскільки ПДВ в остаточному підсумку оплачує саме ця група, то і сума податку, що підлягає сплаті, не зміниться, проте буде збиратися більш простим шляхом.

Що ж до поставок між платниками ПДВ, то всі операції між ними тепер здійснюватимуться без нарахування ПДВ. Поняття вхідний і вихідний ПДВ, як і різниця ПДВ та податкова накладна, будуть скасовані. Експортери тепер не сплачуватимуть вихідний ПДВ при закупівлі сировини, матеріалів, відповідно у них не вимиватимуться обігові кошти, і потреба у відшкодуваннях як таких (зокрема і фіктивних) відпаде. Імпортери не платитимуть ПДВ на імпорт, відпаде потреба у податкових векселях. Зрозуміло, що коли платник ПДВ здійснюватиме поставку неплатникові, то така операція обкладатиметься ПДВ.

За новим порядком стягнення 70% надходжень ПДВ забезпечить саме роздрібна торгівля і платні послуги населенню. Решта припаде на ПДВ, який сплачується при державних закупівлях і при витратах неурядових неприбуткових організацій, малих та інших підприємств, які не є платниками ПДВ.

Можна говорити, що ПДВ стає схожим на податок на споживання. Але тут немає ніякого протиріччя, бо загальноновизнано, що платниками ПДВ в остаточному підсумку кінцеві споживачі й є. Тобто ПДВ і податок на споживання несуть один і той же економічний зміст у різній термінології. Збереження термінології ПДВ є більш доречним через спорідненість із попередньою системою. Крім того, ПДВ охоплює трохи ширше коло платників, ніж власне податок на споживання.

Оскільки операції між платниками тепер не обкладатимуться ПДВ, то статус платника стане вигідним. Тому в новому законі виключена можливість довільної добровільної реєстрації. Зареєстрованим платником може і зобов'язане бути лише підприємство на загальній системі оподаткування з оборотом понад 1 млн. грн. (поріг вказаний станом на 2007 р.). Через це може виникнути небезпека використання фіктивних документів про реєстрацію як платника ПДВ. Проте, зважаючи, що база даних платників ПДВ є набагато надійнішою і менш складною, ніж бази даних по зовнішньоекономічним операціям, ризик зловживань із цим податком стане значно нижчим.

ПДВ односторонньої дії стягується пропорційно споживанню кожного регіону. Це дозволяє спрямувати частку ПДВ у місцеві бюджети і заохотити місцеві органи влади у забезпеченні збирання податку; уникнувши тих перекосів, які виникають, коли фінансова звітність великих компаній, розгалужених по різних областях, консолідується в центральному офісі у Києві, хоча практична діяльність відбувається в регіонах.

1.4. Проблеми запровадження податків на майно підприємств і громадян

Новим елементом податкової системи України можуть стати **податки на майно юридичних і фізичних осіб**. Що стосується юридичних осіб, то запровадження оподаткування їхнього майна, як вважає більшість експертів, до розв'язання існуючих проблем у сфері виробництва і бізнесу позитивних результатів не дасть, оскільки зросте податкове навантаження на підприємства, фірми, що посилить тінізацію нашої економіки.

Зовсім інша ситуація складається щодо **податків на майно фізичних осіб**. Питання стосовно оподаткування фізичних осіб можна вирішити наступним чином:

1) податки на майно фізичних осіб, на думку багатьох фахівців, доцільно запровадити найближчим часом. Послаблений контроль з боку держави за формуванням доходів фізичних осіб призвів до численних порушень законодавства і значної диференціації у доходах населення, що матеріалізувалося в об'єктах нерухомості і правах на володіння землею та цінними паперами. Цю несправедливість слід хоч якоюсь мірою нівелювати у найкоротший термін, за допомогою податку на майно фізичних осіб;

2) запровадження податків на майно фізичних осіб дасть змогу певною мірою зняти податкове навантаження з виробництва і перенести його до сфери споживання. Як вважають фахівці, це варто зробити саме за рахунок зниження соціальних податків, які сьогодні відносно витрат на оплату праці становлять біля 40 %;

3) податки на майно фізичних осіб повинні мати **соціальну спрямованість** і деякою мірою враховувати матеріальний рівень життя платника податку, оскільки підставою для запровадження цього податку була відсутність належного регулювання й контролю за формуванням доходів населення у 90-х роках ХХ ст. З огляду на низький рівень доходів більшості населення, відсутність житла в деяких чи забезпеченість житлом нижче від необхідних фізіологічних і соціальних норм (40-50 кв. м загальної площі на людину) сплату майнових податків з фізичних осіб, на думку фахівців ДПАУ, доцільно в основному покласти на багаті верстви населення й осіб з рівнем статків вищим за середній;

4) ставки податків мають бути помірні й не викликати особливих нарікань з боку осіб, які є їх платниками;

5) видів майна, що перебуває у власності фізичних осіб, є кілька (квартири, будівлі, земля, цінні папери та інше), тому запровадження податків одночасно на всі види об'єктів викличе й одночасне значне посилення податкового навантаження, що вкрай небажано.

Зазначені податки, на думку фахівців ДПАУ, слід насамперед пов'язати з об'єктами нерухомості — квартири, будинки, будівлі невиробничого призначення, земля, незалучена до сільськогосподарського використання. Йдеться саме про перевищення деяких соціально-економічних показників: наприклад, більше 40 кв. м загальної площі на 1 члена родини; понад 0,5 га несільськогосподарських угідь на 1 людину тощо.

Надалі, на думку експертів, за умови запровадження податків на нерухомість з підвищенням матеріального рівня життя, сфера оподаткування і контингент платників податків мають **розширюватися**.

Останніми роками в деяких країнах активно використовуються майнові податки (Великобританія, Іспанія, Португалія, Франція, Швеція); істотних змін не зазнали податкові системи Данії, Нідерландів, Норвегії; у Фінляндії, Італії, Німеччині, Австрії, Швейцарії податки на нерухоме майно використовуються досить рідко.

У Росії тепер проходить масштабна підготовка до переходу від системи майнового оподаткування у вигляді окремих податків (на землю, майно підприємств і майно фізичних осіб) до єдиного податку на нерухомість. Проте деякі економісти вважають його введення помилковим, аргументуючи свої висновки тим, що такий єдиний податок завдає величезної шкоди розвитку економіки, веде до зростання земельних спекуляцій і стримує інвестиційний процес. Він не відповідає принципам ринкової економіки, сприяє багатим та дискримінує людей із низьким і середнім рівнем доходів.

Важливим елементом системи майнового оподаткування в розвинутих країнах є використання механізму податкового заліку, тобто заліку сплачених майнових податків у рахунок зобов'язань з інших податків. Майнові податки, як правило, вираховуються з податків на доходи корпорацій та/або індивідуальних прибуткових податків.

Виходячи з податкової теорії й зарубіжного досвіду, Україні доцільно перейти від оподаткування тільки землі до оподаткування всіх класів нерухомого майна. Оскільки, по-перше, в умовах України саме об'єкти нерухомості неприродного походження (будівлі та споруди) є критерієм реальної платоспроможності найзабезпеченіших верств населення, а їх виведення з-під оподаткування веде до явного порушення вимог економічної ефективності та соціальної справедливості. По-друге, розширення бази оподаткування нерухомості надає потенційні можливості для посилення зв'язку між сплатою податків і зворотним потоком послуг від місцевих органів влади, для зміцнення місцевих фінансів у теперішній ситуації надмірно централізованої податково-бюджетної системи України.

За умов відсутності точного районування в нашій країні перехід до оподаткування всіх класів нерухомості може збільшити податкові деформації і, згідно з "новим уявленням", призвести до зниження доходів із капіталу і втрат суспільного добробуту. Але водночас потрібно враховувати, що таке зниження (в умовах застосування неоподатковуваного мінімуму податкової бази) має перерозподільний характер, тобто спрямоване на зниження теперішньої неприпустимо високої диференціації доходів громадян у юрисдикціях. А досягнення більш соціально прийнятого перерозподілу доходів також є суспільним благом.

Виходячи з принципів оподаткування та необхідності створення умов для ефективного використання об'єктів нерухомості, доцільним є:

- застосування форми податку на нерухоме майно з роздільними ставками (мається на увазі застосування диференційованих податкових ставок до різних класів нерухомого майна та уніфікованих ставок всередині кожного класу);
- врахування принципу платоспроможності за рахунок установа високі неоподатковуваного мінімуму податкової бази (вертикальна рівність) і застосування пільг для окремих категорій нерухомого майна, а не категорій платників (горизонтальна рівність);
- урахування принципу вигоди шляхом спрямування надходжень від податку на нерухоме майно до місцевих бюджетів у оплату місцевих суспільних благ;
- запровадження залікової системи при оподаткуванні нерухомого майна, що дасть змогу, з одного боку, уникнути його подвійного оподаткування (самого майна та доходів від його використання у складі системи прибуткового оподаткування), а з другого - стимулювати своєчасну сплату податку до місцевих бюджетів.

Податки на нерухомість доцільно зараховувати до **місцевих бюджетів**. У країнах Євросоюзу, куди хоче вступити й Україна, податки на нерухомість складають вагому

частку доходів місцевих бюджетів. Проте вони породжують деякі **проблеми**, які треба врахувати і в Україні при запровадженні податку на нерухомість.

Загалом, місцева влада в країнах ЄС стягує податок на майно, база оподаткування щодо якого визначається правами власності (на земельні ділянки або будинки) або фактом користування житлом.

Ці податки, які легко локалізуються, закріплюються, як правило, за найближчим органом місцевої влади, проте вони є проблемними і такими, на які досить складно впливати.

Визначення того, яке майно є об'єктом оподаткування, є природнім фактором напруження, що виникає між місцевими органами і влади та центральним урядом, оскільки кожен намагається отримати найбільшу частку цієї найдинамічнішої форми оподаткування. Проблема, звичайно, ускладнюється там, де до центрального та місцевого рівнів додається ще й регіональний рівень (насамперед у Франції).

Ці труднощі, а також чимало інших, які виникатимуть, залежно від того, яким чином аналізуються національні системи, роблять ще більш нагальним підтвердження вимоги **Хартії** місцевого самоврядування, що прийнята у країнах ЄС.

Стосовно бази оподаткування, тобто визначення різних об'єктів, які становлять майно, що оподатковується, немає необхідності — навіть якщо це і було би бажаним — визначати цю базу на місцевому рівні. Все, що вимагається — і тут ми погоджуємося з правовими положеннями Хартії — це визначити базу оподаткування на достатньому рівні, як правило, на рівні національного парламенту. Згідно Податкового Кодексу України (2010) з 1.02.2013 р. в Україні введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. В його основі – житлова площа будівель, а не їх вартість, як це зроблено у більшості країн.

1.5. Концепції реформування податкової системи України

1.5.1. Концепція уряду В. Януковича

Концепція реформування податкової системи України була розроблена в 2006 р. урядом В.Януковича на період до 2015 року з метою проведення цілісної та системної реформи у сфері оподаткування, виходячи із стратегічної цілі – побудови конкурентноспроможної соціально-орієнтованої ринкової економіки та інтеграції у європейське співтовариство.

На відміну від країн ЄС податкова система України не стала інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяла зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування державних доходів віддзеркалює недосконалість та суперечності перехідної економіки, та сформована в умовах високих соціальних зобов'язань держави і тому має переважно фіскальний характер.

Основним напрямом реформування податкової системи України, починаючи з 1995 р., є **зниження податкового навантаження** на економіку. Внаслідок послідовних кроків, спрямованих на вирішення цього завдання знижено ставки основних податків – ПДВ з 28 до 20%, податку на прибуток підприємств з 30 до 25%, а також запроваджено пласку шкалу оподаткування доходів громадян за ставкою 15%.

Також в Україні існують **найнижчі** ставки акцизного збору, зокрема у Франції, Великобританії, Португалії, Німеччині та Мальті акцизний збір на тютюнові вироби становить понад 60% в ціні товару, тоді як в Україні – 15-21%.

Ставка податку на прибуток підприємств є нижчою, ніж у розвинутих країнах – членах ЄС (в середньому 30,1%), але вищою, ніж у країнах – нових членах ЄС (в середньому 20,6). Ставка ПДВ перевищує середній рівень як розвинутих країн (19,7%), так і країн – нових членів ЄС (19,0%).

В європейських країнах розвиток оподаткування, у тому числі зміни **фіскальної ефективності** окремих податків і загального рівня оподаткування економіки, відбувся більш плавно і поступово, що створювало стабільні умови для бізнесу. Зокрема, протягом 1995-2002 рр. лише в нових-країнах членах ЄС спостерігались значні коливання перерозподілу ВВП через податкову систему та соціальні фонди (максимальне – 8,5 відсоткових пункти у Словаччині). Однак вони відбувались протягом семи років, а не одного, як в Україні.

Недоліки існуючої податкової системи України.

Незважаючи на численні зміни, що перманентно вносяться до податкового законодавства і спрямовані на вдосконалення реформування податкової системи України, вона не позбавлена серйозних недоліків:

*Податкова система характеризується, передусім, фіскальною спрямованістю.

*Нормативно-правова база оподаткування в Україні є складовою неоднорідною та нестабільною, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгодженими, а інколи й суперечливими.

*Застосування в Україні спрощеного режиму оподаткування суб'єктів малого підприємництва поряд з позитивними наслідками (активізація підприємницької діяльності, створення нових робочих місць, стимулювання раціонального використання ресурсів, зменшення витрат на адміністрування податків) породило низку проблем.

*Податкова система України є дорогою в адмініструванні. Витрати на адміністрування окремих податків є значними порівняно із доходами бюджету, що забезпечуються за рахунок їх справляння.

*Діяльність Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України щодо реалізації державної податкової політики, збирання податків і зборів (обов'язкових платежів), їх акумуляції в державному і місцевих бюджетах є недостатньо узгодженою та ефективною.

*Система митно-тарифного регулювання не дозволяє оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світових ринків, а також торговельних режимів в інших країнах та структури економіки в Україні.

*Недостатньо врегульовано питання оподаткування доходів від інтелектуальної власності та незалежної професійної діяльності, що призводить до втрати об'єкта (бази) оподаткування в частині податку з доходів фізичних осіб.

*Недосконалою є система формування коштів соціального призначення, що базується на досить високих ставках внесків та характеризується нераціональною структурою джерел фінансування.

Напрями реформування окремих податків і зборів (обов'язкових платежів):

Податок на прибуток підприємств

– усунення економічно необґрунтованих розбіжностей між нормами Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” і положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку щодо визначення і оцінки доходів та витрат з метою створення умов для складання декларації про прибуток за даними бухгалтерського обліку;

– реформування оподаткування прибутку підприємств фінансового сектору економіки (2008 р.);

- розповсюдження загальної системи оподаткування прибутку на всіх суб'єктів господарювання (з 2010 р.);
- звільнення емісійного доходу від оподаткування при здійсненні емітентом первинного розміщення цінних паперів;
- поетапне зниження ставки податку до 22 відсотків у 2010 році, із зменшенням її у наступних роках (починаючи з 2012 р.) – до 20 відсотків;
- забезпечення стимулюючої ролі податкової амортизації в оновленні основних фондів шляхом використання принципу “прискореної амортизації” для виробничих активів при запровадженні новітніх енергозберігаючих та інших інноваційних технологій;
- запровадження з 2007 року інвестиційного податкового кредиту з податку на прибуток підприємств для суб'єктів господарювання, які реалізують на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та територіях пріоритетного розвитку інвестиційні проекти;
- стимулювання інвестиційної діяльності шляхом запровадження інвестиційно-інноваційного податкового кредиту з податку на прибуток підприємств для всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють кваліфіковані інвестиції інноваційного спрямування (зменшення податкових зобов'язань з податку на прибуток в обсязі, еквівалентному частці витрат поточного податкового періоду, що були спрямовані на фінансування інноваційних та інвестиційних проектів, 2014 р.).

Податок з доходів фізичних осіб

- реалізація принципів прибуткового оподаткування, властивого соціальним державам;
- розширення бази оподаткування за рахунок стягнення податку з усіх видів доходів, у тому числі пасивних, крім цільових, що виплачуються з державних цільових фондів, створених відповідно до закону, або отриманих як компенсація, відшкодування певного роду втрат;
- запровадження заявочного принципу реєстрації самозайнятих осіб-платників податку в податкових органах (спрощення процедури реєстрації);
- застосування непрямих методів для визначення об'єкту оподаткування (відповідність витрат доходам);
- удосконалення системи оподаткування пасивних доходів з метою стимулювання інвестиційної діяльності.

Податок на додану вартість

- створення необхідних передумов для запровадження податкової звітності в розрізі контрагентів в електронному вигляді;
- застосування “0” ставки податку виключно при здійсненні експортних операцій;
- забезпечення бюджетного відшкодування ПДВ за результатами двох звітних періодів платників податку, що:

*здійснюють систематичні поставки на експорт;

*мають значні інвестиційні витрати;

*здійснюють діяльність, пов'язану із сезонними закупками товарів.

При проведенні інших господарських операцій ПДВ відшкодовується у разі, якщо ці суми не погашені податковими зобов'язаннями протягом шести звітних періодів;

- запровадження спеціального режиму оподаткування сільськогосподарських підприємств;
- поетапне зниження ставки ПДВ до 18%.

Акцизний збір

- поступове наближення порядку оподаткування акцизним збором до стандартів ЄС, а також приведення його відповідність до вимог СОТ;
- приведення вартості ліцензій до рівня компенсації наданих державою послуг;
- формування ефективної системи акцизних податків з використанням економічно обґрунтованого рівня і структури ставок;
- поступове підвищення частки акцизу в ціні реалізованих підакцизних товарів шляхом підвищення ставок акцизного збору на лікєро-горілочані, тютюнові вироби та ін.;
- підвищення рівня акцизного збору в дохідній частині бюджету та посилення його регулюючої ролі;
- збільшення адвалорної складової в структурі акцизного збору;
- поступове поширення адвалорної складової при визначенні податкових зобов'язань на окремі групи підакцизних товарів;
- поступове запровадження акцизних складів для окремих видів товарів;
- запровадження єдиної європейської валюти при визначенні розміру ставок акцизного збору, у разі вступу до Європейського Союзу.

Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів.

- диференціація ставок податку в залежності від типу транспортного засобу, терміну його експлуатації, встановлення ставок у частинах мінімальної заробітної плати;
- перегляд системи пільгового оподаткування шляхом скасування пільг для юридичних осіб з одночасним наданням преференцій виключно для незахищених верств населення та пенсіонерів.

Природно-ресурсні платежі.

- поступовий перехід до нової системи природно-ресурсних платежів, що базуватиметься на принципах рентного доходу, поширення рентних принципів на всі види природних ресурсів;
- створення регуляторного механізму, що дасть можливість формувати доходи держави та стимулювати раціональне використання, охорону та повноцінне відтворення природно-ресурсного потенціалу держави;
- структура рентних платежів повинна складатися з двох складових: абсолютної ренти, розмір якої не залежить від результатів господарської діяльності підприємств – користувачів природних ресурсів, та диференційної ренти, що передбачає встановлення вищої плати за використання кращих, більш продуктивних природних ресурсів;
- поступове підвищення розміру плати за використання природних ресурсів, в першу чергу водних ресурсів, залізних, марганцевих руд, вуглеводнів, облицювальних матеріалів, сировини для виготовлення цементу, кухонної солі (кам'яної), вапняків, глини.

Плата за землю

- запровадження ставок плати за землю, виходячи виключно з вартісної оцінки землі;
- вирівнювання податкового навантаження на суб'єктів господарювання різних сфер економічної діяльності шляхом скасування пільгових ставок плати за землю та окремих звільнень від її сплати;
- розширення бази оподаткування за рахунок залучення земель, зайнятих болотами, чагарниками, ярами тощо; наливних територій; земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, по яких проведено грошову оцінку.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища

- удосконалення системи справляння збору за забруднення навколишнього природного середовища у напрямі забезпечення його регулюючої та стимулюючої функції і встановлення відповідності величини збору витратам на усунення шкідливого впливу на довкілля;
- розширення бази оподаткування збором шляхом включення до неї екологічно небезпечної продукції, виробництво, зберігання, транспортування та споживання якої негативно впливає на навколишнє природне середовище та здоров'я населення;
- забезпечення щорічного перегляду нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища з метою реалізації стимулюючої функції збору для запровадження та вдосконалення суб'єктами господарювання природоохоронних та екологічно безпечних технологій.

Державне мито

- розробка та прийняття проекту Закону України “про державне мито” на заміну чинного Декрету (з урахування норм Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, якими запроваджено сплату судового збору при зверненні осіб до суду);
- перегляд об'єктів та бази оподаткування державним митом;
- встановлення ставок державного мита в частинах мінімальної заробітної плати або у відсотках до суми договору. Розмір ставок повинен визначатися виходячи з фіскальної та компенсаційної функцій збору;
- встановлення ставки державного мита в процентному відношенні до суми договору відносно об'єктів, використання яких не передбачає оподаткування іншими податками (фіскальна функція збору);
- надання пільг по сплаті державного мита виключно за соціальним принципом;
- скасування преференцій щодо сплати державного мита для юридичних осіб (в тому числі для державних установ).

Місцеві податки і збори

- розробка та прийняття проекту Закону України “про місцеві податки і збори”;
- оптимізація переліку місцевих податків і зборів (встановлення таких податків і зборів, які можна буде запроваджувати всіх регіонах);
- встановлення ставок місцевих податків і зборів з урахуванням особливостей кожного податку;
- розширення бази оподаткування;
- скасування неефективних місцевих податків і зборів (збору за видачу ордера на квартиру; збору з власників собак; збору за участь у бігах на іподромі; збору за виграш на бігах; збору з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збору за право проведення кіно- і телезйомок; збору за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей).

Податок на нерухоме майно

Податок на нерухоме майно має стати важливим засобом зміцнення бази власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів.

Перший крок у запровадженні податку на нерухоме майно уже зроблено під час здійснення пілотних проектів у Івано-Франківській та Луганській областях, де була змодельована спрощена форма оподаткування на основі дуже низьких ставок податку з квадратного метра площі будівель (0,1 грн. – з житлових та 2,9 грн. – з комерційних).

Навіть за таких умов додаткові доходи від сплати цього податку склали у середньому 25% від доходів бюджетів найнижчого рівня з власних джерел.

Ставки податку планувалося встановлювати на мінімальну рівні (від 0,05% до 0,1%) з поступовим їх підвищенням, починаючи з 2012 року.

Базою оподаткування має бути оціночна вартість нерухомості.

Запровадження податку на основі оціночної вартості майна потребує підготовчого етапу для створення належних баз даних з оцінки кожної одиниці нерухомості.

Крім того, необхідно передбачити зменшення бази оподаткування для громадян, які не мають надлишків житла, а також соціально вразливих верств населення.

Спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва

- удосконалення оподаткування суб'єктів малого підприємництва при переході їх зі спрощеної системи оподаткування на загальну;
- удосконалення порядку ведення спрощеного бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- підвищення відповідальності суб'єктів підприємництва у разі порушення ними норм, які визначають порядок застосування спрощеної системи оподаткування;
- удосконалення діючої системи фіксованих ставок єдиного податку для фізичних осіб – підприємців та відсоткових ставок – для юридичних осіб;
- виключення зі складу єдиного податку ресурсних платежів і внесків до державних цільових фондів;
- виключення зі спрощеної системи оподаткування тих видів діяльності, які є високорентабельними або доходи від яких є переважно пасивними;
- включення до об'єкту оподаткування єдиним податком для юридичних осіб усіх доходів, що отримуються такими особами, а не лише виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг);
- оподаткування суми перевищення граничного річного обсягу виручки від продажу товарів (робіт, послуг) за такою шкалою: у разі перевищення граничного річного обсягу не більш ніж на 20% – диференційовано відповідно до відсотка перевищення, але не менш ніж 5% для фізичних осіб та 10% для юридичних осіб; у разі перевищення граничного річного обсягу на більш ніж 20% – за ставкою 15% для фізичних осіб та 25% для юридичних осіб;
- усунення існуючих схем мінімізації податкових зобов'язань з використанням платників єдиного податку.

Фіксований сільськогосподарський податок

- скасування мораторію на грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення;
- запровадження окремого обліку доходів платників фіксованого сільськогосподарського податку, отриманих від продажу не сільськогосподарської продукції, з оподаткуванням таких доходів у загальному податку;
- усунення дискримінації в оподаткуванні фіксованим сільськогосподарським податком різних напрямів діяльності;
- удосконалення механізму справляння фіксованого сільськогосподарського податку щодо визначення критеріїв для обмеження переходу на фіксований сільськогосподарський податок високорентабельних підприємств;

- ліквідація існуючих схем мінімізації податкових зобов'язань з використанням платників фіксованого сільськогосподарського податку;
- обмеження терміну застосування цього податку відповідно до законодавства (31 грудня 2009 року).

Податкові пільги

- визначити на законодавчому рівня зміст терміну “податкова пільга”;
- встановити, що кошти, які залишаються у суб'єктів господарювання у зв'язку із отриманням податкових пільг, є бюджетними коштами, які надаватимуться на певний строк і за умови використання коштів на визначені державою потреби або надаватимуться на поворотній основі;
- зберегти соціальні пільги, зокрема, незахищеним верствам населення, інвалідам та громадським організаціям інвалідів, їх підприємствам та організаціям;
- запровадити облік податкових пільг у спеціальному фонді державного бюджету (для визначення їх як “податкові видатки”).

Митно-тарифне регулювання

- уніфікація митного законодавства України шляхом об'єднання в один закон Декрету Кабміну Міністрів України “Про Єдиний митний тариф України” від 11.03.93 №4-93, Закону України “Про Єдиний митний тариф” від 05.02.92 №2097-X11, Закону України “про митний тариф України”;
- внесення змін до Закону України “Про Митний тариф” від 05.04.92 2001 №2371-111 з метою запровадження Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2002 року та приведення іншого законодавства у відповідність до Гармонізованої системи опису та кодування товарів.

Етапи реформування податкової системи

Реформування податкової системи України проходитиме у три етапи:

Перший етап – реалізація невідкладних заходів, спрямованих на подолання головних недоліків чинної податкової системи за рахунок:

*упорядкування територіальних аспектів податкового стимулювання у рамках СЕЗ, ТПП, технопарків;

*зміни податкових правил визнання затрат і результатів і приведення податкових правил розрахунку фінансових результатів у відповідність з принципами бухгалтерського обліку;

*збільшення плати за природні ресурси, збору за забруднення навколишнього природного середовища;

*розробки принципів кодифікації податкового законодавства.

Термін етапу – 2007 р.

Результати – зміни і доповнення до окремих нормативно-правових актів.

Другий етап – еволюційний розвиток податкової системи у відповідності з вектором сталого економічного зростання України на інвестиційно-інноваційній основі за рахунок:

*реформування основних податків: податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, з доходів фізичних осіб;

*введення податку на нерухоме майно;

*кардинальне реформування діючої системи платежів за природні ресурси та збору за забруднення навколишнього природного середовища;

*реформування методів адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів).

Результати – розробка та ухвалення Податкового Кодексу України. Він був прийнятий у 2010 році.

Третій етап – поглиблення реформування податкової системи України відповідно до принципів економічної ефективності і соціальної справедливості:

*реформування системи адміністраторів податків і зборів (обов'язкових платежів);

*запровадження малопрогресивного податку з доходів фізичних осіб;

*зниження ставки податку на прибуток підприємств в напрямку її уніфікації з максимальною ставкою податку з доходів фізичних осіб.

Терміни етапу – 2011-2015 рр.

1.5.2. Концепція уряду Ю.Тимошенко

Розробка Стратегії реформування податкової системи передбачена постановою Кабміну №14 від 16.01.08 р., яким була затверджена програма уряду.

Особливу увагу автори документу приділяли вивченню міжнародного (а саме європейського досвіду стягування податків і реформуванню податкової системи).

Етапи податкової реформи

1 етап: 2008-2010 рр. Прийняття Податкового кодексу для подолання основних недоліків діючої системи і розширення бази оподаткування. Скорочення кількості податків.

Запровадження основ екологічного оподаткування. Удосконалення спрощеної системи оподаткування.

Перехід до системи платежів за видобуток корисних **копалин**, яка буде базуватися на принципах рентного підходу.

Втілення податкових механізмів для зниження доступності і споживання алкоголю і тютюну.

Запровадження податку на нерухомість.

Запровадження в дію інституту “звичайних цін”.

Запровадження більш обтяжуючих ставок у надприбуткових бізнесах (гральний і т.д.).

Перехід до визначення податку на прибуток за методом нарахувань.

Ліквідація преференцій і виключень для операцій особливого роду по податку на прибуток.

Застосування опосередкованих методів для визначення об'єкта оподаткування ПДФО.

Проведення податкової амністії.

2-ий етап: 2011-2013 рр.

Зменшення навантаження на фонд оплати праці (ФОП) – початок реформування системи соціальних платежів.

Поетапне зниження ставки податку на прибуток. Встановлення справедливої плати за видобуток (використання) природних ресурсів.

Досягнення нейтральності оподаткування доходу з капітала.

Запровадження методів оцінки діапазона коливань цін, розширення переліку зв'язаних осіб в контексті невідповідності бази оподаткування ринковій вартості (окремі питання трансфертного ціноутворення).

Зближення норм бухгалтерії з законодавчими нормами з питань оподаткування.

3-ій етап: 2014-2018

Зниження ставки податку на прибуток і підвищення ставки ПДФО у напрямку забезпечення їх уніфікації.

Завершення реформи системи соціальних платежів.

Введення в дію інноваційно-інвестиційно спрямованого Закону “Про амортизацію”.
Забезпечення прогресивності в оподаткуванні доходів фізичних осіб шляхом втілення диференційованого неоподатковуваного мінімуму доходів.
Монетизація пільг.
Завершувальний етап адаптизації податкового законодавства до вимог ЄС

Основні зміни, що пропонувалися проектом Стратегії уряду Ю.Тимошенко

Реформування окремих податків

1) ПДВ

- охоплення базою оподаткування всіх кінцевих споживацьких витрат на території України;
- єдина ставка;
- - виключення пільг;
- - обмеження інституту добровільної реєстрації;
- забезпечення своєчасного бюджетного повернення ПДВ, що базується на корінній зміні системи адміністрування;

2) Податок на прибуток

- максимальне охоплення – оподаткування будь-якого прибутку, отриманого на території України і за її межами (з урахуванням вимог угод про усунення подвійного оподаткування);
- однакове (рівнозначне) оподаткування не залежне від напрямків і способів розподілення прибутку;
- перехід до визначення податку за методом нарахувань;
- ліквідація пільг і винятків по операціях особливого роду (страхова діяльність, ринок фінпослуг, а саме торгівля ЦП і використання ІСІ);
- вирішення проблем, пов'язаних з оподаткуванням філіалів, витрат по операціях в іновалюті, роялті, порядку визначення ринкової вартості ЦП;
- перегляд порядку амортизації у напрямку встановлення справедливих строків компенсації платникам їх витрат, підвищенні стимулюючої ролі амортизації і оновлення основних фондів;
- запуск в практичну дію інституту “звичайних цін”;
- гармонізація правил податкового обліку з правилами бухобліку з одночасним спрощенням бухобліку і звітності;
- Забезпечення поетапного зниження ставки податку (при умові достатнього ресурсного забезпечення бюджету);

3) ПДФО

- визначення порядку оподаткування осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, відміна щоквартальної подачі декларацій;
- посилення регулюючої функції податку і забезпечення його нейтральності, саме, шляхом відмови від фіксованого податку для фізичних осіб на ринках;
- досягнення нейтральності оподаткування доходів від капіталу, розміщеного фізичною особою і різних секторах економіки (банківському, промисловому, фінансовому – кредитні союзи, ІСІ, венчурні фонди та ін.);
- Забезпечення опосередкованих методів визначення суми доходів фізичних осіб;
- вирівнювання умов оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб.

4) Акцизний збір

- відновлення природної функції акцизу по обмеженню споживання шкідливих товарів шляхом поетапного збільшення частки акцизу в ціні підакцизних товарів;
- Забезпечення згідно з міжнародною практикою нульової ставки акцизу на спирт, що використовується при виробництві лікарських засобів, побутової хімії, продукції технічного призначення і біоетанола;
- включення до складу алкогольних напоїв пива солодового.

5) Природно-ресурсні і рентні платежі

- перехід до системи платежів за видобуток природних копалин, що базується на принципі рентного доходу;
- визначення плати за землю на підставі нормативної грошової оцінки землі;

6) Екологічний податок:

- встановлення відповідності його розміру витратам на усунення шкідливого впливу на навколишнє середовище;
- розширення бази оподаткування;
- збільшення розміру податку за розміщення відходів;
- зарахування податку в бюджети тих територіальних громад, на території яких здійснюється забруднення;

7) Спрощення системи оподаткування

- удосконалення правил адміністрування, яке дасть можливість припинення зловживань і одночасно спростить умови діяльності для добросовісних платників;
- уточнення норм законодавства про “спрощення” стосовно окремих видів діяльності (зовнішньоекономічної, посередницької і т.д.);
- здійснення підвищення відповідальності об'єктів малого підприємництва за порушення норм законодавства про “спрощення”;
- сплата єдиного податку виключно в рахунок ПДФО, без включення в його склад будь-яких платежів.

Питання для самоперевірки

1. Яку роль у суспільстві відіграють державні фінанси?
2. Яка структура державних фінансів?
3. Що включається до бюджетної системи України?
4. Що означає поняття "суспільні блага"?
5. Що заставляє індивідів сплачувати державі податки?
6. Чим характеризується процес прийняття бюджетних рішень у демократичному суспільстві?
7. Чому в демократичному суспільстві існує проблема "безбілетного пасажира"? Як її можна вирішити?
8. Які "плюси" і "мінуси" є у правила простої більшості?
9. Які державні квоти ви знаєте?
10. Що таке логролінг? До чого він може призвести в процесі голосування за бюджет?

11. Яким чином боротися з лобіюванням інтересів певних груп виборців при прийнятті бюджету?
12. Чому і як треба обмежувати зростання державних видатків?
13. Чи потрібно в країнах з трансформаційною економікою зменшувати податкове навантаження?
14. Що з досвіду постсоціалістичних країн можна використати в Україні при реформуванні податкової системи?
15. Які основні напрями змін у податковій системі України пропонується в урядовій концепції як реформування податкової системи?
16. Потрібен чи непотрібен податок на додану вартість в податковій системі України? Назвіть аргументи за і проти.

РОЗДІЛ 2. Зведений бюджет України та управління його складовими

2.1. Суть і функції Державного бюджету

Зведений бюджет - це розрахункова величина, яка включає доходи і видатки бюджетів всіх рівнів. Про структуру видатків Зведеного бюджету України в 2002-2006 рр. можна довідатися з таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Обсяги та структура видатків Зведеного бюджету України, 2002-2006 роки*

Видатки за статтями	2002		2003		2004		2005		2006	
	млн.г рн.	%	млн.г рн.	%	млн.г рн.	%	Млн.г рн.	%	млн.г рн.	%
Загальнодержавні функції	8588,8	14,24	10017,9	13,22	12302,4	12,13	15475,8	10,93	19925,1	11,37
Оборона	3536,4	5,86	5279,6	6,97	6185,8	6,10	6040,9	4,27	6401,2	3,65
Громадський порядок, безпека та судова влада	5040,5	8,36	5843,7	7,71	7875,9	7,77	10207,9	7,21	12715,7	7,26
Економічна діяльність	7200,9	11,94	12215,5	16,12	18703,7	18,44	19109,0	13,50	27340,2	15,60
Охорона навколишнього природного середовища	661,6	1,10	920,9	1,22	1183,3	1,17	1251,3	0,88	1636,6	0,93
Житлово-комунальне господарство	1407,6	2,33	1823,3	2,41	2665,3	2,63	3912,5	2,76	8022,1	4,58
Охорона здоров'я	7537,9	12,50	9708,2	12,81	12159,4	11,99	15462,3	10,92	19719,9	11,23
Духовний та фізичний розвиток	1417,9	2,35	2052,5	2,71	2695,9	2,66	3449,8	2,44	4327,3	2,47
Освіта	12269,0	20,34	14977,7	19,76	18333,2	18,08	26745,3	18,90	33783,3	19,28
Соціальний захист та соціальне забезпечення	12643,9	20,96	12953,2	17,09	19310,5	19,04	39882,2	28,18	41362,8	23,60
Разом	60318,9	100,00	75792,5	100,00	100415,5	100,00	141537,1	100,00	175234,5	100,00

*Джерело: Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 34.

Державний бюджет є основним фінансовим документом держави. Державний бюджет – план формування і використання фінансових ресурсів на поточний рік для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади.

За матеріальним складом Державний бюджет – це централізований фонд фінансових ресурсів держави, а за соціально-економічною суттю – це основний засіб перерозподілу національного доходу. Суть Державного бюджету реалізується через такі основні функції: 1) розподільчу; 2) контрольну. Зміст **розподільчої функції** проявляється у розподілі ВВП, який є основним джерелом формування державного бюджету. Державний бюджет використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки та культури на всій території.

Бюджетні відносини виникають за такими напрямками грошових відносин:

- між державою та підприємствами різної форми власності, організаціями і установами;
- між державою та громадськими організаціями;
- між державою і населенням;
- між іншими державами і міжнародними організаціями;
- між державою і регіонами.

Контрольна функція дає можливість знати, чи своєчасно і чи в повному обсязі фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції перерозподілу бюджетних коштів, наскільки ефективно вони використовуються. Основу контрольної функції складає рух бюджетних коштів, який відображається в доходах і видатках бюджету.

Складовими частинами Державного бюджету є доходи і видатки. Кожна з цих складових бюджету розділена на два фонди: **загальний і спеціальний**. В залежності від співвідношення доходів і видатків бюджет може бути: збалансований, з дефіцитом, з профіцитом.

Дефіцит бюджету виникає при перевищенні видатків над доходами, а **профіцит** – при перевищенні доходів над видатками. **Збалансованим** бюджет вважається за умови, коли обсяг витрат відповідає обсягу доходів на відповідний бюджетний період, і держава може зіставляти обсяг своїх фінансових можливостей із витратами.

Поділ бюджету на два фонди впроваджено в 2000 році і визначається Законом про Державний бюджет України на поточний рік. Розподіл на два фонди пов'язаний з тим, що в складі Державного бюджету виділяється два основних напрями надходжень та використання коштів. Один має загальний (нецільовий характер) використання коштів, тобто вони використовуються на загальнодержавні цілі. Спеціальний фонд має як цільові надходження, так і заздалегідь визначені напрями використання. Витрати здійснюються тільки в межах визначених надходжень. Передача коштів між загальним і спеціальним фондом дозволяється тільки в межах бюджетних призначень та шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет.

Проект Державного бюджету України на 2007 рік був розроблений з урахуванням необхідності інноваційного розвитку економіки, що передбачало, зокрема, законодавче забезпечення державної підтримки інноваційного розвитку промислового комплексу України на базі національних наукових розробок та новітніх технологій, введення принципу банківського експортного кредитування, державну підтримку модернізації інвестиційного середовища та розвитку інфраструктури ринків капіталу. Частка перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет України у 2007 році склала близько 30 відсотків. Подібне було передбачене і в 2008 році, але цьому перешкодила криза 2008-2009 рр.

Рівень державних витратів в Україні є високим по відношенню до ВВП. Споживча орієнтація державних витрат в Україні “з’їдає” інвестиції (приватного та державного сектора); це перешкоджає економічному піднесенню у майбутньому. Втім рівень капітальних витрат був і раніше низьким, а в 2005 році суттєво скоротився. Крім того, обсяг капітальних витрат, на думку експертів, штучно завищується за рахунок помилкової кваліфікації субсидій, внаслідок чого витісняються видатки на інфраструктуру (див. табл. 2.2.)

Таблиця 2.2

Державні доходи і видатки України, у відсотках до ВВП*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Всього надходжень	33,3	33,2	35,7	35,9	35,0	41,3
Податкові надходження	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	12,3
Непрямі податки	8,6	8,7	9,9	8,8	8,6	12,3
Прямі податки	19,6	19,2	20,4	21,8	20,6	22,7
Неподаткові надходження	5,1	5,3	5,4	5,3	5,8	6,3
Усього видатків	34,7	35,1	35,5	36,8	39,4	44,0
Пенсійні виплати	7,5	7,6	9,0	9,2	11,4	15,3
Загальнодержавний фонд заробітної плати				7,6	7,4	8,0
Капітальні витрати				4,3	6,0	4,3
Інвестиції у капітал (основний)				2,8	2,8	2,0
Первинний дефіцит	-1,4	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,0
Баланс бюджету розширеного уряду	-1,4	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,7

*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

2.2. Доходи Державного бюджету

Доходи Державного бюджету – сукупність грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави, що використовуються нею для виконання її основних завдань і функцій. В доходній частині бюджету показано обсяги та джерела надходжень до бюджету. Доходи утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними та юридичними особами податків, зборів, обов’язкових платежів, встановлених законодавством. За Бюджетним кодексом, доходи бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено чинним законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Доходи бюджету класифікуються на: податкові надходження, неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти; надходження до цільових фондів.

Податкові надходження включають податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, платежі за використання природних ресурсів, ввізне мито, плату за ліцензії та ін.

Неподатковими надходженнями визначаються: доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій;

інших, що не належать до обов'язкових податків та зборів.

Доходи від операцій з капіталом включають такі надходження: від продажу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та державних запасів товарів з державних резервів.

Офіційні трансферти - це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Важливим доходом Державного бюджету України є доходи від приватизації (див. табл. 2.3.), які особливо зросли в 2005 р. (за рахунок продажу Криворіжсталі). У той же час у багатьох країнах ці доходи не враховуються у доходах бюджету, оскільки вони є разовими, а не постійними.

Таблиця 2.3

Показники приватизації в Україні у період з 1992 по 01.10.2004 року

РІК	Кількість об'єктів, які змінили форму власності			Кошти, перераховані до загального фонду Державного бюджету (тис. грн.)
	Об'єкти державної власності	Об'єкти комунальної власності	Всього	
1992-1993	1646	1969	3615	888
1994	2731	5516	8249	14780,4
1995	4098	12115	16213	17922,9
1996	4676	15008	19664	36521,0
1997	2013	6686	8699	74573,4
1998	1946	3750	5696	360829,6
1999	1654	3711	5365	694563,7
2000	1662	3612	5274	2075517,6
2001	1581	4482	6063	2132002,6
2002	1478	4697	6175	576105,8
2003	1430	5160	6590	2015710,6
9 міс. 2004	556	1852	2408	8543225,2

З початку ХХ ст. збільшуються й митні платежі, хоча тут спостерігається неоднозначна динаміка. Так, у 2003 р. до Державного бюджету України було перераховано митних платежів у сумі 14 млрд. грн., або 1,14 рази більше, ніж показник 2002 р. Такі тенденції збереглися й у 2004 р.: митні органи забезпечили надходження до бюджету 18,1 млрд. грн., що було на 31,4% більше, ніж за попередній рік. У першому півріччі 2005 р. до Державного бюджету було перераховано податків і зборів у сумі 13,499 млрд. грн. Таке зростання надходжень було зумовлене збільшенням обсягу загального імпорту та надходжень від оподаткування транспортних засобів. Разом з тим, за даними Державної митної служби, СБУ, ДПАУ, близько 80% товарів широкого вжитку надходять в Україну контрабандою або за тіньовими схемами. В.Ющенко

зазначав, що різниця між цифрами щодо обсягу ввезення в Україну товарів 2007 року, які наводила українська сторона, й показниками ЄС дорівнювала 5,5 млрд. грн.

За даними, які навів колишній президент, обсяг контрабанди й ввезення товарів за сірими схемами в Україну оцінюється в 65 млрд. грн. Розрахунки дають підстави для висновку, що Україна за один бюджетний рік недоодержує 60 млрд. грн. При цьому він зазначив, що 2005 року обсяг ввізного мита, яке сплачується в Держбюджет, становив 6 млрд. грн., і протягом 2007 року тенденція збільшилася на 49,6%. 2006 року обсяг сплаченого ввізного мита становив 7 млрд. грн., тобто зріс усього на 16%. За 10 місяців 2007 року обсяг сплаченого мита зріс ще менше - на 8%. Ситуація покращилася в 2010-2011 рр.

Вимагає, за оцінками керівників МВС, наведення порядку в реєстрації автотранспортних засобів. Хоча кількість ввезених в країну нових автомобілів в 2005-2007 рр. була приблизно однакова, але в 2007 р. митні та реєстраційні збори за них різко скоротилися. Так, за 2007 рік через це Державний бюджет недоотримав близько трьох мільярдів гривень. Під час перевірок, органами МВС, тут були виявлені системні порушення.

На 2013 рік доходи Державного бюджету України передбачені у сумі 215 359 392 тис. гривень, у тому числі доходи загального фонду - у сумі 168 965 709 тис. гривень та доходи спеціального фонду - у сумі 146 393 683 тис. гривень.

2.3. Видатки Державного бюджету України

Виходячи з термінології Бюджетного кодексу України, під **видатками Державного бюджету** слід розуміти кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених законом про Державний бюджет на відповідний бюджетний період, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Необхідно звернути увагу на розмежування основним бюджетним документом понять “видатки бюджету” і “витрати бюджету”, де останнє з них є більш ширшим за змістом. **Витрати бюджету** включають видатки бюджету та кошти, які спрямовуються на погашення основної суми боргу, що виникає в процесі фінансування бюджету.

Видаткова частина Державного бюджету, як і його доходна складова, поділяється на два структурних підрозділи: видатки загального фонду та видатки спеціального фонду.

Видатки спеціального фонду фінансуються за рахунок цільових доходів, визначених під конкретну мету. Фінансування видатків загального фонду здійснюється шляхом залучення коштів, які не мають закріплених джерел фінансового забезпечення.

Про видаткову частину Державного бюджету України за 2002-2006 рр. можна довідатися з таблиці 2.4.

Таблиця 2.4.

Видаткова частина Державного бюджету України за 2002-2006 рр., млн. грн.

	Роки				
	2002	2003	2004	2005	2006
Видатки	43204,6	56010,9	79381,3	112831	137063
У тому числі:					

Соціальний захист та соціальне забезпечення населення	6804,7	6815,5	12157,5	31548,0	30227,2
Освіта, охорона здоров'я, культура, мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт	6623,3	8712,3	7197,3	14653,6	17594,5
Паливно-енергетичний комплекс, промисловість та будівництво	2468,2	3587,0	4836,6	4157,0	5613,4
Сільське господарство, лісове господарство, рибне господарство і мисливство	1366,9	2772,0	2926,6	4890,5	6633,3
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1121,3	1951,5	5430,4	3715,0	6732,0
Інші видатки	24820,2	32172,6	46833,0	53866,7	70262,5

Розраховано згідно з даними Національного банку України

На 2008 р. видатки Державного бюджету України затверджені у сумі близько 232 372 004 тис. гривень, в тому числі видатки загального фонду - у сумі 186 738 567 тис. гривень, видатки спеціального фонду - у сумі близько 45 633 437 тис. гривень.

Не дивлячись на позитивні зміни у фінансуванні соціальних видатків з бюджету в останні роки, тут поки є багато невирішених проблем, на що звертають увагу профспілки.

Всупереч вимогам статті 2 та 64 Конституції України ухвалений Верховною Радою закон про бюджет на 2008 рік фактично скасував значну частину державних соціальних гарантій і обмежив розміри певних соціальних виплат, пільг і компенсацій. Причому це зроблено всупереч рішенням Конституційного Суду, ухваленому у липні 2007 року.

У грудні 2007 року виконання державних гарантій оплати праці (вона має бути не нижчою, ніж у середньому по промисловості) для працівників освіти і науки, охорони здоров'я, культури, державних установ та соціальної сфери України не перевищувало 47,7%, а в освіті становило лише 41,2%. І це навіть незважаючи на те, дійсно, приймалося рішення щодо підвищення рівня оплати праці в бюджетній сфері. Однак, якщо такі темпи підвищення зарплати збережуться, то запровадження гарантій, передбачених законом, освітянам, а також працівникам культури доведеться чекати 15

років, а медикам, зарплата яких, згідно закону має бути на рівні середньої у промисловості, - 25 років.

Профспілки наполягають на запровадженні єдиної тарифної сітки оплати праці. Раніше планувалося, що її буде введено ще в 2003 році. Потім були рішення щодо поетапного запровадження. Нарешті проект бюджету на 2008 рік передбачав, що третій етап, тобто остаточне введення, відбудеться у листопаді 2008 року. Однак, враховуючи високий рівень інфляції у минулому та в нинішньому роках, ФПУ вимагав у змінах до бюджету-2008 наблизити введення тарифної сітки.

Профспілки відстоюють також право на безплатне користування житлом, опаленням та освітленням для працівників охорони здоров'я і культури, які мешкають в сільській місцевості та селищах міського типу, а також для пенсіонерів, які раніше працювали на селі педагогами, медиками, у закладах культури. Та, починаючи з 2005 року, закон про держбюджет вводить обмеження на цю пільгу, враховуючи розмір податкової соціальної пільги та сукупні доходи і таким чином звужуючи право на отримання відповідних соціальних гарантій і пільг.

Для більш детального з'ясування ролі бюджетних видатків їх можна класифікувати за такими критеріями: 1) за економічною характеристикою; 2) за функціями, що виконує держава, 3) між головними розпорядниками бюджетних коштів; 4) між бюджетними програмами.

Розмежування видатків за **економічними ознаками** здійснюється, виходячи з точки зору впливу державних видатків на рух сукупного продукту та процес розширеного відтворення, і базується на визначенні поточних і капітальних видатків та кредитування за вирахуванням погашення. Їх склад визначається Кабінетом Міністрів України. **Поточні видатки** – це видатки бюджету на утримання мережі підприємств, установ і організацій, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в даному році, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших. До них належать видатки на: 1) оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату; 2) придбання товарів і матеріалів; 3) відрядження; 4) оплату послуг бюджетних установ; 5) оплату комунальних послуг та енергопостачання; 6) дослідження і дослідно-промислові та інші розробки; 7) сплату відсотків банківським установам, відсотків за внутрішніми позиками; 8) сплату відсотків, комісій та штрафів за зовнішніми державними позиками; 9) трансферти (бюджетам місцевого самоврядування, населенню або певним групам населення, підприємствам та іншим країнам). **Капітальні видатки** (видатки розвитку) – це видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: 1) фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; 2) фінансування структурної перебудови національної економіки; 3) субсидії, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням. До капітальних належать видатки на: 1) придбання обладнання і предметів довгострокового користування; 2) придбання основного капіталу; 3) капітальне будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт; 4) створення державних запасів і резервів; 5) придбання землі і нематеріальних активів; 6) капітальні трансферти; 7) нерозподілені витрати. **Кредитування** включає операції, пов'язані з наданням коштів із бюджету на умовах повернення, платності та строковості. На основі кредитування з'являються зобов'язання перед бюджетом, які передбачають повернення одержаних коштів до бюджету. Розподіл видатків за економічною класифікацією дозволяє оцінити спрямованість бюджету, зокрема в частині використання коштів на утримання

бюджетних установ, на загальне будівництво, інноваційний розвиток та обслуговування державного боргу.

За **функціональними ознаками** видатки Державного бюджету України поділяються на такі групи: 1) загальнодержавні функції; 2) оборона; 3) громадський порядок, безпека та судова влада; 4) економічна діяльність; 5) охорона навколишнього природного середовища; 6) житлово-комунальне господарство; 7) охорона здоров'я; 8) духовний та фізичний розвиток; 9) освіта; 10) соціальний захист та соціальне забезпечення. Видатки за функціональною класифікацією визначаються переважно для аналітичної оцінки обсягів фінансування основних функцій держави, для бюджетних узагальнень та цілей статистичного аналізу.

Водночас видатки Державного бюджету розподіляються між головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками коштів нижчого рівня. **Розпорядники бюджетних коштів** – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету. **Головним розпорядником бюджетних коштів** є бюджетна установа в особі її керівника, якій встановлюються бюджетні призначення, – повноваження, що мають кількісні та часові обмеження і дозволяють надавати бюджетні асигнування. В свою чергу, **розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня** є бюджетна установа, яку представляє її керівник, уповноважений отримувати бюджетні асигнування, брати бюджетні зобов'язання та здійснювати платежі з конкретною метою в процесі виконання бюджету. Головними розпорядниками коштів Державного бюджету можуть бути органи, уповноважені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний суд України, Верховний суд України та інші спеціалізовані суди, установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, в особі їх керівників.

Програмна класифікація видатків бюджету використовується в тому разі, коли бюджет формується за програмно-цільовим методом. Цей метод дозволяє оцінити та обрахувати ефективність витрачання бюджетних ресурсів, пересуваючи акцент із контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності й досягнення конкретних результатів розпорядниками бюджетних коштів. **Програмно-цільовий метод складання бюджету** – це практика групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття видатків була закріплена за певним видом програми. Як правило, кожна програма – це фіскальне зобов'язання одного головного розпорядника коштів, ефективність роботи якого оцінюється з погляду успішності досягання мети програми.

Бюджетним Кодексом передбачене здійснення таємних видатків із Державного бюджету для забезпечення діяльності окремих органів державної влади або їх структурних підрозділів в інтересах національної безпеки країни. Процедура проведення таємних видатків, порядок обліку, звітності та контролю за їх здійсненням виписана у статті 31 Кодексу. На відміну від інших видатків, таємні видатки передбачаються у бюджеті без деталізації і широкого обговорення їх доцільності.

У Державному бюджеті передбачається **резервний фонд бюджету** в розмірі до одного відсотка обсягу видатків загального фонду Державного бюджету для фінансування непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні бюджету. Порядок використання коштів із резервного

фонду Державного бюджету визначається Кабінетом Міністрів України, хоча тут інколи допускаються порушення.

Згідно зі статтею 55 Бюджетного кодексу України Законом про Державний бюджет України має визначатися перелік захищених статей видатків бюджету. **Захищеними статтями видатків бюджету** визнаються статті видатків Державного бюджету України, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень. До захищених статей видатків загального фонду бюджету за економічною структурою, як правило, відносять: 1) оплата праці працівників бюджетних установ; 2) нарахування на заробітну плату; 3) придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; 4) забезпечення продуктами харчування; виплата відсотків за державним боргом; 5) трансферти населенню; 6) трансферти місцевим бюджетам. На жаль, не завжди захищені статті не скорочуються.

Важливим завданням удосконалення структури видатків є спрямування їх на забезпечення сталого розвитку України та її регіонів, оскільки екологічний стан нашої країни стрімко погіршується. Подібне відбувається і в усьому світі.

2.4. Місцеві бюджети та їх роль у бюджетній системі України

Місцеві бюджети включають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування — це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Їх нараховується біля 12 тисяч.

Місцеві бюджети — це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування. Про доходи і видатки місцевих бюджетів у 2002-2006 рр. можна довідатися з таблиці 2.5.

Таблиця 2.5.

Місцеві бюджети України у 2002-2006 роках, млн. грн.

	2002	2003	2004	2005	2006
Доходи разом	2824,4	3406,5	39604,2	53677,3	74010,7
Податкові надходження у % до загальної суми	16457,7 58,3	18595,3 54,2	18308,7 46,2	23588,7 43,9	300931, 6
Із них:					41,8
-податок з доходів фізичних осіб	10823,9	13521,6	12578,8	16486,6	
-податок на прибуток підприємств	1236,4	136,4	136,4	191,8	22791,1
-плата за землю	1806,3	2293,2	2293,2	2718,2	309,0
місцеві податки і збори	542,4	592,4	555,5	598,3	3122,3 642,3
Неподаткові надходження У % до загальної суми	2072,0 7,3	2436,5 7,1	2190,5 5,5	35441,7 6,6	4795,7 6,5
Із них:					
Власні надходження бюджетних установ	1621,7	1914,6	2296,6	2735,9	3449,5

Доходи від операцій з капіталом У % до загальної суми	616,7 2,2	1024,9 3,0	1683,5 4,3	2078,8 3,9	2663,6 3,6
Цільові фонди У % до загальної суми	282,9 0,1	520,7 1,5	602,7 1,5	1107,0 2,1	1474,7 2,0
Офіційні трансферти від органів державного управління У % до загальної суми	8818,1 31,2	11729,1 34,2	16819,4 42,5	2336,1 43,5	34150,3 46,1
Із них: дотації	4655,4	6481,1	9310,1	14448,6	18120,6
субвенції	4161,3	5218,5	7345,5	8912,3	16029,7
Видатки - разом	27731,4	33770,1	40396,7	5353,9	75819,3
Загальнодержавні функції у % до загальної суми	1716,5 6,2	2155,4 6,4	2659,1 6,6	3501,2 6,5	5726,7 7,7
Громадський порядок, безпека та судова влада у % до загальної суми	363,9 1,3	138,6 0,4	147,7 0,4	84,7 0,2	135,6 0,2
Економічна діяльність у % до загальної суми	1619,6 5,8	3028,9 9,0	4439,2 11,0	5021,9 9,4	6906,6 9,1
Охорона навколишнього природного середовища у % до загальної суми	133,8 0,5	194,9 0,6	287,5 0,7	271,4 0,5	329,7 0,5
Житлово-комунальне господарство У % до загальної суми	1356,2 4,9	1740,5 5,0	2558,8 6,3	3804,1 7,1	7843,5 10,3
Охорона здоров'я у % до загальної суми	5955,6 21,5	7356,4 21,8	8711,6 21,6	11968,4 22,4	15638,1 20,6
Духовний та фізичний розвиток У % до загальної суми	993,0 3,6	1407,4 4,2	1689,2 4,2	2176,1 4,1	2938,8 3,9
Освіта У % до загальної суми	7279,7 26,3	9242,0 27,4	11133,7 27,6	16869,4 31,5	21661,4 28,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення У % до загальної суми	5370,5 19,4	6137,6 18,2	7176,9 17,8	8377,5 15,6	11181,9 14,7
Кошти, що передаються до Державного бюджету України У % до загальної суми	2942,6 10,6	2368,5 7,0	1593,2 3,9	1463,2 2,7	1575,7 2,1

Джерело: складено на підставі статистичних збірників Мінфіну України

Видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності, на випадок непередбачуваних обставин.

Бюджетним кодексом передбачено критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі **принципу субсидіарності** з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її де безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв видатки поділяються на такі групи:

Перша група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів.

Друга група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України.

Третя група — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень.

Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) ради й районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

Роль місцевих бюджетів певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них.

Доходи місцевих бюджетів без врахування трансфертів досягли найбільшої питомої ваги в складі зведеного бюджету у 1995 році - 52,1%. До 2000 року частка доходів місцевих бюджетів у зведеному перевищувала 40%. В наступних роках цей показник різко знизився -31,6% у 2000 р., 33,6% у 2001 р., 31,4% та 30,0%, відповідно, у 2002 та 2003 роках. Таке **стрімке зменшення** частки доходів місцевих бюджетів у зведеному (з 52,1% у 1995 р. до 30,0% у 2003 р. та по наступних роках) призвело до зменшення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України. Наслідком цього стало **зростання залежності** місцевих бюджетів від трансфертів з центрального, недостатність фіскальних ресурсів для належного виконання функцій органів місцевого самоврядування.

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та **враховуються** при визначенні обсягів **міжбюджетних трансфертів**, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

— податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок із громадян до 2004 р.) у частині, визначеній Бюджетним кодексом;

— державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

— плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

— плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

— плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів — автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

— надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

— єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Зазначені податки і збори (обов'язкові платежі) створюють **кошик доходів**, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100 відсотків загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на цій території.

Для забезпечення реалізації **спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад** доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

— 25 відсотків прибуткового податку з громадян, що справляється на відповідній території;

— 25 відсотків плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим і відповідної області;

— плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

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

— 50 відсотків прибуткового податку з громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

— 15 відсотків плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

— плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються районними державними адміністраціями;

— плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;

— надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

До доходів місцевих бюджетів, що **не враховуються** при визначенні обсягу **міжбюджетних трансфертів**, належать:

— місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

— 100 відсотків плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю — для бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

— податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

— надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

— податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

— надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

— плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

— кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

— фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

— плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;

— надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

— плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом;

— гранти та дарунки у вартісному обчисленні;

— власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

— податок на прибуток підприємств комунальної власності;

— платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

— інші надходження, передбачені законом.

У 2003 – 2005 роках доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становили менше 18% доходів місцевих бюджетів України, тоді як у 2000 році (до вступу у дію положень Бюджетного кодексу України) відповідні види доходів забезпечували майже 35% надходжень.

У 2004 році було зафіксовано мінімальний (з 1991-го) рівень доходів місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) - 6,6% ВВП, у 2005-му він дещо збільшився (до 7,2% ВВП). Однак порівняно з іншими країнами цей показник є досить високим і перевищує доходи місцевих бюджетів багатьох унітарних країн ОЕСР.

Проблема достатності доходів місцевих бюджетів, що широко обговорюється, не може розв'язуватися, на думку д. е. н., проф. І Луніної, незалежно від загального допустимого для конкретної країни рівня податкового навантаження на економіку та обсягу соціальних зобов'язань держави. В умовах України навряд чи можливе одночасне

вирішення завдань підвищення доходів місцевих бюджетів та зменшення ставок усіх головних податків.

В останні роки, за оцінкою д.е.н., проф. І.Луїної, в Україні проблема формування місцевих бюджетів розв'язувалася переважно шляхом вирівнювання фінансових можливостей. Зміна системи міжбюджетних відносин після набрання чинності Бюджетного кодексу призвела до високого ступеня вирівнювання витрат місцевих бюджетів.

У 2002-2004 роках різниця між мінімальним та максимальним рівнем бюджетних витрат у розрахунку на душу населення сягала приблизно 40%, тоді як у 1999-му (тобто до прийняття Бюджетного кодексу) — двох з половиною разів. У 2004-му видатки місцевих бюджетів більшості регіонів перевищували 92% середнього по областях України рівня (і тільки в Сумській, Тернопільській та Луганській областях становили 89-90%).

Високий ступінь вирівнювання видатків місцевих бюджетів став можливим внаслідок обмеження податкових гарантій для місцевих бюджетів і збільшення частки трансфертів у доходах. Якщо у 1999 році податкові надходження становили 68,1% доходів місцевих бюджетів, а трансферти - 18,3%, то у 2004-2005 роках частка податкових надходжень зменшилася до 46,2—44,0%, а трансфертів зросла до 42,5—43,5%.

Необхідність у чималих трансфертах зумовлена тим, що вирівнювання бюджетних видатків відбувається в умовах значних (майже п'ятиразових) міжрегіональних відмінностей рівня податкових надходжень у розрахунку на одного жителя.

Існує ряд причин надання значних сум трансфертів місцевим бюджетам, головна з яких - вирівнювання бюджетних видатків депресивних регіонів, в зв'язку отримання ними низьких доходів через:

*істотні міжрегіональні відмінності податкових надходжень, що спричинюють нижчі доходи місцевих бюджетів, і відповідно, вищу потребу в трансфертах. У 2006 році розрив між максимальним та мінімальним обсягом податкових надходжень на одну особу становив 18,6 разів: 12133,0 грн. (м. Київ) – 653,6 грн. (Тернопільська область);

*високий рівень безробіття – в 2007 р. він коливався від 0,4% у м. Києві до 5,3% в Тернопільській області;

*диференціація заробітної плати працівників за регіонами, яка пояснюється різними ступенями їх розвитку. У 2006 р. ця різниця становила 2,4 рази (максимальна в м. Києві – 1729,1 гр.; мінімальна в Тернопільській області – 727,3 грн.);

*низький обсяг виробленої в регіоні валової доданої вартості;

*регіональна диференціація за обсягом іноземних інвестицій. Третина прямих іноземних інвестицій зосереджена у м. Києві. За обсягом залучених в регіон іноземних інвестицій на одну особу у 2006 р. різниця між регіонами (м. Київ – 1648 дол. США та Чернівецька область – 34 дол. США) досягала 48 разів. Така ситуація є свідченням низької інвестиційної привабливості більшості регіонів, їх менших доходів, порівняно з потенційними. Також зберігається суттєва регіональна асиметрія між інвестиціями в основний капітал. За обсягом інвестицій в нього на одну особу у 2006 р. рівень диференціації між регіонами становив 8 разів.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів суттєво відрізняється в розрізі регіонів. Доходи місцевих бюджетів 16 областей більше ніж на 50% сформовані за рахунок трансфертів із державного бюджету. Найбільшу частку в доходах займають трансферти у бюджетах Тернопільської – 71,2%, Волинської – 66,6%,

Закарпатської – 66,4%, Хмельницької – 64,9% та Івано-Франківської – 63,5% областей. Це свідчить про надмірну залежність цих місцевих бюджетів від бюджетів вищих рівнів. Економічна інфраструктура в цих регіонах розвинена досить слабо, щоб наповнювати місцевий бюджет, а значна кількість трудових мігрантів, які від'їжджають за кордон у пошуках заробітку, негативно позначається на формуванні доходів місцевих бюджетів від податку на доходи фізичних осіб, що є основним бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів. Найменша частка трансфертів у бюджетах Дніпропетровської – 37,9%, Одеської – 39,4% і Донецької – 39,6% областей і міста Києва – 8,9%.

Упродовж останніх років процес формування місцевих бюджетів висвітлив низку проблем, які вже набули системного характеру. Серед них такі - недостатність розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень (свідченням цього є щорічне збільшення місцевими радами порівняно з розрахунками Мінфіну обсягу видатків на виконання делегованих повноважень (2005, 2006 рік - більш ніж на 3,3 млрд. грн., 2007 рік - майже на 4 млрд. грн.). На виконання делегованих державних повноважень щорічно спрямовується більш, ніж третина обсягу кошика власних доходів місцевих бюджетів. Постійне відволікання власних доходів призвело до вкрай незадовільного стану фінансування житлово-комунального господарства, благоустрою, ремонту комунальних доріг, інших місцевих програм. Якщо в 1998 році ці видатки становили більше 10% у загальному обсязі видатків, у 2001 році - 7,9%, то у 2007 році - лише 5,2% видатків загального фонду.

Поряд з цим відбувається погіршення економічної структури видатків місцевих бюджетів. Місцеві бюджети продовжують забезпечувати в першу чергу лише виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ та оплату енергоносіїв. Частка поточних видатків загального фонду у 2007 році становила 94,4%, капітальних - 5,6%. Видатки на придбання продуктів харчування займають лише 2,8%, а видатки на придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів - 1,9%;

- недостатній обсяг доходної частини місцевих бюджетів (в останні роки простежується чітка тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, з 8,6% у 2001 році до 8,2% у 2007 році).

Питома вага так званих “власних” доходів (ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, насамперед плата за землю, місцеві податки (збори) становить менше 13% доходів загального фонду і має тенденцію до щорічного зменшення);

- низький рівень фінансової самостійності та залежність від центру (доходи місцевих бюджетів наполовину складаються із трансфертів з державного бюджету): в бюджеті на 2007 рік - 51,5%, на 2008 рік - 47,3%. Порівняно з 2001 роком цей показник зріс більш ніж удвічі. Це є відображенням тенденції до концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні.

При цьому субвенції з державного бюджету (24% доходів місцевих бюджетів) органи місцевого самоврядування не мають повноважень використовувати на власний розсуд. Прийняття рішень здійснюється на центральному рівні. Процедура узгодження об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, розтягнута в часі. Як наслідок – прийняття відповідних постанов уряду або наказів міністерств у другій половині року, що ніяк не може сприяти ефективному витрачання коштів);

- недостатність стимулів, які спонукали б органи місцевого самоврядування до нарощування доходів, що збираються на територіях (зокрема, до 2005 року діяв механізм зарахування до місцевих бюджетів половини понадпланових надходжень доходів державного бюджету, які акумулюються на відповідній території та є джерелом перерахування дотації вирівнювання. Це давало поштовх до зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні доходів бюджетів (за п'ять років дії такого механізму місцеві бюджети отримали більше 1 млрд. грн. додаткових фінансових ресурсів).

Видатки на виконання делегованих повноважень у структурі загального фонду місцевих бюджетів у 2007 році склали 93 відсотки.

Досі кожне міністерство централізовано встановлює для місцевих бюджетів різноманітні нормативи витрат у відповідній галузі, починаючи з чисельності працюючих, їх навантаження, оплати енергоносіїв тощо. Така регламентація стає на заваді впорядкуванню мережі установ і закладів та відповідно видатків. У багатьох випадках чинне законодавство не дає змоги скорочувати наявну мережу.

Практично всі основні показники та інструменти формування ресурсів визначаються державними органами. Так, база оподаткування, ставки, правила адміністрування та звітності визначаються на центральному рівні і органи місцевого самоврядування реального впливу на жодну з цих позицій не мають. Розмір плати за землю може коригуватися місцевою владою лише у вузьких межах. У сфері місцевих податків і зборів ці повноваження полягають у можливості встановлювати ставку чи суму збору в межах максимуму, який не коригувався з 1993 року, та звільняти від деяких податків. Однак суми надходжень від місцевих податків і зборів не можуть розглядатися як реальне джерело наповнення місцевих бюджетів. Їх частка у складі доходів загального фонду поступово зменшується (від 3,3% у 2001 році до 1,6% у 2008 році).

Унаслідок щорічного внесення Кабінетом Міністрів України змін до формули (починаючи з 2001 року – 16 разів), вона набуває гіперболізованого вигляду. Її прозорість істотною мірою порушується, зміни роблять її безсистемною. Це призводить до дискредитації мети, закладеної нормами Бюджетного кодексу, бо запровадження формули мало на меті саме уникнення суб'єктивізму під час здійснення розрахунків трансфертів.

Діючий порядок фінансування видатків місцевих бюджетів фактично є антистимулом розширення податкової бази. Збільшення податкових надходжень в економічно слабших регіонах (у результаті успішної економічної політики) приводить до зменшення трансфертів із держбюджету.

Деякі регіони, місцевим бюджетам яких надаються значні трансферти з державного бюджету, мають не тільки низький показник валової доданої вартості, а й низький рівень податкових надходжень у розрахунку на одиницю виробленої в регіоні валової доданої вартості.

Процес реформування місцевих бюджетів України (включаючи міжбюджетні відносини) та адміністративно-територіального устрою має забезпечити поступове досягнення (за ширшим колом повноважень) територіальної відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, які передано у їх розпорядження, та видатками відповідних бюджетів.

З точки зору керівників міст-мільйонників, регіональних центрів, достатні умови реформи, яка дозволить у короткі терміни здійснити якісний стрибок в їхньому розвитку і принципово оздоровить соціально-політичне життя в країні, полягають у наступному.

По-перше, це перерозподіл на користь місцевих рад економічних і соціальних зобов'язань держави перед громадянами. Центральна влада повинна встановлювати базові показники економічного розвитку, стандарти забезпеченості населення об'єктами соціальної сфери та їх оснащеності, мінімальний розмір заробітної плати працівників бюджетної сфери, соціальних виплат і гарантій, а місцева влада – визначати кінцевий рівень і якість соціальних послуг, виходячи з реальних доходів і свого професіоналізму.

По-друге, щоб цей перерозподіл зобов'язань не перетворився в просте перекладання відповідальності на нижній рівень влади при продовженні фінансування із держбюджету, як це іноді практикується, місцеве самоуправління повинно поетапно отримати власні фінансові можливості у достатніх об'ємах і право в значній мірі самостійно ними розпоряджатися. Найбільш реальний шлях – це податкова автономія з введенням мораторію на податкові новації на кілька років, яка добре зарекомендувала себе у багатьох як федеративних, так й унітарних країнах. Надходження до держбюджету будуть забезпечуватися або за рахунок обмеженого переліку податків, або за рахунок фіксованої процентної ставки відрахувань від об'ємів доходів, яка залежить від рівня розвитку міста, регіону.

По-третє, місцевій владі такий підхід дасть можливість для стратегічного планування хоча б у середньостроковій перспективі, дозволить розпоряджатися фінансовими ресурсами виходячи з реальних потреб, оперувати інвестиціями в ключові сфери і засобами податкової конкуренції, реально впливати на підвищення якості життя людей, ринок праці, розвиток бізнесу. Для населення такий підхід зробить можливим контроль над розподілом бюджетних коштів і персоніфікує відповідальність за рівень і якість послуг, що надаються. І нарешті, державній владі він дозволить зосередитися в сфері внутрішньої політики на функціях контролю і стратегічного розвитку галузей і територій через фінансування цільових національних і регіональних програм, закріпивши за Держбюджетом інвестиційну функцію.

Підвищить фінансову самостійність територіальних громад і проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

У зазначеному контексті повчальним для України є досвід сусідньої Польщі, що успішно та динамічно здійснила реформу адміністративно-територіального поділу у 1999 році, яка експертами Ради Європи вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій сусідній країні устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством.

Суттєво, що незважаючи на певні відмінності, запроваджений з 1999 року адміністративно-територіальний поділ Польщі має багато спільного з українським. Зокрема, воєводства – області, повіти-райони в Польщі та Україні за розмірами території практично не відрізняються. Середня площа нового воєводства, яких із 49 стало 16, становить 19,5 тис. кв. км., а української області – 22,2 тис. кв. км., повіту – 996 кв. км., району – 1150 кв. км.

Однак за чисельністю населення повіти істотно відрізняються від районів (у середньому – відповідно 83,2 і 32 тис. чол.). При цьому, в Україні існують райони, в яких кількість населення становить менше 10 тисяч (наприклад, Коломакський район Харківської області – 9,1 тис., Великобілозерський Запорізької – 9,3 тис.). Зараз у Польщі

нараховується 315 повіти, плюс 65 міст на правах повіту (своєрідний відповідник українських міст обласного значення). На один повіт у середньому припадає вісім гмін.

Польські повіти відіграють важливу роль в організації управління на відповідних територіях. Вони несуть відповідальність за надання громадських послуг, яких не в змозі забезпечити самостійно низова ланка - гміна (за винятком міст на правах повіту).

Зокрема до компетенції повітової влади належить: середня освіта (молодь, старша 15 років), здійснення нагляду за роботою медичних закладів, соціальне забезпечення, громадський транспорт, утримання повітових доріг, підтримка інвалідів, сім'ї, культура, фізична культура і туризм, охорона довкілля, сільське і лісове господарство, здійснення геодезичних і картографічних робіт, громадський порядок і безпека громадян, запобігання надзвичайним ситуаціям і протипожежна охорона, запобігання безробіттю і політика створення робочих місць, захист прав споживачів.

Фундаментальними принципами здійснюваних у Польщі реформ були децентралізація та субсидіарність. Першим і, напевно, найважливішим кроком модернізації стало створення у 1990 р. незалежного базового територіального рівня – гміни.

Гміна – первинна польська адміністративно-територіальна одиниця, що отримала широкий перелік функцій та відповідне бюджетне забезпечення для їх реалізації. До власних повноважень цього органу, що знаходиться найближче до громадян, віднесено дошкільну і шкільну освіту, культуру, соціальну допомогу, утримання місцевого громадського транспорту, будівництво і утримання доріг місцевого значення, комунальну інфраструктуру (водогони, каналізація, сміттєзвалища, тепломережа), громадський порядок і безпека громадян. Крім того, гміни виконують делеговані функції – реєстрація народжень і шлюбів. Це стало можливим завдяки наповненню цих базових органів місцевого самоврядування відповідним кадровим складом – фахівцями, які забезпечують виконання всіх без винятку функцій, що належать до компетенції гміни. Здійснити це дала можливість кадрова децентралізація – “переведення” чиновників з повітового рівня, де державні виконавчі органи були ліквідовані, на гмінний. Результатом цього стало наповнення принципу субсидіарності реальним змістом, адже службовці стали ближчими до громадян, що значно поліпшило надання муніципальних послуг та посилило відповідальність чиновників перед населенням. У тих населених пунктах, що не є центром гміни, збори кожного села обирають терміном на чотири роки солтисів сіл, які виконують функції та надають послуги, визначені гміною.

Ураховуючи порівняно велику кількість рад базового рівня в нашій країні – 11518, що виводить Україну на третє місце у Європі (після Франції та Німеччини), та процеси, що лише посилювали негативні тенденції у сфері місцевого самоврядування, видається, що польська муніципальна система заслуговує на детальне вивчення і запозичення окремих її елементів. Так, якщо у 1971 році одна сільська рада обслуговувала у середньому 3,6 населених пункти з чисельністю 2,5 тис. осіб, у 1991-му – відповідно 3,1 та 1,8, то 2001 році на сільську раду припадало 2,8 села та 1,5 тис. осіб. Ураховуючи, що за вказаний період населення України скоротилося більш ніж на чотири мільйони осіб, не важко прослідкувати істотне зростання витрат на утримання адміністративного апарату органів місцевого самоврядування за відсутності суттєвого поліпшення їхньої діяльності.

Саме цей аспект становить для нас особливий інтерес, адже укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад сьогодні фахівцями

визнається одним із найбільш ефективних шляхів реформування територіального устрою України.

Нову модель самоврядування збираються впровадити в Новоазовському районі Донецької області. Голова районної ради Костянтин Ширідекін переконаний у позитивному результаті.

На території району розташовується 54 населені пункти і 15 місцевих рад. Усі ради – дотаційні. Крім того, є велика різниця за площею населених пунктів (в 20 разів), за чисельністю сільрад (у 5 разів), за щільністю населення (майже в 16 разів). На території району є дві селищні ради Маріупольської міської ради. Є і такий казус, як Розівська сільська рада: мешканцям деяких сіл, підпорядкованих їй, доводиться по довідки вирушати аж за 40 кілометрів. Пропонується, насамперед, провести оптимізацію адміністративно-територіального устрою району.

Автори програми передбачають, що внаслідок реформи 15 місцевих рад (або базових адміністративно-територіальних одиниць) перетворяться на вісім: Новоазовську, Седовську, Безіменську Красноармійську, Лебединську, Козацьку, Хомутовську та Саханську. У сільських радах число членів територіальної громади становитиме 2-4 тисячі осіб, в Новоазовській адміністративно-територіальній одиниці кількість населення не зміниться – понад 13 тисяч осіб. Оптимізацію адміністративно-територіального устрою в районі проводитимуть шляхом референдуму. Від моменту прийняття сільрадою рішення про плебісцит і до початку роботи нової, вже укрупненої, ради має пройти 11 місяців.

Референдуми відбудуться одночасно в усіх сільських громадах через рік, - зазначив голова районної ради. – За цей час ми повинні продемонструвати людям переваги, які вони отримають: благоустрій, будівництво газопроводів до сіл, водогонів, доведення до стандартів питної води, надання на місці соціальних послуг. І лише після цього, коли мешканці побачать зміни, можна буде переходити до референдуму.

Де взяти гроші на такі гарні проекти? В Новоазовську пропонують провести розмежування земель державної та комунальної власності, що дасть можливість сільським громадам заробляти. Інше джерело доходів – численні бази відпочинку підприємств, розташовані на узбережжі Азовського моря.

Ще один шлях – раціональне використання коштів на медицину та освіту. Районна влада обіцяє, що не буде закрито жодної школи чи дитсадка із працюючих. Селяни пропонують змінити норми наповнюваності груп і класів з урахуванням демографічної ситуації.

Що стосується медичних послуг, то автори реформи вважають, що наявна структура – досить централізована. Тому пріоритет віддаватимуть створенню сімейних амбулаторій та розширенню мережі фельдшерсько-акушерських пунктів. Первинну допомогу та профілактику надаватимуть у селі, в районі діятимуть поліклініки і стаціонар, а спеціалізовану медичну допомогу мешканці зможуть отримати в Маріуполі. Гроші – ті самі, а ефективність – набагато вища.

У Новоазовську обіцяють наблизити владу до громади: мешканцям сіл не потрібно буде їздити до району по довідки, тому що найвіддаленіші села регулярно відвідуватимуть мобільні групи фахівців із необхідною базою даних. Це зручно для оформлення субсидій, державної допомоги тощо.

Аналогічним шляхом збираються йти сусідні Тельманівський, Старобешівський, Амвросіївський райони. “Ми не намагаємося закрити чи зекономити на бюджетній мережі, - заявляв колишній голова Донецької обласної ради Анатолій Близнюк.

- Ми хочемо підвищити якість послуг і забезпечити гідне утримання персоналу. Запроваджуються єдині соціальні стандарти. Приміром, в радіусі 10 кілометрів людина має отримати певний набір послуг, незалежно від того, в якому селі вона мешкає. Громада повинна сама визначитися, в яких межах вона буде самодостатньою.

2.5. Бюджетне вирівнювання в Україні та в зарубіжних країнах: порівняльний аналіз

Система бюджетного вирівнювання визначає взаємодію між державним бюджетом і регіональними бюджетами, яка дає змогу будь-кому з громадян держави отримувати певний рівень суспільних послуг, незалежно від того, на території якого регіону він проживає. Конкретними механізмами реалізації горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні є система міжбюджетних трансфертів.

Останніми роками постійно зростає роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів та частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. Якщо у 1999 році трансферти місцевим бюджетам становили 2,26 % ВВП, то у 2003-му їхня частка у ВВП збільшилася удвічі і становила 4,44 % ВВП. У 2004-2008 роках ситуація суттєво не змінилася.

Згідно зі статтями 72-74 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети не можуть бути затверджені з **дефіцитом**. Винятком є тільки бюджети міст обласного та республіканського підпорядкування, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, які можуть ухвалюватися з **дефіцитом бюджету розвитку**. Але на практиці дефіцит бюджету розвитку застосовується нечасто, а якщо й приймається дефіцитний місцевий бюджет, то величина цього дефіциту дуже мала. Тому можна зробити висновок, що видатки місцевих бюджетів залежать від доходів та міжбюджетних трансфертів. Про доходи і видатки місцевих бюджетів **на одну особу** в регіонах України можна довідатися з таблиць 2.5. і 2.6.

Таблиця 2.5.

Доходи місцевих бюджетів на одну особу наявного населення у 1999—2003 роках (гривень на одну особу)

Регіон	1999	2000	2001	2002	2003
Автономна Республіка Крим	289,7	424,5	550,0	476,0	544,0
Вінницька	149,0	145,7	180,0	219,7	285,9
Волинська	137,3	153,6	184,4	241,7	268,9
Дніпропетровська	261,5	302,0	390,2	463,4	572,5
Донецька	253,0	316,1	366,6	423,6	518,6
Житомирська	170,2	132,1	174,9	216,5	270,6
Закарпатська	173,5	159,3	186,3	205,2	274,1
Запорізька	296,6	321,6	378,0	457,1	554,1
Івано-Франківська	249,0	144,9	177,4	217,7	277,8
Київська	426,6	253,7	325,0	308,2	399,1
Кіровоградська	162,8	158,3	202,8	247,8	296,7
Луганська	242,9	192,1	246,3	308,2	363,7
Львівська	267,2	182,3	235,4	286,3	354,4

Миколаївська	256,4	218,1	290,3	365,5	432,5
Одеська	277,1	296,8	348,3	402,2	487,5
Полтавська	330,1	247,4	295,1	363,6	449,5
Рівненська	334,5	131,2	179,0	264,3	308,6
Сумська	237,7	219,1	267,3	295,7	346,0
Тернопільська	123,8	115,5	140,9	186,3	228,0
Харківська	252,9	259,3	317,5	392,4	479,2
Херсонська	158,7	163,2	208,2	254,0	296,7
Хмельницька	190,0	141,1	176,5	227,4	278,4
Черкаська	278,8	180,7	221,6	272,9	329,8
Чернівецька	153,1	141,2	176,7	215,7	280,3
Чернігівська	219,6	166,4	209,1	259,8	310,5
м. Київ	570,2	1336,4	1770,9	1624,1	1614,5
м. Севастополь	241,5	298,0	372,7	509,8	632,2
Україна	263,5	289,1	364,5	403,1	472,2

Таблиця 2.6.

**Видатки місцевих бюджетів на одну особу наявного населення у 1999—2003 роках
(гривень на одну особу)**

Регіон	1999	2000	2001	2002	2003
Автономна Республіка Крим	320,2	424,7	555,0	590,7	725,1
Вінницька	223,7	268,3	345,8	440,4	608,9
Волинська	270,0	319,7	402,8	521,2	616,5
Дніпропетровська	275,6	299,6	450,2	499,1	615,2
Донецька	281,2	327,1	428,6	460,0	566,3
Житомирська	314,4	299,3	368,8	459,1	597,8
Закарпатська	340,2	313,7	412,1	481,1	599,2
Запорізька	376,0	353,3	426,4	507,5	600,8
Івано-Франківська	324,4	302,0	413,4	458,1	610,3
Київська	505,2	356,4	552,0	534,1	679,4
Кіровоградська	272,4	301,7	391,3	456,7	586,1
Луганська	268,5	261,9	380,8	446,4	538,0
Львівська	291,9	307,7	411,0	470,1	598,0
Миколаївська	307,3	299,8	419,1	485,7	632,5
Одеська	293,9	326,0	409,8	495,2	599,9
Полтавська	440,3	321,7	427,9	492,6	625,4
Рівненська	395,1	284,8	401,2	508,5	640,9
Сумська	255,6	371,5	429,5	464,9	601,9
Тернопільська	243,3	284,0	388,8	451,8	584,1
Харківська	334,7	313,6	451,9	520,7	646,7
Херсонська	245,3	293,0	383,1	452,3	558,3
Хмельницька	268,9	274,0	371,3	453,6	603,0
Черкаська	335,3	304,5	408,7	465,2	612,4

Чернівецька	202,3	269,6	370,4	434,9	591,9
Чернігівська	249,5	320,6	410,4	480,0	607,4
м. Київ	516,6	842,2	1093,5	1033,4	1451,1
м. Севастополь	256,2	420,8	503,3	600,6	850,4
Україна	316,9	343,3	459,5	514,3	656,8

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. 2.7).

Таблиця 2.7

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

	2004			2005			2006		
	доход и	видат ки	Відхи лення, %	доход и	видат ки	Відхи лення, %	доход и	видат ки	Відхи лення, %
Разом по Україні	22785	38804	70,3	30316	52075	71,8	39865	72364	81,5
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
Дніпропетро вська	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
Житомирськ а	379	1022	169,7	542	1370	158,8	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
Кіровоградсь ка	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
Дьбівська	978	1913	95,6	1264	2545	101,3	1658	3548	114,0
Миколаївськ а	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	149,8	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

Важливим напрямом регіональної політики на сучасному етапі має бути перехід до довгострокової стратегії розвитку економічної і соціальної інфраструктури регіонів. Одним із інструментів виконання цього завдання є розробка регіональних програм. Необхідність удосконалення регіонального програмування зумовлена тим, що намічені 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, в тому числі й шляхом випуску муніципальних облігацій.

Для подальшого розвитку ринку муніципальних облігацій та підвищення їх ліквідності потрібні більша прозорість фінансових операцій на місцевому рівні та ефективніше управління боргом. Слід зобов'язати, на думку фахівців, місцеві органи влади розробляти довгострокові плани розвитку регіонів і фінансові плани (наприклад, у Німеччині розміщення позик федеральних земель здійснюється лише відповідно до п'ятирічного фінансового плану). На разі більш-менш детальний план розвитку муніципальних облігацій, які перебувають у обігу на ринку (див. табл. 2.8) викладено лише в інвестиційному меморандумі Києва.

Одним із напрямів підвищення привабливості муніципальних облігацій і заохочення інвесторів може стати впровадження для власників цих цінних паперів пільг щодо сплати податків, які надходять до місцевих бюджетів.

Таблиця 2.8

Облігації місцевих органів влади України, що перебувають у обігу

Емітент	Обсяги емісії, грн	Дата погашення
Вінниця	8 000 000	30.12.2007
Вінниця	8 000 000	30.12.2008
Вінниця	4 000 000	30.05.2009
Вінниця	6 000 000	30.12.2009
Вінниця	9 000 000	30.12.2010
Донецьк	50 000 000	05.09.2011
Донецьк	45 000 000	11.07.2010
Запоріжжя	20 000 000	07.07.2009
Запоріжжя	10 000 000	06.07.2010
Запоріжжя	20 000 000	08.07.2008
Івано-Франківськ	5 500 000	28.02.2011
Київ	150 000 000	25.11.2008
Комсомольськ	8 000 000	03.08.2009
Луцьк	10 000 000	17.12.2009
Львів	50 000 000	20.07.2012
Одеса	50 000 000	31.12.2007
Одеса	70 000 000	31.12.2008
Одеса	30 000 000	31.12.2010
Харків	100 000 000	26.06.2008
Черкаси	5 000 000	27.12.2010

Економічний аналіз свідчить, що **неефективність** перерозподільних урядових програм є наслідком загальнішої закономірності: важко перерозподілити дохід так, щоб поліпшити добробут усіх учасників цього процесу у довгостроковій перспективі. І причиною цього є невраховані **вторинні ефекти**. Економісти називають три основні чинники, що знижують ефективність державної політики перерозподілу доходів.

По-перше, розширення перерозподілу стримує економічне зростання. Податки та трансферна політика дестимулюють підвищення доходів і платником податків, і отримувачем трансферту. Насамперед це характерно для депресивних регіонів України.

По-друге, боротьба за трансферти може значно скорочувати сумарні вигоди їхніх отримувачів. Щоб не зруйнувати бюджет, влада змушена встановлювати критерії для визначення отримувачів трансфертів й інших політичних добродіянь. Але ж як тільки критерій установлений, економічні агенти починають змінювати свою поведінку, підлаштовуючись під нього. При цьому чиста вигода від трансфертів падає.

По-третє, бюджетні програми, спрямовані на захист потенційних отримувачів трансфертів від негативних обставин, сприятимуть прийняттю рішень, які збільшують ймовірність настання таких обставин. Коли щось субсидується, приводів для субсидії дедалі більше. Особливо це стосується субсидій на комунальні послуги.

З метою підвищення ефективності системи міжбюджетних трансфертів треба розробити чіткі та прозорі **критерії**, згідно з якими можна оцінювати результати державної політики вирівнювання доходів регіональних бюджетів. Також треба максимально спростити механізми розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на основі використання об'єктивних кількісних показників та зрозумілих і дієвих стимулів до підвищення дохідної бази місцевих бюджетів.

У країнах із стабільною економікою головну роль відіграють незв'язані трансферти (ФРН, Франція, Швеція), у країнах з перехідною економікою (Польща, Латвія) – зв'язані. Практикується також надання так званих доповнюючих субвенцій (США). Величина таких субсидій може зростати зі збільшенням витрат органів місцевого самоврядування на цілі, що передбачені загальнодержавними програмами.

Джерелами виплати бюджетних трансфертів можуть бути відрахування частки надходжень від одного або декількох податків, що сплачуються до Державного бюджету; щорічні асигнування з Державного бюджету. У розвинених країнах перевагу надають першому джерелу, а в країнах з перехідною економікою – часто в міру політичних мотивацій та можливостей бюджету вищого рівня – бюджетним асигнуванням.

В Швеції система фінансового вирівнювання дістала назву системи Робіна Гуда. Автори дослідження “Місьцеве самоврядування у Швеції” зазначають, що потреби в комунальних послугах і місцеві умови для їх надання в різних комунах неоднакові. Є залежність між віковою структурою населення і рівнем потреб у послугах.

Затрати на комунальні послуги відрізняються також у комунах залежно від географічних та кліматичних умов. Малозаселені райони вимагають більших затрат. Водночас висока густота населення спричиняє додаткові витрати. Усі ці та інші фактори приводять до того, що комуни зобов'язані здійснювати неоднакові витрати.

У той же час комуни мають і неоднакові доходи: одні – більші, інші – менші. Це пов'язано з різною дохідною базою, яку вони самостійно оподатковують. Для визначення можливостей кожної комуни щодо формування її доходів використовують кілька показників:

- **середньокомунальну податкоспроможність** – розраховується шляхом поділу суми доходів, котрі підлягають комунальному оподаткуванню по всій країні, на загальну кількість жителів держави;
- **податкоспроможність окремої комуни** – визначається шляхом поділу суми доходів в окремій комуні, що підлягає її комунальному оподаткуванню, на кількість жителів цієї комуни.

Основні фактори, що впливають на цей показник, такі:

- частка населення, яка працює;
- рівень доходів населення;
- вікова структура населення;
- господарська структура;
- структура забудови комуни та ін.

Податкоспроможність кожної комуни визначає її можливості фінансувати витрати на надання громадських послуг. Отже, з одного боку, в кожній комуні складаються різні обсяги витрат, з іншого – різні можливості щодо їх фінансування. Фінансове вирівнювання зводиться до того, що вирівнюються можливості комун фінансувати ці витрати і вирівнюються самі витрати. Це означає: вирівнюються їхні доходи й видатки. За інших умов, вважають у Швеції, зростає би розрив між рівнями розвитку окремих комун з усіма негативними наслідками.

Нову систему фінансового вирівнювання у Швеції прийнято риксдагом (парламентом) восени 1995 р. і введено з 1996 р. Система побудована таким чином, що вирівнювання здійснюється виключно за рахунок фінансових ресурсів самих комун, тобто на засадах самофінансування. До цього фінансове вирівнювання здійснювалося за рахунок субсидій із бюджету центрального уряду. З 1996 р. державні субсидії

використовуються для загальної фінансової підтримки місцевого самоврядування, а також для регулювання відносин комун і ландстингів (губерній).

Фінансове вирівнювання здійснюється у два етапи:

1. Вирівнювання доходів. Середньокомунальну податкоспроможність по Швеції визначено в обсязі 100 тис. шведських крон. Комуни, які мають середній дохід на одного жителя менше 100 тис. крон, отримують субсидію. Ті, дохід котрих становить понад 100 тис. крон на одну людину, сплачують внески до фонду субсидій. Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньокомунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуни, помноженою на чисельність жителів комуни, а також на попередньо встановлену податкову ставку (до 1998 р. цю ставку було визначено в обсязі 95% від середньої комунальної податкової ставки, яка склалася в 1995 р.).

2. Вирівнювання витрат на більшість видів послуг, що надаються комунами. Визначено сфери діяльності, котрі враховуються при вирівнюванні витрат, а також фактори, що впливають на рівень цих витрат. Комуни, які мають високі структурні витрати, отримують субсидії. Ті, що мають малі структурні витрати, роблять внески до спільної каси субсидій.

2.6. Необхідність і проблеми розробки гендерних бюджетів на місцевому рівні в Україні

За останні роки ініціативи з підтримки гендерної рівності в Україні було зосереджено на соціально-економічних факторах, а на сьогодні гендерні аспекти управління стають ключовими для ефективного та стабільного розвитку не тільки суспільства в цілому, а й окремих територій.

Більша частина державних витрат не розподіляється конкретно чоловікам чи жінкам, але вплив державної витратної політики, як і заходи підвищення державного прибутку, не буває гендерно нейтральним. Різне соціальне та економічне положення чоловіків та жінок є показником того, що державні бюджети по-різному впливають на чоловіків та жінок.

Гендерний бюджет (ГБ) — це урахування гендерної перспективи в соціально-економічних програмах розвитку громади таким чином, щоб вплив результатів програм на чоловіків та жінок був однаковим.

ГБ сприяє більш ефективному використанню ресурсів для досягнення статевої рівності та розвитку людства взагалі.

Гендерний аналіз місцевих бюджетів може бути використано задля перевірки наявності закладених ресурсів на здійснення Національного плану дій (щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2006-2010 роки) у бюджетах, а також для аналізу адекватності цих ресурсів.

Експертна група ООН з питань національних механізмів впровадження гендерної рівності запропонувала Урядам розглянути можливість прийняття гендерного бюджету (згідно з параграфом 69 Платформи дій).

Гендерний бюджет (ГБ):

- Не є спеціальним бюджетом для чоловіків чи жінок.
- Фокусується на гендерній поінформованості та втіленні гендерного підходу у всіх аспектах складання бюджету на національному чи місцевому рівні.
- Сприяє активній участі жінок у житті суспільства.
- Контролює та оцінює урядові витрати та надходження з гендерної точки зору.

Одним з напрямків діяльності Харківського міського жіночого фонду (ХМЖФ) на протязі останніх 5-ти років є гендерна тематика та поширення інформованості громади з гендерних питань. Проведені експертні соціологічні дослідження з різних тематик дозволили побачити дійсну картину обізнаності громади, що допомогло в реалізації обласних гендерних проєктів. Виявилась необхідність внесення змін у підхід до розробки місцевих бюджетів, щоб урахувати інтереси усіх членів громади.

Аналітики ХМЖФ при розгляді бюджетів різних країн, які мають гендерні бюджети, дійшли висновку, що є можливість прозоро відстежити категорії громадських витрат в гендерних бюджетах:

► Категорія 1: Витрати, що націлені на конкретні групи чоловіків та жінок, хлопчиків та дівчат.

► Категорія 2: Витрати, що пов'язані з наданням рівних можливостей в громадському секторі.

► Категорія 3: Головні лінії бюджетних витрат.

В Україні ще нема такого підходу до місцевих бюджетів. Тому ХМЖФ разом з партнерами (це — депутати різних рівнів влади, керівники державних установ, представники громадських організацій та об'єднань) розробили низку заходів, які допоможуть переоцінити міські бюджети таким чином, щоб громада відчула економічні перетворення та реалізацію проголошеної демократизації суспільства.

Відзначено, що наприклад, в місцевих бюджетах в регіоні, гендерний підхід не враховується:

■ при плануванні витрат на вищу освіту (сьогодні більші витрати йдуть на освіту хлопців, ніж дівчат);

■ у програмах соціально-економічного розвитку (фінансово не стимулюються цільові підпрограми підтримки жінок у підприємницькій діяльності);

■ при розподілі соціальної допомоги (за статистикою жінки отримують на 40 % більше допомоги, ніж чоловіки);

■ при плануванні фінансування соціальних програм громадських організацій (нема підтримки організацій на розвиток жінок).

В Україні (зокрема в Харкові) до цього проєкту не було проведено жодного заходу, що мав би відношення до пропаганди гендерного бюджету, незважаючи на те, що в цьому є потреба. Такі заходи забезпечують підвищення інформованості громади з питань якості управління та децентралізації.

Заплановану ХМЖФ серію заходів з пропаганди розробки та втілення гендерних вставок до бюджету було реалізовано на рівні муніципалітету та області з виходом на національний рівень.

Заходи, проведені в Харкові з розробки, пропагування інформації про необхідність введення гендерних бюджетів, стали унікальним засобом залучення до роботи над місцевими бюджетами всіх зацікавлених осіб громади. Це робить необхідним розповсюдження досвіду Харкова у всіх регіонах України.

2.7. Основні положення Концепції реформування місцевих бюджетів в Україні

Кабмін України в червні 2007 р. схвалив Концепцію реформування місцевих бюджетів.

Основні завдання реформування місцевих бюджетів:

1. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування

2. Підвищення ефективності процесу формування витратної частини місцевих бюджетів і децентралізація управління бюджетними коштами
3. Удосконалення системи регулювання міжбюджетних стосунків
4. Введення планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу
5. Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів
6. Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів і посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства
7. Забезпечення прозорості процесу формування і виконання місцевих бюджетів.

Найважливішим завданням майбутньої реформи є зміцнення фінансової основи місцевого самоуправління. Деякий прогрес спостерігається і в напрямку вирішення цього завдання: щорічно збільшується питома вага загального фонду місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті не на рівні раніше передбачуваного одного-двох процентних пунктів, а на рівні кількох. А на доповнення до обіцянки закріпити за місцевими бюджетами частину податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування і плату за видачу ліцензій з'явився запис "та інші доходи".

В рамках першого її етапу, реалізацію якого було заплановано на 2007-2008 рр., планувалося:

- *внести зміни в Бюджетний кодекс (наприклад, в частині перерахування закріплених за місцевими бюджетами доходів і видатків);

- *удосконалити Формулу розподілу міжбюджетних трансфертів;

- *розробити методику визначення стандартів надання соціальних послуг населенню та їх вартості;

- *розробити теоретико-методологічні принципи програмно-цільового методу планування витрат місцевих бюджетів і впровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;

- *удосконалити нормативно-правове регулювання, пов'язане із здійсненням запозичень в місцеві бюджети;

- *розробити методику визначення депресивних територій і програми подолання депресивності;

- *надати методичну і консультативну допомогу органам місцевого самоуправління з метою підвищення ефективності і якості управління коштами місцевих бюджетів і проведення реформи місцевих бюджетів.

На другому етапі, реалізація якого була запланована на 2009-2011 рр., передбачалося продовжувати удосконалення бюджетного і податкового законодавства в частині:

- *підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів шляхом впровадження нормативів фінансового забезпечення державних соціальних гарантій;

- *впровадження програмно-цільового методу планування і виконання місцевих бюджетів;

- *сприяння створенню фондів регіонального розвитку;

- *подальшого посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів.

Негативним моментом в Концепції є поки що декларативний її характер. Позитивним же є те, що нарешті уряд задекларував, що він буде вирішувати проблеми місцевих бюджетів. Концепція спрямована на посилення повноважень місцевих органів влади. Передбачене певне збільшення доходів та їх прив'язка до ефективності роботи місцевої влади. Ще один дуже важливий позитивний момент: весь процес бюджетування уряд намагається перевести на програмно-цільовий метод. Тобто спочатку місцева влада

буде визначати цілі, яких вона хоче досягти у трирічній перспективі, і тоді під це вже будуть розписуватися бюджетні програми і виділятимуться гроші. Зараз всі цілі визначаються тільки на рік, і, природно, кошти використовуються не зовсім ефективно.

Якщо збираються кошти на території місцевої громади, то який процент зібраних коштів залишається в громаді? Ось це і є єдине питання, на яке треба відповісти в Україні. У багатьох містах світу на нього вже відповіли: 50% цих коштів потрібно залишати місту, інакше виживати при нинішніх темпах розвитку у тій системі конкуренції, яка існує, неможливо.

Питання для самоперевірки

1. Яка структура Державного бюджету України ?
2. Які основні групи доходів Державного бюджету ви можете назвати ?
3. Які основні групи видатків Державного бюджету ви можете назвати ?
4. Хто в Україні виступає в якості головного розпорядника бюджетних коштів ?
5. Що таке захищені статті видатків бюджету ?
6. Які особливості зведеного бюджету в Україні ви можете назвати ?
7. Які бюджети відносяться в Україні до місцевих бюджетів ?
8. Яка структура доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні ?
9. Що таке бюджетне вирівнювання і які проблеми бюджетного вирівнювання в Україні ви можете назвати ?
10. Потрібно чи не потрібно проводити в Україні адміністративно-територіальну реформу?
11. В чому полягають особливості проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі?
12. Що з зарубіжного досвіду управління місцевими фінансами можна використати в Україні ?

Розділ III Бюджетне планування і прогнозування

3.1. Бюджетне планування та шляхи його удосконалення

Бюджетне планування — це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку.

Основними **функціями** бюджетного планування є:

— відображення основних напрямів бюджетної політики, що здійснюється органами законодавчої й виконавчої влади в державі;

— вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного й соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів;

— здійснення необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки й підвищення суспільного добробуту;

— встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів і на їхній основі визначення їх оптимальної структури.

Об'єктом бюджетного планування завжди є бюджетна діяльність держави, державних установ і організацій; предметною галуззю бюджетного планування є бюджетні ресурси, їхній рух при здійсненні відтворювальних процесів в економіці. Сферою застосування бюджетного планування є розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів на всіх стадіях відтворювального процесу.

Головним питанням у розробленні нової методології бюджетного планування є визначення його **методів**. В економічній літературі виділяють чотири основних методи бюджетного планування: коефіцієнтів, нормативний, балансовий та предметно-цільовий. Метод коефіцієнтів (аналітичний метод) базується на вивченні економічної кон'юнктури у минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (наприклад, індексів інфляції) щодо фактичних результатів виконання бюджетів. По суті, це планування "від досягнутого", що, власне, має місце нині в бюджетному процесі. Перенесення в майбутнє минулих тенденцій, досягнутих результатів не стимулює виявлення резервів і не сприяє економії бюджетних коштів.

Досконалішим методом бюджетного планування є нормативний метод. Він передбачає використання в плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів. Розрізняють нормативи двох типів: нормативи першого типу регламентують взаємовідносини між державою та суб'єктами господарювання з приводу розподілу отриманих результатів діяльності (наприклад, ставки податків), нормативи другого типу характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання різних ресурсів, тобто суспільно виправданий розмір їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту. У цьому контексті нормативний метод найкраще застосовувати в плануванні бюджетних витрат, оскільки він спроможний відносно об'єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах і створити умови для їх ефективного та ощадливого використання.

Нормативний метод планування має застосовуватися на всіх рівнях державного управління — від центрального до рівня територіальних громад. Має існувати єдиний методологічний підхід до формування норм і нормативів незалежно від рівнів управління та горизонтів планування.

Система планування бюджету на основі програм — це система прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, упровадження програм та розподілу ресурсів. Вона включає такі три основні етапи:

— стратегічне планування — визначення та прогнозування довго- і середньострокових цілей, для досягнення яких необхідно спрямувати діяльність уряду, та розроблення стратегії заходів для реалізації таких цілей. Обов'язковим на даному етапі є відбір переліку відповідних напрямів і завдань, виходячи з фінансових можливостей. Визначається це в основному у вигляді програмних і прогнозних документів уряду;

— формування програм — розроблення, аналіз і відбір програм, які необхідно реалізувати головним розпорядникам для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах. На цьому етапі головні розпорядники розробляють програми, які вони повинні реалізувати відповідно до програмних і прогнозних документів уряду, визначають чіткі цілі, конкретні завдання та строки щодо їх реалізації;

— складання бюджету — визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програми і відповідно досягнення поставлених цілей, та оцінка очікуваних результатів. На цьому етапі головний розпорядник на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньостроковий періоди чіткіше розподіляє наявні ресурси, необхідні для виконання певної програми, здійснює їх вартісну оцінку і приводить у відповідність до можливостей бюджету. Потім подається бюджетний запит для включення, відповідної програми до бюджету.

Бюджет за програмами можна розглядати як засіб вираження фінансової та програмної політики держави і органів місцевого самоврядування. Він є знаряддям реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Державної програми економічного й соціального розвитку на середньостроковий період, де окреслені пріоритети розвитку економіки і черговість реалізації окремих завдань фінансової політики.

Бюджет за програмами спрямований на досягнення конкретних цілей, він дає чітке розуміння державним органам та громадськості, на що витрачаються бюджетні кошти, забезпечує прозорість бюджету.

Для цього 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, на думку к.е.н. С.А.Буковинського, сформуувати 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 сектора, делегуванням деяких державних функцій у конкурентне середовище.

Формування й виконання бюджетних програм потребує кількісної їх результативності. Показники результативності мають відповідати встановленій меті і завданням програми.

Результативні показники, на думку експертів, можна згрупувати за типами: 1) показники витрат; 2) показники продукту; 3) показники ефективності; 4) показники якості.

3.2. Бюджетне прогнозування, його основні методи.

Призначення бюджетного прогнозування полягає в оцінці різних і найвірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів використання цих ресурсів. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром при розробленні бюджету.

Головна функція прогнозу - наукове передбачення. Як наукове передбачення прогнозування дає змогу, по-перше, одержати картину майбутнього стану будь-якого явища і, по-друге, обґрунтувати шляхи переходу від сьогоденного стану явища до майбутнього. Наукове прогнозування аналізує сукупність тенденцій соціально-економічного розвитку суспільства та оцінює стан економіки, що склався.

Прогнозування бюджетних ресурсів може ґрунтуватися лише на узагальнених високоагрегованих макропоказниках економічного і соціального розвитку. Отже, визначальним щодо цього є характер економічного взаємозв'язку і кількісних залежностей між процесами формування й використання бюджетних ресурсів та обсягом валового внутрішнього продукту.

За допомогою бюджетного прогнозування можна розв'язувати такі основні завдання:

— визначати обсяг бюджетних ресурсів та їхнє використання як у цілому, так і за окремими їх видами;

— вивчати взаємозв'язки показників бюджету з основними макропоказниками, насамперед із ВВП, із показниками балансу фінансових ресурсів і витрат держави, балансу грошових доходів і витрат населення, платіжного балансу;

— визначати вплив на величину показників бюджету факторів, що характеризують динаміку розвитку економіки;

— перевіряти можливості бюджетного забезпечення показників соціально-економічного розвитку держави.

Бюджетне прогнозування має набути стратегічного характеру, включати варіанти обґрунтування заходів щодо вдосконалення бюджетного механізму і засобів бюджетного регулювання за умови динамічного підтримання фінансової збалансованості в економіці.

Найширшого використання серед **методів** бюджетного прогнозування набули регресивні багатофакторні моделі для розрахунку на перспективу окремих показників бюджету, а також бюджетних нормативів. Нині дедалі більше використовуються методи економетричного моделювання.

Переваги економетричного підходу полягають у тому, що:

— економічні моделі не допускають суперечностей в системі прогнозованих показників. Як правило, об'єкт прогнозу може бути описаний набором характеристик, які пов'язані балансовими, функціональними чи стохастичними співвідношеннями— економічний підхід дає можливість одночасного відображення в моделі багатьох

факторів з урахуванням їх взаємовпливу, а також допускає певну свободу в перегляді факторів і взаємозв'язків у процесі роботи з моделлю;

— на основі економічних моделей можуть бути одержані варіанти прогнозу для широкого діапазону вихідних умов і припущень.

Важливим методом прогнозування доходів і видатків бюджету є застосування економіко-статистичних моделей. Термін "економіко-статистична модель" (ЕСМ) застосовується у контексті в тому значенні, що модель ідентифікується на основі обробки даних статистичної звітності. ЕСМ можна визначити як одну із форм економіко-математичної моделі, що описує взаємозв'язки характеристик економічних систем.

Для підвищення точності прогнозів бюджету, насамперед короткострокових, застосовуються адаптивні методи, тобто методи врахування інформаційної цінності різних членів часової послідовності при побудові ЕСМ із постійною структурою (адаптивні методи в широкому розумінні).

До адаптивних методів у вузькому розумінні належать методи побудови самокоригуючих ЕСМ із змінною структурою, методи стохастичної апроксимації, в тому числі методи рекурентного коригування параметрів, метод дрейфу коефіцієнтів та інші. Методи, адаптивні у вузькому розумінні, можуть використовуватися для прогнозування структурних змін, а також при побудові прогнозних моделей в умовах невизначеності й неповноти інформації з метою наближеного уявлення невизначених величин через детерміновані й випадкові.

Неналежне використання цих методів призводить до так званого "ручного управління" бюджетними коштами, від чого в програші, як правило, залишаються "бюджетні установи".

Відповідно до даних таблиці 3.1. дебіторська та кредиторська заборгованість бюджетних установ щороку зростають. Протягом 2004-2007 років дебіторська заборгованість збільшилась майже на 30%, кредиторська - на 84%. 2006 року дебіторська заборгованість за операціями капітального спрямування зросла у 4,1 раза і сягнула 5,1 млрд. грн, що становило понад 20% капітальних видатків зведеного бюджету України. Украй швидко зростає кредиторська заборгованість, віднесена до категорії "інша": порівняно з 2003 роком вона збільшилася у 5,6 раза. З-поміж низки причин виникнення заборгованості бюджетної сфери слід насамперед виокремити відсутність 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 3.1

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
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 розробки, 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

Для вирішення названих проблем було прийнято 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”, що направлена 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. Важливо, щоб все це приймалося у відповідні терміни.

3.3. Досвід бюджетного планування і прогнозування в Росії та можливість його застосування в Україні.

В Російській Федерації з 2008 року застосовується механізм прийняття бюджету на середньострокову перспективу (на 3-и роки), що робить нагальним вивчення цього досвіду та поступове його запровадження в Україні.

Проект **трирічного бюджету** Російської Федерації на 2008-2010 рр. було внесено в Держдуму РФ в кінці квітня 2007 р. Таким чином, вже в лютому-березні розпочалася робота над найважливішими проблемами на ціле триріччя. Бюджет передбачалося прийняти в липні 2007 року. Подібне треба застосувати і в Україні, що оптимізує використання бюджетних коштів нашої країни.

Економісти РФ вважають, що, чим раніше прийматиметься федеральний бюджет, тим ефективніше вдасться реалізувати інвестиційні проекти в регіонах. Це також створює основу, в цілому, для стратегічного підходу в бюджетному плануванні, орієнтованому на кінцевий результат. Це вкрай потрібно в Україні, де майже щороку змінюються інвестиційні пріоритети.

Трирічний бюджет РФ уточнюватиметься щороку, але у кожному випадку, необхідно буде приймати поправки в закон, тому внесення змін буде обмежено. У першому півріччі 2007 р. було сформовано реєстр витратних зобов'язань, який і став підставою для бюджетного планування на перспективу. Відповідно до цього були внесені зміни в бюджет РФ на 2007 р.

Витрати інвестиційного характеру, що закладають фундамент майбутнього економічного прогресу, характеризують його як бюджет стратегічних напрямів. Їх об'єм у 2007 р. склав 508,4 млрд. крб., що в 1,6 разу було більше, ніж в 2006 р.

Таке зростання пов'язане із запуском нових федеральних цільових програм і активізацією партнерства державного і приватного секторів, а також стимулюванням промислового розвитку на базі ринкових інструментів, до числа яких входить Інвестиційний фонд, Російська корпорація розвитку, Російська венчурна компанія та інші. Створення державної корпорації розвитку — **Банку розвитку**, наприклад, дозволить, не вдаючись до бюджетних джерел, доповнювати і підстраховувати банки при кредитуванні інвестиційних проектів з тривалими термінами окупності. А на розвиток сфери ІТ-технологій повинен почати працювати недавно створений Інвестиційний фонд інформаційно-комунікаційних технологій. На внесок в статутний капітал цього Фонду з федерального бюджету в 2007 р. було виділено 1 млрд. 450 млн. крб. Подібні структури було б доцільним створити в Україні у найближчі роки.

У зв'язку з цим не можна не згадати особливі економічні зони техніко-впроваджувального і промислово-виробничого типу, а також технопарки у сфері високих технологій. На їх фінансування у федеральному бюджеті РФ в 2007 р. було передбачено 11,1 млрд. крб. Все це треба застосувати і в Україні, що прискорить інвестиційний розвиток нашої країни.

При цьому в РФ буде удосконалюватись механізм парламентського контролю за виконанням витрат бюджету. У 2007 р. чинності набула ухвала Держдуми “Про доручення Рахунковій палаті Російської Федерації”, яка дозволила жорстко контролювати витрати бюджетних коштів. Необхідність появи такого документа була викликана тим, що при аналізі підсумків виконання бюджету 2006 р. було виявлене неповне освоєння бюджетних коштів. У першому кварталі 2006 р. фінансування капітальних вкладень з федерального бюджету склало менше 6% від річних призначень. Щоб представити масштаб цих цифр, можна відмітити, що на будівництво нових федеральних центрів високих медичних технологій в 2006 р. було виділено 12,6 млрд. крб., а в 2007 - 19,4 млрд. крб.

Для оцінки ефективності витрачання на ці цілі бюджетних коштів доцільно, на думку російських фахівців, підключити механізм перевірки з використанням можливостей **Рахункової палати**, який буде застосовуватися і для контролю витрат за національними проектами.

У 2007 р. об'єм витрат на підтримку регіонів в РФ склав більше 1,8 трлн. крб. Цифра на перший погляд, значна, але все-таки, на думку фахівців, недостатня для задоволення потреб регіонів. Щоб ці гроші запрацювали ефективно, з 2007 року в РФ

було запропоновано новий механізм, який стимулюватиме суб'єкти Федерації самостійно розвивати свою економіку, а не чекати дотацій з центру.

Регіонам плануватиметься необхідний фінансовий ресурс, а вони самі будуть розпоряджатися ним за призначенням. Але і відповідальність за свої рішення вони несуть самі. Цей варіант потрібно застосувати і в Україні.

В бюджеті на 2007 р. було передбачено додаткове збільшення **Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів РФ** на 9,1 млрд. крб., розподіл яких здійснений з урахуванням заохочення регіонів, що досягли за останні три роки зростання податкових і неподаткових доходів і скорочення кредиторської заборгованості темпами, що перевищують середньоросійський рівень. Подібний механізм було б доцільним застосувати і в Україні при розподілі субвенцій між регіонами.

3.4. Декларація цілей та завдань бюджету (Бюджетна резолюція)

Декларація цілей та завдань бюджету ґрунтувалася на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” і спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, проведення послідовної та ефективною податково-бюджетної політики, дотримання жорсткої фінансової дисципліни, формування бюджету на 2009 рік на принципах середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами.

Основними завданнями бюджетної політики на 2009 рік були:

- утримання загального обсягу державного, в тому числі гарантованого боргу, відносно валового внутрішнього продукту на рівні, не вищому, ніж у 2008 році;
- визначення дефіциту бюджету на економічно безпечному рівні - не більше як 2 відсотки валового внутрішнього продукту з можливістю додаткового збільшення запозичень в обсязі до 1 відсотка валового внутрішнього продукту на фінансування видатків, пов'язаних із підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу;
- збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує 32 відсотки;
- забезпечення збалансованості бюджету Пенсійного фонду України;
- оптимізація у Законі про Державний бюджет України на 2009 рік спеціального фонду через передачу окремих джерел спеціального фонду до загального фонду;
- концентрація капітальних видатків бюджету на створенні інформаційно-комунаційної, транспортної та комунальної інфраструктури;
- упорядкування структури головних розпорядників бюджетних коштів та оптимізація кількості бюджетних програм, в тому числі шляхом поступової концентрації видатків, закріплених за розпорядниками, які є провідними у відповідній галузі;
- встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- здійснення оплати праці працівників установ та організацій окремих галузей бюджетної сфери на основі тарифних коефіцієнтів III-го етапу Єдиної тарифної сітки;
- продовження виплати громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень, вкладених до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку

СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери, придбані в установах Ощадного банку СРСР;

- продовження переходу від системи соціального захисту, що ґрунтується на наданні пільг, до політики зростання доходів та підтримки незахищених верств населення;
- запровадження єдиного соціального внеску;
- зменшення збору з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти;
- запровадження податку на нерухоме майно (нерухомість), спрямованого на досягнення соціальної справедливості, ставки якого повинні затверджуватися на регіональному рівні (в межах, встановлених законом про такий податок), а надходження в повному обсязі спрямовуватися до місцевих бюджетів;
- обмеження застосування вексельної форми розрахунків із сплати податку на додану вартість при ввезенні товарів на митну територію України одночасно з удосконаленням механізму своєчасного відшкодування податку на додану вартість;
- приведення митного законодавства у відповідність із Міжнародною конвенцією про спрощення і гармонізацію митних процедур;
- перехід до формування соціального замовлення місцевих органів виконавчої влади на послуги (виконання робіт) на конкурсних засадах;
- передача вищих навчальних закладів до сфери управління МОН;
- оптимізація мережі навчальних закладів;
- оптимізація кількості наукових і науково-технічних державних цільових програм та спрямування бюджетних ресурсів на пріоритети;
- створенні умов для переходу до загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
- забезпечення поетапного переходу до формування Збройних Сил України та інших військових формувань на контрактній основі;
- державна підтримка інноваційних та інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, в тому числі літакобудуванні, ракетно-космічній, оборонно-промисловій та інших галузях економіки;
- концентрація фінансових ресурсів на забезпеченні розвитку власного видобутку нафти і газу;
- збереження нормативу (розміру) відрахувань частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що сплачується до державного бюджету, на рівні 2008 року;
- внесення змін до Бюджетного кодексу України, спрямованих на проведення децентралізації видатків за принципом субсидіарності і посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- розроблення основних засад визначення обсягу цільових видатків з державного бюджету, що передаються місцевим бюджетам на реалізацію інвестиційних проектів, та критеріїв їх подальшого перерозподілу між місцевими бюджетами;
- проведення експерименту із запровадження нових елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Питання для самоперевірки

1. Які існують визначення структури бюджетної системи України ?
2. Які принципи побудови бюджетної системи нашої країни?
3. Яку роль зможе відіграти адміністративно-територіальна реформа в удосконаленні структури бюджетної системи України ?
4. Чи потрібен в Україні Стабілізаційний фонд ?
5. Які методи треба враховувати при бюджетному плануванні і прогнозуванні?
6. Що з досвіду бюджетного планування і прогнозування в Російській Федерації можна було б застосувати в Україні?

Розділ 4. Основи кошторисного фінансування бюджетних установ в Україні

4.1. Кошторис бюджетної установи

Основним документом, згідно з яким здійснюється фінансування бюджетних закладів і установ є кошторис доходів і видатків, форма якого затверджується Міністерством фінансів України.

Кошторис доходів і видатків бюджетних установ – це основний фінансовий документ цих установ, у якому визначається обсяг і спрямування коштів для виконання ними своїх функцій .

Кошторис бюджетних установ складається з двох частин: загального фонду і спеціального фонду. Він розробляється на один календарний рік.

Загальний фонд – це головна складова кошторису, в якому містяться дані про надходження із загального фонду бюджету та розподіл видатків за кодами економічної класифікації.

Раніше, до 1998 року, використовувалися статті витрат, які відрізнялися в кошторисах різних бюджетних установ. Тепер для всіх бюджетних установ використовується єдиний кошторис доходів і видатків, згідно з постановою КМУ від 21 лютого 1997 р. (з відповідними змінами у наступні роки).

Спеціальний фонд – це друга складова кошторису, в якому містяться дані про надходження із спеціального фонду бюджету та їх розподіл згідно з кодами економічної класифікації.

Специфіка формування спеціального фонду полягає в тому, що в нього передусім включаються суми коштів, зароблених бюджетними організаціями (як й іншими бюджетними установами) самостійно, насамперед за рахунок надання платних послуг. В умовах скорочення державних видатків на утримання соціокультурних галузей України в 90-х роках ХХ – на початку ХХІ століття спеціальні кошти виконують важливу роль в стабілізації функціонування освіти, охорони здоров'я та інших галузей бюджетної сфери.

У бюджетному плануванні розрізняють такі види кошторисів: індивідуальний кошторис, загальний кошторис, кошторис на проведення централізованих заходів, зведений кошторис. Аналогічно до видів кошторисів розрізняють види плану асигнувань із загального фонду бюджету.

Індивідуальний кошторис – це фінансовий план конкретної бюджетної установи, що відображає специфіку й особливості її виробничої діяльності; його складають установи освіти, охорони здоров'я, державної влади й управління, правоохоронні органи, суди і прокуратура та ін. Він також є основним документом при плануванні і фінансуванні окремих заходів, передбачених кодами видатків бюджетної класифікації.

Загальний кошторис складається на видатки однотипних установ, що обслуговуються централізованою бухгалтерією. Такі кошториси складаються по школах, клубах, бібліотеках, фельдшерсько-акушерських пунктах. Для цих установ характерним є невеликий обсяг фінансування і стабільний штат працівників.

Кошторис видатків на проведення централізованих заходів розробляють міністерства, відомства, управління (відділи) місцевих органів влади й управління на видатки, які доцільно здійснювати в централізованому порядку (наприклад, видатки на підготовку кадрів, придбання цінного навчального обладнання та інвентарю, медичного обладнання, автомобілів швидкої медичної допомоги, проведення спортивних змагань тощо).

Зведений галузевий кошторис містить усі видатки на утримання установ одного відомства, наприклад управління (відділу) освіти чи охорони здоров'я, тобто в ньому об'єднуються індивідуальні кошториси і кошториси видатків на проведення централізованих заходів. Розроблення зведених кошторисів можливе завдяки тому, що в основу індивідуальних кошторисів покладені єдині показники плану економічного і соціального розвитку, а базою для розрахунків усіх кошторисів слугують діючі норми витрат, і складаються вони за єдиними формами і статтями (підстаттями) бюджетної класифікації (див. табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Кошторис управління у справах сім'ї та молоді облдержадміністрації (тис. грн.)

КВК/ КФКВ	Назва розпорядника головного коштів	КЕК	Усього на рік		Разом
			Загальний фонд	Спеціальний фонд	
1	2	3	4	5	6
185	Управління у справах сім'ї та молоді облдержадміністрації		518,4		518,4
070000	Освіта		110		110
070601	Вищі заклади освіти I та II рівнів акредитації		68,5		68,5
	Інші поточні трансферти населенню	1343	68,5		68,5
070602	Вищі заклади освіти III та IV рівнів акредитації		41,5		41,5
	Інші поточні трансферти населенню	1343	41,5		41,5
090000	Соціальний захист та соціальне забезпечення		408,4		408,4
091101	Утримання центрів соціальних служб для молоді		173,1		173,1
	Заробітна плата	1111	94,6		94,6
	Виплати по тимчасовій непрацездатності	1113	0,4		0,4
	Нарахування на зарплату	1120	35,2		35,2
	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	1131	3		3
	Оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів	1135	8		8
	Оренда та експлуатаційні послуги	1136	10,6		10,6
	Поточний ремонт	1137	2		2

	обладнання, інвентарю та будівель; технічне обслуговування обладнання				
	Послуги зв'язку	1138	7		7
	Оплата інших послуг та інші видатки	1139	0,8		0,8
	Видатки на відрядження	1140	3,5		3,5
	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	2110	8		8
091102	Програми і заходи центрів соціальних служб для молоді		17		17
	Дослідження і розробка, державні програми	1170	17		17
091103	Соціальні програми і заходи державних органів у справах молоді		117,5		117,5
	Дослідження і розробки, державні програми	1170	117,5		117,5
091104	Соціальні програми і заходи державних органів у справах жінок		68,8		68,8
	Дослідження і розробки, державні програми	1170	68,8		68,8
091107	Соціальні програми і заходи державних органів у справах сім'ї		32		32
	Дослідження і розробка, державні програми	1170	32		32

Зведені кошториси і плани асигнувань – це зведення показників усіх видів кошторисів і планів асигнувань розпорядників коштів бюджету нижчого рівня за функціональною класифікацією. Вони складаються головним розпорядником, розпорядником вищого рівня для подання їх Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам. Зведені кошториси не затверджуються.

До кошторису також додаються розрахунки та обґрунтування видатків і доходів у розрізі видів доходів і елементів витрат за кожним фондом кошторису.

Крім кошторису, бюджетний заклад використовує такі основні документи, як:

- лімітна довідка про бюджетні асигнування на рік;
- типовий штатний розпис;
- тарифікаційний список;
- план асигнувань із загального фонду бюджету на рік.

Лімітна довідка – це документ, який містить затверджені бюджетні призначення та їх щомісячний розподіл, а також інші показники, що згідно з законодавством мають бути визначені на основі відповідних нормативів.

В типовому штатному розписі визначається структура і чисельність посад за кожним найменуванням у конкретних підрозділах і в цілому по установі. Загальна кількість посад за штатним розписом не повинна перевищувати розрахункової чисельності для бюджетної установи відповідно до лімітної довідки про річні бюджетні асигнування, діючих штатних нормативів, індивідуальних дозволів, оформлених у встановленому порядку.

Тарифікаційний список складається бюджетною установою щорічно і є документом для складання штатного розпису, додається до нього. Кількість посад у тарифікаційному списку повинна збігатися з кількістю посад у штатному розписі.

План асигнувань – це помісячний розподіл видатків, затверджених в кошторисі для загального фонду.

4.2. Зміст основних кодів видатків кошторису бюджетної установи

До основних кодів видатків кошторису (згідно з економічною класифікацією) належать наступні (згідно з наказом Держказначейства № 330 від 08.12.2006):

4.2.1 Поточні видатки

Оплата праці працівників бюджетних установ (**код 1110**)

Ця категорія включає оплату праці всіх працівників бюджетних установ (організацій) та/або залучених за трудовими угодами згідно з установленими посадовими окладами, ставками або розцінками. Величина оплати праці відображається без нарахувань на фонд оплати праці, які обліковуються за кодом 1120. До цієї категорії також входить установа чинним законодавством одноразова грошова допомога у зв'язку з виходом на пенсію.

Ця категорія включає в себе:

- **код 1111** - заробітну плату за встановленими окладами, ставками або розцінками всіх штатних працівників; оплату праці за трудовими угодами; надбавку за вислугу років; доплату за ранг, надбавки та доплати обов'язкового характеру (оплати нічних змін, позаурочних годин, за науковий ступінь, за використання в роботі знання іноземних мов тощо); надбавки, що носять стимулюючий характер; премії (всі види преміальних виплат); щомісячну довічну плату науковцям; матеріальну допомогу, в тому числі у разі нещасного випадку, хвороби, оздоровлення та в інших випадках за рішенням адміністрації установи відповідно до чинного законодавства;

- **код 1112** - грошове утримання військовослужбовців - грошове утримання військовослужбовців, в т.ч. основні та додаткові види грошового утримання військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу. Також за цим кодом проводиться згідно з діючим законодавством відшкодування прибуткового податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу у зв'язку з виконанням обов'язків несення служби.

Нарахування на заробітну плату (**код 1120**)

Ця категорія включає в себе нарахування бюджетних установ (організацій) на фонд оплати праці бюджетних установ, у тому числі:

- збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, розмір і порядок сплати якого визначено Законом України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" від 26.06.97 р. № 400 (400/97-ВР);

- збір на обов'язкове соціальне страхування, включаючи збір на обов'язкове медичне страхування, обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття та збори на інші види страхування, передбачені законодавством.

Придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки (**код 1130**)

До цієї категорії відноситься оплата поточних видатків, оплата послуг, придбання всіх предметів і матеріалів (за винятком необоротних активів), вартість яких без податку на додану вартість не перевищує 1000 гривень та термін експлуатації яких не перевищує 365 календарних днів з дати їх придбання.

Ця категорія включає закупівлю матеріалів, канцелярського приладдя, предметів для поточних потреб установи чи організації, обладнання, продуктів харчування, медикаментів та перев'язувальних матеріалів, довідкових, офіційних та періодичних видань тощо.

Сюди також відносяться видатки на придбання товарів та послуг, що надаються безкоштовно або за зниженими цінами як у звичайному порядку, так і за особливих обставин (наприклад, після стихійного лиха) відповідно до чинного законодавства, у тому числі витрати на товари, що надаються працівникам, включаючи державні закупівлі продовольства та обмундирування для Збройних Сил. Видатки, пов'язані з оплатою тари, доставкою матеріалів тощо враховуються за кодом придбання зазначеного матеріалу у разі, коли це обумовлено угодою про поставку.

До цієї категорії відносяться:

- **код 1131** - предмети, матеріали, обладнання та інвентар

1. Придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, включаючи канцелярське, креслярське, письмове приладдя, пакувальний матеріал, папір, картон, вітальні листівки без марок; придбання та виготовлення бухгалтерських, статистичних та інших бланків, відомостей, а також класних журналів, бланків дипломів, свідоцтв, медалей, нагрудних знаків, грамот, печаток та штампів, посвідчень, іншої документації.

2. Придбання або передплата періодичних, довідкових, інформаційних видань, а також придбання підручників та книг (крім бібліотечних фондів).

3. Видатки на придбання матеріалів та інвентарю для господарських цілей: щіток, мастики, миючих засобів, електричних лампочок тощо; видатки на санітарну обробку інвентарю, прання і санітарно-гігієнічне обслуговування контингентів (військовослужбовців строкової служби, мешканців будинків-інтернатів, лікарень, гуртожитків тощо), які обслуговуються відповідними закладами та носять постійний характер.

4. За цим кодом здійснюється оплата таких видатків:

1) придбання матеріалів, комплектуючих і дрібних деталей та інструментів для ремонту виробничого і невиробничого обладнання та для проведення інших господарських робіт власними силами установи (шпалери, руберойд, цемент тощо);

2) придбання фарби, лаків, вапна, піску, бітуму, щебеня, технічної солі для благоустрою територій міст, сіл, селищ, районів;

3) придбання малоцінних предметів (фізкультурного та спортивного інвентарю, калькуляторів, іграшок для дитячих установ тощо);

4) придбання меблів (столів, стільців, шаф, тумбочок тощо), жалюзі, ролетів, металевих ґрат, віконних та дверних блоків тощо;

5) придбання витратних та інших матеріалів до комп'ютерної техніки та оргтехніки (кабельних коробів-кабелеводів, монтажних та комутаційних панелей, розеток, конекторів-з'єднувачів, дискет, магнітних стрічок, оптичних дисків, картриджів, тонерів тощо), швидкозношувальних предметів;

6) придбання посуду, термосів, фляг, шоломів тощо;

7) придбання матеріалів і предметів для науково-дослідних робіт, випробувань, навчальних цілей: реактивів, хімікатів, спеціального посуду, дрібного обладнання, тканин, насіння тощо;

8) придбання хімікатів та біопрепаратів для оброблення лісових насаджень та рибопосадкового матеріалу тощо; придбання добрив;

9) придбання квіткової продукції для участі в урочистих подіях державних святах, для ритуальних послуг; сувенірів; новорічних дитячих подарунків;

10) придбання квіткової продукції і декоративних насаджень для бюджетних установ, крім багаторічних насаджень;

11) придбання води, мінеральної води (крім мінеральної води для лікувальних цілей);

12) придбання ґрунту для клумб, однолітніх озеленювальних насаджень, рослин, квітів для оформлення клумб, які не передбачають придбання необоротних активів;

13) придбання саджанців для багаторічних насаджень віком до 1 року;

14) придбання тварин для вирощування та відгодівлі;

15) придбання тварин для станцій переливання крові, науково-дослідних установ тощо;

16) придбання корму для собак та інших тварин, а також інвентарю для їх утримання;

17) придбання тканини для наступного пошиття одягу;

18) придбання фурнітури для оздоблення форменого одягу (гудзиків, пряжок, кокард тощо).

5. Аптечки і їх поповнення, якщо установа (організація) не має медичного кабінету чи пункту, а також видатки на придбання медикаментів, медичних матеріалів, медичного інвентарю, які використовуються медичними навчальними закладами у навчальному процесі.

6. Видатки на придбання і виготовлення рекламних буклетів, візитних карток, запрошень, що мають разовий характер; карт, схем, макетів, плакатів, стендів, що мають тимчасовий характер (наприклад, для організацій виставок, конференцій); інших матеріалів і предметів (наприклад, стелажів, контейнерів, полиць тощо).

7. Видатки на придбання боєприпасів для установ і організацій, які відповідно до чинного законодавства мають право на їх придбання, але не мають видатків по коду 1150.

- **код 1132** - медикаменти та перев'язувальні матеріали

1. Медикаменти, аптечки (у тому числі дорожні) і їх поповнення за наявності медичного кабінету чи пункту, медиковідновлювальні засоби, бактеріологічні препарати, ендопротези, діагностичні тести та перев'язувальні матеріали для лікувально-профілактичних і лікувально-ветеринарних закладів, а також для будинків-інтернатів, санаторіїв, профілакторіїв тощо.

2. Мінеральна вода для лікувальних цілей, вітаміни, вакцини, сироватки, дезінфекційні засоби, плівка для рентгенівських знімків, матеріали для проведення аналізів, оплата донорів, кров для переливання, медичний інвентар (термометри, ланцети, пінцети, голки, шприци, супінатори та інше медичне обладнання, яке не береться на облік як основні засоби), слухові апарати, кардіостимулятори, протези суглобів та інші протези незалежно від їх вартості, придбання і встановлення яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

3. Витрати на придбання ліків (у тому числі витрати на оплату ліків за пільговими рецептами у випадках, передбачених чинним законодавством, якщо ці видатки здійснює медичний заклад);

4. Видатки на лікування та оплата послуг за лікування у відповідних медичних закладах осіб, які відповідно до законодавчо-нормативних актів мають таке право (військовослужбовці особи рядового та начальницького складу системи відповідних структур, працівники органів внутрішніх справ, прокуратури, судді тощо).

5. Придбання вакцини для тварин.

- код **1133** - продукти харчування.

1. Плата за послуги з надання харчування.

2. Видатки на продукти харчування у лікувально-профілактичних закладах, будинках-інтернатах, загальноосвітніх навчальних закладах, дитячих будинках, дитячих дошкільних установах, профтехучилищах, вищих закладах освіти та інших установах і організаціях згідно з чинним законодавством,

3. Видатки на продукти харчування контингентів військовослужбовців, послуги з організації харчування особового складу контингентів військовослужбовців в стаціонарних та польових умовах.

4. Безкоштовне дитяче харчування дітей до 2-х років із малозабезпечених сімей.

5. Спецхарчування осіб, які працюють в шкідливих умовах: продовольчі пайки тощо.

6. Компенсаційні виплати за всі види харчування, передбачені чинним законодавством (у тому числі оплата наборів харчування донорам).

- код **1134** - м'який інвентар та обмундирування.

До цієї категорії відносяться: постільна білизна та білизна, спецодяг (незалежно від його вартості), всі види обмундирування, спортивна форма (у тому числі спортивне взуття), чохли на спортінвентар, захисний одяг, захисне та спеціальне взуття, штори та занавіски, килими та килимові доріжки, матраци. Сюди також відноситься компенсація за речове забезпечення відповідно до затверджених нормативів. До цього ж коду відносяться одяг та м'який інвентар (або компенсація за нього) дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування.

- код **1135** - оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів

1. Здійснюється оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів, у тому числі:

1) видатки на утримання транспорту;

2) видатки на доставку працівників на роботу власним та орендованим транспортом, учнів загальноосвітніх шкіл на навчання, на перевезення військовослужбовців строкової служби та інші видатки за послуги з перевезення людей, вантажів (в т. ч. спеціальних) на всіх видах транспорту;

3) придбання паливно-мастильних матеріалів для всіх видів транспортних засобів (в т.ч. для транспортних засобів спеціального призначення, сільськогосподарської

техніки тощо), талонів, "смарт-карт"; видатки безпосередньо пов'язані з придбанням паливно-мастильних матеріалів (в т.ч. з їх відвантаженням, подача залізничних вагонів, простій під загрузкою та розгрузкою тощо), якщо вартість таких послуг не включена до ціни товару;

4) придбання та встановлення охоронної сигналізації на транспортні засоби, придбання засобів голосового та світлового оповіщення для транспортних засобів;

5) поточний ремонт транспортних засобів (у тому числі сільськогосподарських машин);

6) планово-технічне обслуговування транспортних засобів;

7) придбання запчастин до транспортних засобів, які використовуються для заміни непридатних, спрацьованих, незалежно від їх вартості (наприклад, шини тощо);

8) видатки на страхування автомобілів, проведення експертної оцінки транспортних засобів;

9) плата за проїзд по платних дорогах (тунелях), плата за стоянки, інші збори, які передбачені законодавчо-нормативними актами; плата збору за забруднення навколишнього середовища;

10) плата за оформлення прав водія, навчання на курсах водіїв, страхування та медичний огляд водіїв; технічний огляд транспортного засобу, страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів, податок з власників транспортних засобів;

11) оренда транспортних засобів усіх видів (у тому числі автомобілів, літаків тощо), крім видатків по найму транспорту для будівельних робіт і капітального ремонту будівель, які відносяться до капітального будівництва та капітального ремонту.

2. Оплата видатків на придбання чохлів для автомобілів, державних номерних знаків, вогнегасників, автомагнітол для всіх видів транспортних засобів, а також тонування вікон транспортних засобів.

3. Збір на обов'язкове пенсійне страхування, що стягується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 N 1740 "Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій" у випадку придбання автомобілів.

– код **1136** - оренда – плата за використання приміщень (гаражів, складів тощо), оренда обладнання тощо – та експлуатаційні послуги (утримання в чистоті будівель, дворів, вивіз сміття, обслуговування ескалаторів, ліфтів, сміттепроводів, антен, плата за радіоточки тощо), якщо вони є складовою частиною угоди оренди. При оплаті цих послуг за окремими угодами вони класифікуються як оплата комунальних послуг;

- код **1137** - поточний ремонт обладнання, інвентарю та будівель, технічне обслуговування обладнання

1. Здійснюється поточний ремонт:

обладнання, окремих вузлів, меблів, техніки (у тому числі побутової), інвентарю(у тому числі спортивного);

будівель, споруд, приміщень та прибудинкової території, що орендуються або знаходяться на балансі;

доріг; системи вуличного освітлення;

сільськогосподарської техніки.

2. Видатки, пов'язані з технічним обслуговуванням обладнання, технічним обслуговуванням телефонів, внутрішньої АТС, абонентних телеграфних апаратів,

телефаксів, мобільних телефонів, комп'ютерної, розмножувальної, медичної та іншої техніки, а також технічне обслуговування систем пожежогасіння, охоронної сигналізації тощо.

3. Оплата запасних частин та витратних матеріалів для поточного ремонту вказаної техніки, які використовуються в процесі поточного ремонту або технічного обслуговування, якщо це передбачено угодою.

4. До цієї категорії відносяться:

1) оплата відповідно до укладених договорів послуг сторонніх організацій по проведенню ремонту приміщень (згідно з окремим кошторисом на проведення ремонту), обладнання, механізмів, включаючи видатки на придбання матеріалів для поточного ремонту (якщо це передбачено угодою).

2) видатки, пов'язані з придбанням матеріалів для поточного ремонту, що здійснюється власними силами установи (за наявності окремого підрозділу), якщо це передбачено кошторисом на проведення ремонту.

Поточний ремонт приміщень може бути проведений фізичними особами на підставі договору підряду.

5. За зазначеним кодом здійснюється оплата таких видатків:

1) монтаж дверних коробок, установлення дверей, вікон у випадку проведення одиночних ремонтних робіт;

2) повірка різноманітних приладів (лічильників, медичного обладнання тощо);

3) послуги по ремонту локальної мережі, в тому числі придбання пасивного мережевого обладнання, (монтажних шаф, монтажних коробів кабелів, конекторів-з'єднувачів, розеток, кріплень, комутаційних панелей тощо), якщо воно є частиною зазначених послуг).

- код **1138** - послуги зв'язку.

1. Оплата здійснюється за: послуги фіксованого телефонного (місцевого, міжміського, міжнародного) зв'язку, радіоточки; факсимільний зв'язок, електронну пошту; поштові відправлення, включаючи телеграми, листи, бандеролі; поштові послуги при переказах коштів; придбання поштових марок для відправлення службової кореспонденції, конвертів з марками та без марок, вітальних листівок з марками тощо. За цим кодом здійснюється і оплата установки телефонів, абонентних телеграфних апаратів, телефаксів.

2. Видатки за користування програмними або апаратними засобами захисту електронних платіжних документів (апаратура захисту електронного грошового обігу - АЗЕГО), які передаються засобами зв'язку до інформаційно-обчислювальної мережі Національного банку України по системі "клієнт банку-банк".

3. Видатки, пов'язані з наданням послуг зв'язку, спецзв'язку, фельд'єгерської служби, доставкою дипломатичної пошти, експрес-доставки, мобільного зв'язку, супутникового зв'язку тощо.

4. Видатки на придбання стартових пакетів, карток Інтернет, видатки на підключення мобільних телефонів, придбання "скетч-карт" для поповнення абонентського рахунку, підключення до мережі Інтернет (в частині, яка не вимагає придбання та встановлення телекомунікаційного обладнання), плата за послуги Інтернет-провайдерів за користування мережею Інтернет, плата за користування каналами зв'язку.

- код **1139** - оплата інших послуг та інші видатки.

1. Включає оплату робіт та професійних послуг сторонніх фахівців, підприємств та організацій згідно із укладеними договорами та угодами:

- 1) з бухгалтерського аудиту, юридичних, інформаційно-обчислювальних, консультативних та консалтингових послуг;
- 2) з обробки інформації;
- 3) із страхування власних та орендованих приміщень відповідно до чинних законодавчих та нормативних актів;
- 4) із медичного страхування;
- 5) за охорону (у т.ч. позавідомчу охорону), монтаж і установку охоронної та пожежної сигналізації;
- 6) за палітурні та поліграфічні роботи, видання книг, інформаційних бюлетенів, довідників тощо);
- 7) за створення та розміщення рекламної та інформаційної продукції;
- 8) за отримання ліцензій та акредитацію у встановлених законами України випадках;
- 9) за продовження терміну дії патенту.

2. Видатки на оплату послуг з розробки нормативів, паспортів та надання дозволів на водокористування; установку лічильників води, природного газу, теплової енергії; підключення газових котлів та плит; надання дозволів на відведення земельних ділянок; експертних висновків, рекомендацій тощо; розробка проектно-кошторисної документації при здійсненні монтажу обладнання та устаткування тощо.

3. Згідно з укладеними договорами та угодами здійснюються такі видатки на благоустрій міст, сіл, селищ та при будинкової території бюджетних установ:

- 1) догляд за озеленювальними та декоративними насадженнями (косіння газону, полив з поливальної машини, формована обрізка дерев, кущів, інших насаджень, прополка, рихлення тощо);
- 2) вилов бродячих тварин; доставка померлих на судмедекспертизу; захоронення невідомих, безрідних;
- 3) розмітка вулиць; установка огорожі; чистка озер; колодязів.

4. Проводиться оплата послуг згідно із укладеними договорами та угодами за:

1) встановлення (інсталяцію) програмного забезпечення (програмних продуктів, інформаційних систем та комплексів, баз даних, WEB - сторінок/сайтів/порталів), подальше користування, їх супроводження та обслуговування (в т. ч навчання користувачів) за умови, що майнові та авторські права на об'єкт інтелектуальної власності, на зазначене програмне забезпечення залишаються у розробника (постачальника), а замовнику надається право користування цим програмним забезпеченням без права передачі самого програмного забезпечення та/або повноважень на його користування третім особам;

2) побудову, створення і впровадження локальних мереж, систем відеоспостереження, охоронної сигналізації та перепускних систем, пожежогасіння, систем гарантованого енергоживлення або електропостачання, систем кондиціонування робочих або технологічних приміщень, систем технічного захисту інформації, включаючи видатки на їх атестацію, у тому числі придбання пасивного обладнання - монтажних шаф, монтажних коробів, кабелеводів, кабелів, з'єднувачів, розеток, кріплень, комутаційних панелей тощо, якщо зазначене обладнання є невід'ємною частиною послуг, тощо;

- 3) продовження терміну гарантійного обслуговування обладнання;
- 4) продовження терміну підтримки або післягарантійного обслуговування програмного забезпечення;

5) введення в експлуатацію придбаного (нааявного) обладнання, якщо це є умовою прийняття обладнання на гарантійне (післяпродажне) обслуговування;

6) пусконаладка та монтаж обладнання (якщо це не передбачено договором на придбання обладнання);

7) інших послуг пов'язаних із функціонуванням бюджетної установи.

5. Оплата представницьких витратів згідно з наказом Міністерства фінансів України від 12.11.1993 N 88 із змінами, яким визначено, що представницькі витатки - це витрати міністерств, відомств, підприємств, установ на прийом і обслуговування іноземних представників і делегацій та представників інших підприємств, які прибули за запрошеннями для проведення переговорів з метою здійснення міжнародних зв'язків, установа та підтримання взаємовигідного співробітництва та вирішення питань, пов'язаних з комерційною діяльністю. До представницьких витрат відносяться витатки, пов'язані з проведенням офіційного прийому (сніданку, обіду, вечері) представників інших установ, їх транспортним забезпеченням, культурною програмою, придбанням подарунків, буфетним обслуговуванням під час переговорів, оплатою послуг перекладача, який не знаходиться в штаті установи. Ці витатки здійснюються у межах кошторисів на проведення представницьких витратів на підставі угод, укладених з організацією - надавачем послуг з організації таких заходів, або шляхом закупівель установою відповідних товарів та послуг (наприклад, оплата проживання, транспортне забезпечення, придбання сувенірів, кави, чаю, кондитерських виробів, квитків до театрів, музеїв тощо).

6. Витатки за користуванням залом офіційних делегацій при зустрічах (проводах) офіційних осіб.

7. Оплата за проїзд та проживання свідків і потерпілих під час судового розгляду, а також послуги експертів під час слідства та інші послуги експертів при проведенні експертиз; оплата витрат на інформаційно-технічне забезпечення судових процесів.

8. Оплата послуг лікувальних, медичних закладів (проведення медичного огляду), передбачених чинним законодавством (крім санаторно-курортного лікування), а також послуг побутових установ, закладів харчування тощо, які носять разовий характер. Крім того, можуть здійснюватись розрахунки за послуги, надані лікарями, які мають ліцензію Міністерства охорони здоров'я України (сімейними лікарями), згідно з укладеними угодами та за умови надання підтвердних документів (актів виконаних робіт, звітів, інших документів відповідно до чинного законодавства).

9. Витатки за послуги з перезарядки вогнегасників, картриджів, тонерів, страхування обладнання, послуги теле-, радіоефіру, фотопослуги та послуги ксерокопіювання, надання оголошень у засобах масової інформації, в тому числі електронних, виготовлення відеофільму (крім випадків, коли після виготовлення відеофільм береться на облік як нематеріальний актив).

10. Збір на обов'язкове пенсійне страхування, що стягується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 N 1740 "Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій", у випадку купівлі валюти.

11. Обов'язкові платежі до бюджету (у тому числі витатки на сплату держмита, ввізного мита при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, виконавчого збору тощо), які відповідно до чинного законодавства здійснюють бюджетні організації за рахунок бюджетних коштів, передбачених на їх утримання (крім податку з власників

транспортних засобів), та оплата внесків громадським організаціям для забезпечення участі у відповідних заходах, якщо це обумовлено чинним законодавством України.

12. За цим кодом здійснюється:

1) оплата всіх банківських послуг (в т.ч. при конвертації валюти, виплаті готівки, здійсненні соціальних виплат через установи банків тощо);

2) оплата за послуги з бронювання квитків, якщо з установою (організацією) укладено договір про надання такої послуги на постійній основі і оплата послуг з бронювання проводиться окремо від придбання квитків);

3) оплата за участь у короткотермінових семінарах, нарадах, нарадах-навчаннях (в т.ч. пов'язаних з роз'ясненням нової нормативної бази, підготовкою та проведенням організаційних заходів тощо);

4) оплата за інформаційні послуги, що надаються інформантами засобами електронного зв'язку (новини он-лайн, анонс тощо);

5) оплата робіт та послуг, що надаються у сфері управління державним боргом (рейтингові, інформаційні, дорадчі, агентські, юридичні, аудиторські, перекладацькі; роботи та послуги, пов'язані з розміщенням ОВДП та ОЗДП тощо);

6) видатки, пов'язані з висланням за межі України іноземців-порушників;

7) оплата послуг кабельного телебачення;

8) орендна плата за земельні ділянки як обов'язкові платежі в бюджет згідно із Законом України від 03.07.92 N 2535-XII "Про плату за землю";

9) виплата моральних збитків юридичним особам;

10) оплата за проведення ритуальних послуг (в т.ч. оплата установою послуг священика, спорудження на могилі померлого (загиблого) надгробка, огорожі навколо могили тощо);

11) оплата за послуги крематорію з утилізації біовідходів або їх захоронення;

12) оплата за послуги з пошиття одягу з давальницької сировини.

13. Перерахування усіх видів пені, штрафних санкцій, неустойки та збитків від інфляції.

Видатки на відрядження (код 1140).

1. До цієї категорії відносяться видатки на оплату проїзду, добових, квартирних під час службових відряджень; оплату підйомних, проїзду, добових при переміщенні працівників; сесійних виїздів народних суддів; відряджень на курси і в навчальні заклади на сесії, семінари, наради і конференції, тобто всі видатки на відрядження, що сплачуються за рахунок бюджетних коштів у випадках передбачених чинним законодавством України.

2. Видатки на придбання службових проїзних квитків та оплату проїзду за маршрутними листами.

3. Надбавки до заробітної плати, що виплачуються у передбачених рішеннями Уряду випадках окремим категоріям працівників замість компенсації видатків на відрядження (добових, квартирних).

4. Видатки на відрядження працівників бюджетних установ (організацій) на сесії, наради, з'їзди наукового характеру, а також різного роду поїздки з науковою метою, відрядження викладачів, проїзд на виробничу практику студентів, учнів.

5. Оплата відряджень (у т.ч. проїзду, добових, польових тощо) учнів, студентів, тренерів, інших учасників на учбово-тренувальні збори, змагання, олімпіади тощо; оплата проїзду та добових при звільненні військовослужбовців строкової служби.

6. Оплата медичного страхування при виїзді за кордон, оплата зборів за відкриття віз при виїзді за кордон, а також плата за користування залом офіційних делегацій посадовими особами, які їдуть у відрядження або повертаються з нього.

Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (**код 1160**).

До цієї категорії відносяться платежі з оплати бюджетними установами (організаціями) комунальних послуг та енергоносіїв, включаючи оплату енергоносіїв для виробничих та громадських потреб (у тому числі оплату видатків на утримання та експлуатаційне обслуговування орендованого нерухомого майна).

код 1161 - оплата тепlopостачання - здійснюється оплата тепlopостачання;

код 1162 - оплата водопостачання і водовідведення - здійснюється оплата водопостачання і водовідведення;

код 1163 - оплата електроенергії - здійснюється оплата електроенергії (у тому числі по освітленню вулиць), включаючи оплату послуг з її транспортування;

код 1164 - оплата природного газу - здійснюється оплата природного газу, включаючи оплату послуг з його транспортування; оплата скрапленого (балонного) газу;

код 1165 - оплата інших комунальних послуг - здійснюється оплата інших комунальних та експлуатаційних послуг (утримання в чистоті будівель, дворів, доріг, вивіз сміття; прибирання парків, скверів, площ, майданчиків, місць загального користування, кладовищ; ліквідація стихійних звалищ, миття, утеплення, дезінсекція, дезінфекція та дератизація приміщень; обслуговування ескалаторів, ліфтів, сміттепроводів, антен тощо);

- витрати на технічне обслуговування та утримання в належному стані (крім ремонту) електричних мереж, сантехнічних вузлів, обслуговування комунікацій, які є складовою частиною будівлі (наприклад, тепlopостачання, водопостачання тощо).

код 1166 - оплата інших енергоносіїв - здійснюється оплата інших енергоносіїв: дров, мазуту, торфу, вугілля тощо, включаючи видатки пов'язані з їх вантаженням та перевезенням.

Придбання палива для господарських потреб, якщо таке паливо не використовується установою для обслуговування транспортних засобів.

Дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення (**1170**)

До цієї категорії відносяться видатки, передбачені на дослідження і розробки, що включають оплату різноманітних послуг, наданих згідно з укладеними угодами сторонніми установами та організаціями, в ціну яких входять витрати установи – надавача послуг.

Якщо розпорядник бюджетних коштів є безпосереднім виконавцем програм та заходів, то витрати здійснюються за відповідними кодами економічної класифікації залежно від виду витрат та суті платежу.

Якщо бюджетні асигнування на виконання окремої частини програми виділяються розпорядником бюджетних коштів підвідомчим установам, які є одержувачами бюджетних коштів, то видатки одержувачів бюджетних коштів здійснюються згідно з планом використання бюджетних коштів. Крім того, за даним кодом здійснюються видатки вищих навчальних закладів та наукових установ відповідно до діючих нормативних документів.

Ця категорія включає в себе:

код 1171 "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм"

1. Включає видатки, які забезпечують розвиток у певній галузі економіки.

2. За цим кодом здійснюються:

1) видатки на оплату послуг бюджетним, госпрозрахунковим, будь-яким іншим установам та організаціям за надані науково-дослідні послуги, розробки, послуги з експериментального проектування тощо (на підставі укладених угод);

2) видатки на виконання державних програм, оплата яких здійснюється на підставі укладених угод з виконавцями проектів програм, які забезпечують розвиток у певній галузі (такі державні програми, як "Докорінне поліпшення земель підприємств агропромислового комплексу", "Селекція в тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу", "Загальнодержавна (Національна) космічна програма" тощо);

3) витрати на геологорозвідувальні та топографо-геодезичні роботи, а також витрати, пов'язані з виконанням робіт по експериментальному проектуванню та послуг науково-дослідних організацій, інших установ (як державних, так і госпрозрахункових) по реалізації частки державних багатоцільових та інших програм, що здійснюються відповідно до укладених угод.

3. Оплата витрат на складання загальнодержавних норм, технічних умов і технічних інструкцій по дослідженнях, проектуванню, будівництву, розробці схем генеральних планів промислових вузлів, схем захисту територій від небезпечних геологічних процесів, проектів забудов міст, сіл, селищ, що проводяться за рахунок бюджетних коштів.

4. Розробка сторонніми організаціями дослідних зразків обладнання для подальшого його впровадження у серійне виробництво, розробка дослідних зразків програмного забезпечення, що є результатом науково-технічних робіт.

код 1172 "Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку"

1. Включає видатки, які не відносяться до витрат розвитку (не включені в позицію 1171).

За цим кодом здійснюються:

1) видатки на виконання окремих заходів відповідно до укладених угод з підприємствами (організаціями), наприклад: молодіжні програми і заходи державних органів у справах сім'ї і жінок; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань; підготовка і участь національних збірних команд України в Олімпійських та Паралімпійських іграх; програми і заходи в галузі культури та мистецтва і засобів масової інформації; витрати, пов'язані з виготовленням дипломних та курсових робіт (фільмів) студентами кінофакультетів; фільмів та книжкової продукції за державним замовленням; проведення учнівських олімпіад, конкурсів, конференцій, міжгалузевих заходів та спортивних заходів тощо;

2) видатки на проведення культурно-мистецьких акцій, інформаційно-просвітницьких заходів як в Україні, так і за її межами (виставки, виступи художніх колективів, конференції, виготовлення фільмів, відеороликів тощо);

3) поточні видатки на окремі централізовані заходи, які проводяться згідно з діючим законодавством;

4) видатки на проведення організаційних робіт оздоровчих закладів, які не є бюджетними установами (у тому числі оздоровчо-екскурсійних та пересувних наметових таборів), для оздоровлення та відпочинку дітей;

5) видатки проведення окремих заходів, пов'язаних з організацією та проведенням виборів і референдумів, міжнародних саммітів, з'їздів, конференцій, офіційних державних заходів;

б) видатки на організацію та проведення офіційних заходів за участю керівництва держави.

2. Витрати, пов'язані з прийомом офіційних іноземних делегацій в Україні, реалізацією програм міжнародного співробітництва за кордоном, проведенням виставок, фестивалів, днів культури, техніки тощо, якщо це передбачено видатками на міжнародну діяльність.

3. Збір на обов'язкове пенсійне страхування, що стягується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 N 1740 "Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій" у випадку закупівлі валютних коштів з метою обслуговування державного боргу.

4. Оплата комісійних зборів за борговими зобов'язаннями держави, по конверсії валюти та оплата комісійних зборів, списаних іноземними банками за переказ валютних коштів за кордон, а також штрафів, сплата яких пов'язана із здійсненням платежів за державним боргом.

5. Видатки, пов'язані з оплатою згідно з чинним законодавством післядипломної підготовки (перепідготовки) кадрів, підвищення кваліфікації кадрів за договорами у закладах, які мають необхідну ліцензію на проведення таких навчань, та/або результатом яких є отримання посвідчення (сертифікату) встановленого зразка, щодо набуття відповідних професійних навиків.

6. Оплата підготовки студентів, аспірантів на базі іншого навчального закладу за умови, якщо зазначені видатки передбачені програмою підготовки, затвердженою в установленому порядку.

Субсидії і поточні трансферти (1300).

До цієї категорії відносяться всі невідплатні державні платежі які не підлягають поверненню і передбачаються лише на поточні цілі одержувача бюджетних коштів.

Під субсидіями розуміють всі невідплатні поточні виплати підприємствам, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств.

Трансфертні платежі є невідплатними і безповоротними і не являють собою придбання товарів чи послуг, надання кредиту або виплату непогашеного боргу. Трансферти населенню можуть надаватись як у готівковій формі, так і шляхом оплати рахунків.

Ця категорія включає:

– код **1310** - субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям) - це поточні платежі юридичним особам, які включають субсидії госпрозрахунковим підприємствам, установам та організаціям; субсидії підприємствам і організаціям сільського господарства; субсидії на покриття збитків підприємств; державна підтримка підприємств; приріст обігових коштів (в т.ч. шляхом внесків у статутні фонди); державна підтримка громадських організацій інші субсидії. За зазначеним кодом одержувачі бюджетних коштів здійснюють тільки поточні видатки, а капітальні видатки - за кодом 2410. Бюджетні установи не можуть отримувати трансфертні платежі.

– код **1320** - поточні трансферти органам державного управління інших рівнів - це кошти, що передаються іншим бюджетам (включаючи дотації бюджетам інших рівнів).

– код **1330** - трансферти із загального до спеціального фонду бюджету – це кошти, які перераховуються із загального фонду до спеціального фонду в межах одного бюджету, або від однієї установи іншій за відповідним рішенням;

- код **1340** – поточні трансферти населенню

Трансферти населенню - це поточні платежі фізичним особам або надання їм матеріальної допомоги у натуральному вигляді, які передбачені для збільшення їх доходу. Подібні платежі можуть бути окремою добавкою до бюджету певної сім'ї чи особи або компенсуванням певних видів витрат, наприклад, на харчування, комунальні послуги, оплату за проїзд тощо. До цієї категорії також включаються допомоги інвалідам, багатодітним сім'ям, стипендії, пенсії, путівки на оздоровлення. Податок з доходів фізичних осіб та всі платежі відповідно до чинного законодавства з цих сум передбачаються за цим же кодом.

– код **1341** - виплата пенсій і допомог, у тому числі всі компенсаційні виплати, передбачені Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", крім витрат на надання пільг постраждалим внаслідок аварії на ЧАЕС громадянам на оплату за користування житлом, за послуги транспорту і зв'язку та на придбання палива особам цієї категорії, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення; відшкодування бюджетними організаціями пільгових пенсій при достроковому виході на пенсію тощо; довічне утримання суддів; довічні стипендії, довічна плата, яка встановлюється відповідно до чинного законодавства, регресні та інші виплати, які за своєю суттю прирівняні до виплати пенсії.

– код **1342** - стипендії, крім стипендій, які призначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; доплати до стипендії; матеріальна допомога (у тому числі в натуральному виразі) студентам, учням, аспірантам, докторантам.

код 1343 - інші поточні трансферти населенню

1. Оплата безоплатно наданих квартир і комунальних послуг (у тому числі проживання депутатів у готелях та службових квартирах); додаткові виплати членам сімей у зв'язку із службовими відрядженнями одного із членів сім'ї; додаткові виплати населенню на покриття витрат на придбання твердого палива та скрапленого газу, на оплату житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку (якщо зазначені видатки передбачені чинним законодавством); надання допомоги (грошової або натуральної) ветеранам та непрацюючим пенсіонерам за рахунок бюджетної установи; одноразова грошова допомога громадянам, які постраждали від стихійного лиха; виплати за шкоду, заподіяну здоров'ю; оплата путівок на оздоровлення (у тому числі дітей), санаторно-курортне лікування; лікування за кордоном відповідно до чинного законодавства; оплата зубопротезування; відшкодування моральних збитків фізичним особам; премії, гранти та стипендії, які призначаються Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іменні премії міністерств та державних академій наук, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; інші виплати громадянам відповідно до чинного законодавства України та рішень місцевих органів самоврядування; матеріальна допомога студентам і учням з числа дітей-сиріт та дітей, які залишилися без батьківського піклування, іншим категоріям громадян, якщо це передбачено чинним законодавством; винагорода в грошовій або натуральній формі за участь у рятувальних

роботах або в інших надзвичайних ситуаціях; винагорода за перемогу у змаганнях, конкурсах, олімпіадах тощо; повернення заощаджень громадян; пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів професійно-технічних навчальних закладів.

2. Оплата пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за користування житлом, за послуги транспорту на проїзд один раз на рік до будь-якого пункту України і назад автомобільним або повітряним, або залізничним, або водним транспортом, за послуги зв'язку та на придбання палива особам цієї категорії, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення.

3. Оплата видатків на державне обов'язкове особисте страхування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, працівників пожежної охорони, податкової міліції, правоохоронних органів та інших осіб відповідно до чинного законодавства.

4. Оплата освітньо-професійної підготовки спеціалістів, яка забезпечує здобуття повної вищої освіти або другої вищої освіти відповідно до чинного законодавства.

5. Видатки, пов'язані з виконанням програми розселення і облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей (згідно з договорами на виконання послуг, компенсація за проїзд і перевезення багажу депортованих, оплата за навчання осіб з числа депортованих тощо).

6. Видатки фізичним особам або за них у межах благодійних акцій (наприклад, благодійна акція "Милосердя").

код 1350 - поточні трансферти за кордон

Трансферти за кордон включають в себе невідплатні, безповоротні платежі іншим країнам, міжнародним організаціям, наднаціональним органам, некомерційним зарубіжним закладам; членські внески до міжнародних організацій. Код не передбачає надання трансфертів фізичним особам.

4.2.2. Капітальні видатки

Під капітальними видатками (**2000**) розуміють платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів.

Виготовлення проектно-кошторисної документації на будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт будівель, споруд і об'єктів та виконання супровідних робіт, які відповідно до державних будівельних норм є складовою частиною загальної вартості зазначених робіт, мають бути здійснені за кодом виконання основних робіт.

Видатки по найму транспорту для будівельних робіт і капітального ремонту будівель відносяться до капітального будівництва та капітального ремонту.

Придбання основного капіталу (2100).

Зазначений код передбачає витрати на придбання або створення власними силами основних засобів та окремих інших необоротних матеріальних активів.

До основних засобів належать матеріальні цінності, що призначаються для використання у господарській діяльності протягом періоду, який перевищує 365 календарних днів та вартість яких без податку на додану вартість перевищує 1000 гривень. Сюди відносяться такі види товарів тривалого користування, як нерухомі

основні засоби, у тому числі житлові споруди, меблі, обладнання, прилади, а також рухомі основні засоби, такі як транспортні засоби тощо.

- код 2110 - придбання обладнання і предметів довгострокового користування.

1. Включає придбання виробничого та невиробничого обладнання і предметів довгострокового користування, створення комплексних систем. За цим кодом можуть здійснюватися видатки по монтажу та пусконаладці обладнання на місцях їх безпосередньої експлуатації, якщо це обумовлено угодою на придбання зазначеного обладнання.

2. За цим кодом здійснюється:

1) придбання виробничого обладнання і предметів довгострокового користування для підприємств (установ) і для реалізації багатоцільових проектів (програм);

2) придбання бюджетними установами і організаціями транспортних засобів, автомобілів, приладів, машин, механізмів, верстатів, виробничого обладнання;

3) придбання бурового устаткування, геодезичних інструментів, науково-дослідних приладів;

4) придбання спеціальних креслярських столів;

5) придбання килимів, штор, сервізів тощо (якщо вартість без ПДВ перевищує 1000 грн.);

6) придбання обладнання та інвентарю довгострокового користування для санаторіїв, лікувальних закладів, придбання іншого виробничого обладнання довгострокового користування;

7) придбання невиробничого обладнання і предметів довгострокового користування для підприємств (установ) і для реалізації багатоцільових проектів (програм);

8) придбання меблів службового призначення, меблів для дитячих та навчальних закладів, меблів для медичних та лікувально-профілактичних закладів, а також спеціальних меблів для закладів культури;

9) придбання автомобілів;

10) придбання кондиціонерів;

11) придбання оргтехніки, комп'ютерної техніки, активного мережевого та телекомунікаційного обладнання;

12) придбання спортивного обладнання;

13) придбання протипожежного приладдя;

14) придбання обладнання для їдалень, буфетів;

15) витрати на поповнення музейних фондів, книг для бібліотечних фондів.

До цієї категорії відносяться видатки на придбання та випуск підручників для бібліотечних фондів навчальних закладів, а також придбання статутів, порадників, військово-навчальної та спеціальної літератури для навчальних потреб військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу;

16) придбання сценічно-постановочних засобів (декорації, меблі й реквізит, бутафорія, театральні й національні костюми, головні убори, білизна, взуття, перуки) вартістю за одиницю понад 10 гривень;

17) придбання невмонтованого обладнання, яке включене у вартість зведеного кошторису на капітальне будівництво та реконструкцію будов і об'єктів.

3. Видатки на придбання (незалежно від вартості) сільськогосподарських машин та знарядь до них; усіх видів засобів пересування, призначених для переміщення людей і вантажів.

4. Видатки на придбання племінної худоби, інших тварин, зокрема службових собак.

5. Оплата видатків на придбання плодово-ягідних дерев, кущів та озеленювальних і декоративних насаджень для облаштування територій установ, дворів будинків, вулиць, площ, садів, які передбачають виникнення необоротних активів.

6. Видатки на придбання зброї для установ і організацій, які відповідно до чинного законодавства мають право на їх придбання, але не мають видатків по коду 1150.

код 2120 - капітальне будівництво (придбання)

До цього коду відносяться:

код 2121 - будівництво (придбання) житла - видатки по капітальному будівництву нових житлових будівель та приміщень, придбанню житлових приміщень, об'єктів (у тому числі на вторинному ринку), житлових приміщень для військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, гуртожитків, казарм, об'єктів державного житлового фонду; пайова участь у будівництві житла (в т.ч. шляхом участі у Фонді фінансування будівництва).

До цього коду також відноситься оплата винагороди управителю Фонду фінансування будівництва, що передбачено Законом України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та управлінні нерухомістю".

код 2122 - будівництво (придбання) адміністративних об'єктів-видатки по капітальному будівництву та придбанню адміністративних об'єктів;

код 2123 - інше будівництво (придбання) - видатки по капітальному будівництву нових об'єктів, що не включені в позиції 2121 - 2122.

Слід зазначити, що, враховуючи сучасні умови, капітальні видатки на придбання об'єктів виробничого і невиробничого призначення бюджетними організаціями та установами обліковуються за тими ж кодами, що й капітальне будівництво таких об'єктів.

За кодами 2121-2123 враховуються будівельні матеріали, які купують за рахунок коштів, що передбачаються на капітальне будівництво і використовуються у процесі будівельних робіт.

Коди 2121-2123 включають в себе також придбання обладнання, що підлягає встановленню, а саме: готові до встановлення будівельні конструкції і деталі. До них відносяться металеві, залізобетонні і дерев'яні конструкції, збірні елементи, обладнання для опалювальної, вентиляційної, санітарно-технічної системи, обладнання та меблі, що потребують монтажу і передбачаються до встановлення (тобто те, що існує тільки вмонтованим, вбудованим, а також комплекти запасних частин такого обладнання), машини та механізми, обладнання та прилади, необхідні для ведення будівельних робіт, якщо це обумовлено кошторисом на будівництво (крім окремих видів устаткування і машин, що є рухомими транспортними одиницями, не зв'язаними з технологією виробництва).

код 2130– капітальний ремонт

Видатки здійснюються на підставі договорів та складених кошторисів на капітальний ремонт. Відповідальність за розмежування видатків, пов'язаних з ремонтом, на поточні та капітальні покладається виключно на розпорядника та одержувача бюджетних коштів.

код 2131 – капітальний ремонт житлового фонду

За цим кодом здійснюються видатки на капітальний ремонт житлових будівель та приміщень (у тому числі гуртожитків та казарм).

код 2132 – капітальний ремонт адміністративних об'єктів

За зазначеним кодом здійснюються видатки на капітальний ремонт адміністративних об'єктів.

код 2133 – капітальний ремонт інших об'єктів

За зазначеним кодом здійснюються видатки на:

капітальний ремонт інших об'єктів, що не включені в позиції 2131–2132 (в тому числі доріг, об'єктів по благоустрою міст, сіл, селищ);

капітальний ремонт автомобілів та обладнання, а також оплату запчастин до них, якщо вони включені до кошторису на проведення капітального ремонту, який є невід'ємною частиною угоди, укладеної з надавачем послуг.

За кодами 2131–2133 здійснюється також капітальний ремонт окремих вузлів та систем, які є складовою частиною об'єктів, а саме: водопостачання, газопостачання, каналізації, кондиціонування, пожежної охорони, сміттепроводів, пасажирських та вантажних ліфтів тощо.

код 2140 - реконструкція та реставрація

До цього коду відносяться:

код 2141 - реконструкція житлового фонду

За цим кодом здійснюються видатки на:

- реконструкцію житлових будівель та приміщень (у тому числі гуртожитків та казарм);

- розширення житлових будівель та приміщень (у тому числі гуртожитків та казарм);

код 2142 - реконструкція адміністративних об'єктів

За цим кодом здійснюються видатки на:

- реконструкцію адміністративних об'єктів;

- розширення адміністративних об'єктів.

код 2143 - реконструкція інших об'єктів

За цим кодом здійснюються видатки на:

- реконструкцію інших об'єктів, що не включені в позиції 2141 - 2142;

- технічне переоснащення діючих підприємств (за винятком придбання обладнання і предметів довгострокового користування);

- розширення діючих підприємств.

код 2144 - реставрація пам'яток культури, історії, архітектури

До цього коду відносяться видатки на реставрацію:

1) будинків, споруд, пам'ятних місць і предметів, пов'язаних з найважливішими історичними подіями в житті народу, розвитком науки, техніки, культури, життям і діяльністю видатних діячів;

2) унікальних ансамблів і комплексів, окремих об'єктів архітектури, а також пов'язаних з ними творів монументальної скульптури і живопису, декоративно-ужиткового і садово-паркового мистецтва;

3) визначних творів монументального, образотворчого і декоративно-ужиткового мистецтва, а також старовинних рукописів тощо.

За кодами 2131-2144 враховуються будівельні матеріали, які купують за рахунок коштів, що передбачаються на капітальний ремонт реконструкцію та реставрацію і використовуються в процесі ремонтних робіт. Сюди також відноситься придбання обладнання, що підлягає встановленню, а саме: готові до встановлення будівельні конструкції і деталі. До них відносяться металеві, залізобетонні і дерев'яні конструкції,

збірні елементи, обладнання для опалювальної, вентиляційної, санітарно-технічної системи, обладнання та меблі, що потребують монтажу і передбачаються до встановлення (тобто те, що існує тільки вмонтованим, вбудованим).

Необхідно мати на увазі, що за кодами 2110-2140 здійснюються лише витрати бюджетних установ та організацій (розпорядників бюджетних коштів). Видатки бюджету на придбання основного капіталу для госпрозрахункових або інших підприємств, організацій (одержувачів бюджетних коштів) відносяться до категорії "Капітальні трансферти".

У випадку, коли за дорученням розпорядника бюджетних коштів функції замовника по будівництву, капітальному ремонту, реконструкції та реставрації будов і об'єктів за рахунок бюджетних коштів виконують госпрозрахункові установи та організації (одержувачі бюджетних коштів) та після закінчення будівництва і здачі будов та об'єктів в експлуатацію зазначені будови, об'єкти обліковуються як основні засоби у складі необоротних активів бюджетних установ, то ці видатки на будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та реставрацію мають бути заплановані за кодами 2120 - 2140.

Якщо при здійсненні капітального будівництва за рахунок бюджетних коштів необоротні активи збільшуються у обліку госпрозрахункових установ, то зазначені видатки на будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та реставрацію мають бути заплановані за кодом 2410 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)".

Створення державних запасів і резервів (2200)

Сюди включаються витрати на закупівлю товарів для створення стратегічних та надзвичайних запасів, запасів зерна та інших товарів, що мають особливо важливе значення для країни, зокрема державні фонди дорогоцінних металів та каміння, а також державний матеріальний резерв. Не включаються звичайні запаси або оборотні матеріальні кошти, а також резервні фонди.

Придбання землі і нематеріальних активів (2300)

1. Ця категорія охоплює видатки по придбанню землі, лісів, внутрішніх вод, родовищ корисних копалин, але не будівельних об'єктів і споруд, розміщених на них. Коли вартість землі неможливо відділити від вартості споруди, сплачена сума повинна відображатись повністю на придбання того компоненту, який є переважаючим. Також сюди включається оплата права на використання надр.

2. Придбання нематеріальних активів, тобто активів, що не мають фізичної та/або матеріальної форми, використовується установою в процесі її господарської діяльності більше року.

Поняття "нематеріальні активи" включає в себе:

1) право користування природними ресурсами (право користування надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище тощо);

2) право на знаки для товарів і послуг (товарні знаки, торгові марки, фірмові назви тощо);

3) право на об'єкти промислової власності (право на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, ноу-хау, захист від недобросовісної конкуренції тощо);

4) авторські та суміжні права (літературні та музичні твори, програми для ЕОМ, бази даних тощо);

5) придбання програмного забезпечення для комп'ютерної та обчислювальної техніки (програмних продуктів, інформаційних систем та комплексів, баз даних, WEB-сторінок/сайтів/порталів тощо) з передачею майнових прав власності на його використання, коли авторські права власності на об'єкт інтелектуальної власності (зазначене програмне забезпечення) залишаються у виробника (постачальника);

б) інші нематеріальні активи (право на провадження діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо).

3. Оплата робіт по створенню програмного забезпечення (програмних продуктів, інформаційних систем та комплексів, баз даних, WEB-сторінок/сайтів/порталів) за умови передачі майнових прав власності замовнику.

4. Сплата роялті, тобто періодичні відрахування, які за ліцензійною угодою сплачує ліцензіат за право користування предметом ліцензійної угоди - винаходом, патентом, виданням книги, прокатом кінофільму, постановкою п'єси, виконанням авторської музики тощо.

Капітальні трансферти (2400)

Капітальні трансферти - це невідплатні односторонні платежі органів управління, які не ведуть до виникнення або погашення фінансових вимог. Вони передбачені на придбання капітальних активів, компенсації втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу, або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. До цієї категорії включаються також трансфертні платежі підприємствам для покриття збитків, акумульованих ними протягом ряду років, або таких, які виникли в результаті надзвичайних обставин. Капітальними трансфертами вважаються невідплатні, безповоротні платежі, які носять одноразовий і нерегулярний характер як для донора, так і для їх отримувача (бенефіціара). Кошти, що виділяються з бюджету як капітальні трансферти, мають цільове призначення.

Платежі органів державного управління, що являють собою інвестиції в акціонерний капітал підприємств та підлягають поверненню в майбутньому, відносяться не до цієї категорії, а до кредитування.

код 2410 - капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям - це капітальні трансферти одержувачам (тобто всі капітальні видатки одержувачів), внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності відповідно до чинного законодавства.

Також здійснюються капітальні видатки вищих навчальних закладів та наукових установ відповідно до діючої нормативної бази.

код 2420 - капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів;

код 2430 - капітальні трансферти населенню;

код 2440 - капітальні трансферти за кордон включають невідплатні, безповоротні платежі органів державного управління, призначені для здійснення капітальних витрат, що передаються іншим країнам, міжнародним організаціям, наднаціональним органам, некомерційним установам та іншим економічним одиницям, що не є резидентами.

код 2450 - капітальні трансферти до бюджету розвитку - це кошти, які перераховуються із загального фонду до спеціального фонду в межах одного бюджету за відповідним рішенням (згідно зі статтею 71 Бюджетного кодексу України).

Питання для самоперевірки

1. Для чого потрібен кошторис доходів і видатків для бюджетної установи?

1. Які ви знаєте види кошторисів бюджетних установ?

2. Які видатки включає код 1110?
3. Які видатки включає код 1130?
4. Які видатки включає код 1139?
5. Які видатки включає код 1160?
6. Які видатки включає код 1170?
7. Які видатки включає код 2110?
8. Які видатки включає код 2120?
9. Які видатки включає код 2130?
10. Які видатки включає код 2133?

Розділ V Управління фінансуванням бюджетних закладів та установ соціальної сфери

5.1. Управління фінансуванням закладів охорони здоров'я

Основними сільовими показниками, які враховуються при визначенні витрат на утримання установ охорони здоров'я, є такі: кількість лікарняних ліжок, кількість лікарських посад, кількість лікарських відвідувань (поліклінік), кількість ліжко-днів.

Кількість лікарняних ліжок розраховують згідно з прогнозом економічного і соціального розвитку із урахуванням демографічних, соціально-економічних, культурно-побутових та інших умов розвитку певного регіону. Відповідно до кількості ліжок у лікарні визначають штати лікарів, середнього і молодшого медичного персоналу. Разом з тим, середня тривалість перебування пацієнтів у лікарні в Україні становила 12,3, а в країнах ЄС – 10 – лише 7,5 дні, що свідчить про недостатню ефективність використання бюджетних коштів.

Кількість лікарських відвідувань – це показник, що використовується для визначення витрат на придбання медикаментів і перев'язувальних засобів (код 1132) при амбулаторному обслуговуванні населення.

Кількість лікарських відвідувань у поліклініці визначають, виходячи з кількості середньорічних лікарських посад, кількості годин роботи лікаря цієї спеціальності на день (наприклад, 6 год. 30 хв. для дільничного терапевта), норми прийому хворих за годину та кількості робочих днів на рік. Так, норма прийому дільничного терапевта дорівнює 22 чоловіки за день (15 чоловік за 3 години роботи в поліклініці та 7 чоловік за 3,5 години при наданні допомоги вдома).

Оплата праці медичних працівників (код 1111) здійснюється за фактично відпрацьований час, виходячи з посадового окладу з урахуванням доплат, надбавок та інших підвищень, передбачених українським законодавством. Схемні посадові оклади лікарів-хірургів усіх спеціалізацій, лікарів-анестезіологів та лікарів-ендоскопістів підвищуються за здійснення оперативних втручань від 15 % до 40 %. Крім того, медпрацівникам передбачені такі види доплат: за роботу в нічний час (до 35 % годинної тарифної ставки за кожну годину роботи в нічний час); за суміщення професій і посад (до 50 % посадового окладу відсутнього працівника) та інші. Працівники медичних закладів можуть преміюватися за досягнення кращих результатів у роботі за встановленими показниками.

За результатами аналізу фінансового забезпечення державного сектора охорони здоров'я в період незалежності країни експертами було виявлено масштабне скорочення обсягів фінансування, які в 2004 р. зменшилися майже у 8 разів від рівня, досягнутого в 1991 р. Це призвело до виникнення таких негативних явищ, як недофінансування витрат на медикаменти і харчування, відсутність коштів на впровадження нового медичного обладнання, погіршення якості медичного обслуговування; зростання корупції та “тіньового” сектора охорони здоров'я. В 2002-2006 рр. ситуація з фінансуванням охорони здоров'я трохи поліпшилась (див. табл. 5.1).

Таблиця 5.1.

Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я протягом 2002-2006 років, млн. грн.*

Видатки	2002	2003	2004	2005	2006
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
Підбирання обладнання і предметів довгострокового користування	347,5	644,1	1148,0	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	261,0	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.

Для підвищення якості медичного обслуговування населення багатьма фахівцями пропонується перепідпорядкувати клінічні установи Академії медичних наук України Міністерству охорони здоров'я нашої країни. Проти виступають провідні вчені-медики, оскільки це може зашкодити розвитку медичної науки в Україні.

Більшість науково-дослідних установ АМН є установами клінічного профілю і мають сучасні потужні клінічні бази, де хворим надається висококваліфікована медична допомога. Загальний ліжковий фонд клінік становить понад вісім тисяч ліжок (з них половина припадає на хірургічні ліжка). До інститутів академії хворі направляються на стаціонарне лікування або на консультацію Міністерством охорони здоров'я, міськими, обласними відділеннями охорони здоров'я з усіх регіонів України. Про обсяг медичної допомоги, яка надається населенню клініками наукових установ, можуть свідчити, наприклад, результати їх діяльності за 2007 рік. Так, 2007 р. у поліклініках було прийнято 744 636 хворих (із них 14,6% - жителі села, 15,8% - діти). Стаціонарну допомогу дістали 159 350 хворих (із них жителів села 18%, дітей – 13,9%). Загальна кількість оперативних втручань становила 84 560, причому половина хірургічних операцій (50,4%) – це операції найвищої, четвертої-п'ятої категорії складності.

Клініки інститутів є не тільки лікувальними, але й науковими підрозділами - саме тут проводяться наукові дослідження, спрямовані на розробку нових і вдосконалення існуючих методів діагностики, лікування та профілактику найпоширеніших хвороб людини. Відокремити наукову діяльність в інститутах від клінічної неможливо.

Академія медичних наук працює на охорону здоров'я населення України, ніяк не конкуруючи з Міністерством охорони здоров'я, а співпрацюючи з ним. Зокрема наукові установи академії за роки її існування брали участь у розробці і виконанні 23 національних і державних програм, спрямованих на боротьбу з найпоширенішими захворюваннями, на збереження здоров'я населення та охорону довкілля.

У плануванні витрат за кодами кошторису медичних установ важливе місце посідають норми і нормативи (норми витрат на харчування, на медикаменти тощо). Разом з тим розмір цих норм і нормативів поставлений у залежність від наявних бюджетних коштів. Відповідно, лімітування видатків розпорядниками коштів (за допомогою лімітної довідки) може призводити до скорочення видатків, які вже були

розраховані. Як правило, нестачу коштів покривають самі хворі або їх рідні, хоч це й суперечить Конституції країни. Тому необхідним є введення **страхової медицини**.

Держвидатки на охорону здоров'я (як частка ВВП) в Україні – 3,7%. Але не можна не брати до уваги, якими непомірно високими є власні витрати населення на ці потреби. За даними звіту СБ, уже 2004 року в загальному фінансуванні медицини частка держави становила 58,2%, а приватних платежів населення – 41,2%. Але ці дані із зрозумілих причин теж не можна назвати вичерпними.

В Україні в 2003 і 2004 роках громадяни витрачали на медицину від 9,2 до 13,3 млрд. грн. Щороку. Це – так звана плата споживачів послуг, купівля ліків, неформальні платежі, оплата транспорту, харчування тощо.

Нині вся галузь охорони здоров'я фінансується не більш як на 60 відсотків від потреби, і 80 відсотків цих коштів йдуть на заробітну плату медичних працівників. Сьогодні в галузі працює 1 мільйон 300 тисяч співробітників, а рівень зарплати – найнижчий серед бюджетних професій, на 27-му місці, що провокує хабарництво в галузі.

Найгостріші і найболючіші питання – це доведення заробітної плати медичних працівників до єдиної тарифної сітки, приблизно до 1100 гривень.

Із запровадженням законопроекту про **обов'язкове державне медичне страхування** галузь охорони здоров'я зможе одержати додатково значні кошти.

Метою загальнообов'язкового медичного страхування є гарантування громадянам захисту їх майнових інтересів у разі виникнення страхового випадку, іншими словами **майнового відшкодування**, пов'язаного з можливими особистими витратами на лікування (мається на увазі купівля ліків, проведення ряду діагностичних обстежень).

5.2. Особливості фінансування соціального захисту населення та закладів соціального забезпечення

Соціальний захист населення – це складова соціальних гарантій населенню, які повинні забезпечуватися державою відповідно до засад соціальної політики. Серед них: гарантування кожному працівнику мінімального рівня заробітної плати та її індексації; вирівнювання рівнів життя малозабезпечених верств населення; захист купівельної спроможності малозабезпечених громадян тощо.

З 1 січня 2008 року зросли допомоги малозабезпеченим сім'ям, по догляду за дитиною до трирічного віку, одиноким матерям, на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, та тимчасова допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів.

Збільшено й рівень прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для визначення допомоги відповідно до Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” з 121 гривні для працездатних осіб до 133 гривень, з 170,5 гривні до 187,5 гривні – для непрацездатних, з 181,50 гривні до 200 гривень – для інвалідів, з 187,55 гривні до 206,25 гривні – для дітей до 18 років. Для кожної дитини в малозабезпеченій багатодітній сім'ї, в якій виховується троє або більше дітей віком до 16 років (до 18 років, якщо дитина навчається), рівень забезпечення прожиткового мінімуму становить 50 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для дитини відповідного віку. Тобто, для дітей до шести років з 1 січня він становить 263 гривні, від 6 до 18 років – 331,5 гривні. У 2007 році для всіх категорій він становив 204,60 гривні.

Допомога при народженні дитини буде надаватися органами праці та соціального захисту. При народженні першої дитини сім'я отримає 12240 гривень (до цього – 8500). Виплата проводитиметься частинами: 4800 виплатять сім'ї відразу, а решту, по 620

гривень щомісяця, впродовж року. Якщо в сім'ї народилася друга дитина, то батьки отримають 25 тисяч гривень. Спершу – 4840, і по 840 гривень отримуватимуть щомісяця протягом двох років. А ось народження третьої і кожної наступної дитини принесе сім'ї вже 50 тисяч гривень. Їх теж виплачуватимуть частинами. Спершу – 5000 гривень і по 1250 гривень щомісяця впродовж трьох років. Слід зазначити, що при визначенні розміру допомоги враховуються всі діти, незалежно від часу їх народження. Наприклад, першу дитину жінка народила у 2000 році, другу – у 2005, а третю – у 2008 році. У такому разі вона одержить допомогу у розмірі 50 тисяч гривень.

Розмір державної соціальної допомоги відповідно до Закону України “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам” зросте більш, ніж у 2,5 рази. Зокрема, інвалідам I групи з 181,5 гривні до 470 гривень, II групи з 145,20 гривень до 376 гривень, а III групи – з 108,90 гривень до 282 гривень.

З 1 січня закон про Державний бюджет України на 2008 рік вніс чимало важливих змін і в питання пенсійного забезпечення громадян. З початку 2008 року для всіх пенсіонерів, які одержують пенсії за базовим пенсійним законом, вартість одного року страхового стажу в солідарній системі збільшено з 1 до 1,2%. А з 1 жовтня 2008 року – до 1,35%. Окрім цього, тим пенсіонерам, у яких під час визначення заробітку для обчислення пенсій було застосовано середню заробітну плату працівників за 2002-2005 роки, пенсії перерахують з урахуванням цього показника за 2006 рік, який становить 928,1 гривні.

У цілому новий підхід до нарахування пенсій дозволить усунути диспропорції в пенсійному забезпеченні громадян, які вийшли на пенсію в різні роки й для призначення пенсії яким застосовували різні показники середньої заробітної плати за різні роки.

За рахунок бюджетних коштів, які виділяються на соціальний захист і соціальне забезпечення, також фінансується ціла низка установ. Серед них: будинки-інтернати для старих та інвалідів, притулки для неповнолітніх, центри соціальних служб для молоді, територіальні центри і відділення соціальної допомоги та інші. Фінансування вказаних закладів здійснюється в межах сум, затверджених у кошторисах. Витрати на заробітну плату обслуговуючого персоналу (**код 1111**) визначаються за штатними розписами, типовими штатами та ставками заробітної плати згідно з тарифікаційними списками. Витрати на медикаменти та перев'язувальні матеріали (**код 1132**), продукти харчування (**код 1133**) тощо визначаються в багатьох соціальних закладах так, як і в закладах охорони здоров'я (наприклад, у будинках-інтернатах для старих та інвалідів, у дитячих закладах-інтернатах для малолітніх інвалідів тощо).

Для підвищення соціального захисту населення необхідно зменшувати в першу чергу найнебезпечніші ризики, якими є ризик втрати роботи, ризик загальної захворюваності.

На відміну від існуючої, політика соціального захисту повинна враховувати: його аналіз та оцінку, стратегію розвитку соціального захисту через механізми підвищення рівня соціального захисту населення, оцінку соціальних ризиків, засоби державного забезпечення. Механізм включає напрями регулювання соціального захисту населення. На основі визначених нормативних показників органи державного регулювання соціального захисту населення мають поетапно відслідковувати їх досяжність і розробляти напрями удосконалення з метою підвищення рівня життя населення.

5.3. Управління фінансуванням установ освіти

Видатки на освіту здійснюються за такими групами закладів: дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта. В Україні спостерігається тенденція до зниження видатків на освіту за рахунок бюджету при зростанні позабюджетних витрат на отримання освітянських послуг. Про видатки на освіту в 2002-2006 рр. можна довідатися з табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Видатки зведеного бюджету на освіту протягом 2002-2006 років, млн. грн

Видатки	2002	2003	2004	2005	2006
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	59,0	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

*Джерело: розраховано на підставі статистичних збірників Мінфіну України.

До **додаткових джерел фінансування освіти** відносять такі види коштів: плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; дотації місцевих органів влади; спонсорська допомога тощо.

До системи дошкільної освіти в Україні передусім належать дошкільні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності. Відповідно до потреб громадян в Україні створюються такі основні види **дошкільних навчальних закладів**: 1) для дітей віком від двох місяців до трьох років (ясла); 2) для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років (ясла-садок); 3) для дітей віком від трьох до шести (семи) років (дитячий садок).

Штатні розписи державних та комунальних дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування і типу встановлюються відповідним органом управління освітою на основі **Типових штатних нормативів** дошкільних навчальних закладів.

Педагогічне навантаження педагогічного працівника дошкільного навчального закладу на тиждень становить:

вихователя групи загального типу – 30 годин;

вихователя групи компенсуючого типу – 25 годин;

соціального педагога – 40 годин;
практичного психолога – 40 годин;
музичного керівника – 24 години;
вихователя-методиста – 36 годин.

Оплата праці педагогічних працівників, спеціалістів, обслуговуючого персоналу та інших працівників дошкільних навчальних закладів (**код 1110**) здійснюється згідно з Кодексом законів про працю України та іншими нормативно-правовими актами.

Утримання та розвиток матеріальної бази дошкільних навчальних закладів у межах **Типового переліку обов'язкового обладнання** фінансується за рахунок коштів засновників.

Вихідною основою для визначення розміру витрат за основними кодами кошторису школи є кількість учнів і класів. Оскільки бюджетний рік не збігається з навчальним, середньорічні показники кількості учнів і класів розраховуються за такою формулою (ця формула використовується для підрахунку контингенту в усіх видах освітніх закладів):

$$K = K_1 \times 8/12 + K_2 \times 4/12,$$

де K – середня кількість учнів (класів);

K_1 – кількість учнів (класів) на початок календарного року;

K_2 – кількість учнів (класів) на початок навчального року (на 01.09).

Кількість учнів на 1 січня планового року приймається на рівні контингенту на 1 вересня поточного року. В той же час кількість учнів на 1 вересня планового року визначається на основі плану прийому. **Граничне наповнення** для I-IX класів становило донедавна 30, а для X-XI класів – 35 чоловік. Кількість обов'язкових годин навчання учнів на тиждень складає: для I-IV класів – 24 години, для V-IX – 36 годин, а для X-XI – 32 години. **Норма навчального навантаження учителя** на тиждень становила донедавна для I-IV класів – 20 годин, для V-XI – 18 годин, зараз – для всіх класів – 18 годин.

Кількість педагогічних ставок по даній групі класів (K) у середніх школах визначається за такою формулою:

$$K = K_r / H_r,$$

де K_r – загальна кількість годин навчальних занять за тиждень за планом;

H_r – норма навчального навантаження вчителя на тиждень.

Відповідно, місячна заробітна плата вчителя за навчальні години (O_{Hr}) розраховується за такою формулою:

$$O_{Hr} = C \times K_r / H_r,$$

де C – встановлена тарифна ставка з урахуванням підвищень;

K_r – фактичне число годин роботи вчителя на тиждень;

H_r – норма навчального навантаження вчителя на тиждень.

Конкретну величину заробітної плати вчителя розраховують, виходячи зі ставки заробітної плати і фактичного обсягу педагогічної роботи, доплат і надбавок.

Фонд заробітної плати адміністративно-господарського і навчально-допоміжного персоналу розраховують, виходячи з типових штатів та посадових окладів.

Якщо в 2004 р. на освіту було виділено 18,3 млрд. гривень (5,3 відсотка від ВВП), то в 2006 р. – 33,1 млрд. (6,4% ВВП), а в 2007 р. – 39 млрд. грн. (6,6 ВВП), із них на середню і дошкільну освіту – 24,8 млрд. грн. Це вдвічі більше, ніж три роки тому.

Дані таблиці 5.2. засвідчують, що в 2000-2007 роках держава значно збільшила бюджетні видатки на освіту.

Видатки зведеного бюджету України на освіту, млрд. грн

Показники	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	1 півріччя 2007
Видатки на освіту, млрд. грн	7,1	9,6	12,3	15,0	18,3	26,8	33,8	19,9
У відсотках до попереднього року	X	132,2	128,1	122,0	122,00	146,4	131,5	58,9
До 2000 року у відсотках	X	135,2	173,2	211,3	257,7	377,5	476,1	280,3
До ВВП	5,0	5,4	4,7	5,6	5,3	6,1	6,3	6,9

*Джерело: складено за даними Дежкомстату України

Разом з тим кожна п'ята школа потребує капітального ремонту, 800 шкіл стоять недобудованими, 3 тис. без центрального опалення, 4,9 тис. без водогонів. На ці потреби потрібно 9,1 млрд. грн. До цього слід сказати, що ще 6 млрд. гривень потрібно на переоснащення шкіл, а всього потрібно 15,1 млрд. грн.

До **вищих навчальних закладів (ВНЗ)** в Україні належать заклади освіти I-II рівня акредитації (коледжі, технікуми, училища), а також заклади освіти III-IV рівнів акредитації (університети, академії, інститути). Джерелами фінансування ВНЗ згідно з Законом України "Про вищу освіту", є кошти державного та місцевого бюджетів, галузевих міністерств, відомств, організацій, кошти фізичних та юридичних осіб. Аналіз структури доходів ВНЗ Міністерства освіти і науки показує, що в них висока частка позабюджетних фондів, тому поставлене завдання зменшити її до 49%

Розмір плати за весь термін навчання або за надання додаткових освітніх послуг встановлюється у договорі, що укладається між ВНЗ та особою, яка навчатиметься, або юридичною особою, що оплачуватиме навчання, і не може змінюватися протягом усього строку навчання.

Для визначення витрат на утримання ВНЗ III-IV рівнів акредитації розраховують середньорічний контингент студентів та аспірантів за формами навчання. Причому, при перерахуванні кількості студентів заочної форми навчання використовують коефіцієнт 0,25, а при перерахуванні кількості студентів вечірньої форми навчання використовується коефіцієнт 0,5 (по відношенню до стаціонару).

Фонд заробітної плати по ВНЗ (**код 1111**) планується за такими групами персоналу: професорсько-викладацький склад, навчально-допоміжний персонал, адміністративно-господарський персонал.

Основними виробничими показниками ВНЗ I-IV рівнів акредитації є число студентів і груп різних форм навчання, які розраховуються як середньорічні.

Як правило, одна ставка викладача встановлюється на 10-15 студентів стаціонару. Кількість груп визначають, виходячи з кількості учнів та студентів і норм наповнення груп. Для денної форми навчання наповненість груп становить 20-30, а для заочних

відділень – 15-20 чоловік. Рентабельними вважаються групи із студентів-платників, які мають не менше 15 учнів чи студентів.

Ставки заробітної плати у ВНЗ III-IV рівнів акредитації залежать від посад (завідувач кафедри, проректор, ректор тощо), вченого звання (доцент, старший науковий співробітник, професор), наукового ступеня (доктор, кандидат наук) і стажу педагогічної роботи (більше 20 років стажу у ВНЗ – доплата складає 30 % до посадового окладу).

Посадові оклади працівників, які мають вчене звання професора, збільшуються в 1,33 рази.

Вагому частку у витратах державних і комунальних ВНЗ становлять стипендії (код 1342). Як правило, вони виплачуються тим студентам, які мають середній бал успішності 4 і вище. В цілому стипендію отримує 80% студентів – бюджетників.

За іншими статтями кошторису ВНЗ III-IV рівнів акредитації видатки планують так само, як і у інших бюджетних установах.

Євроінтеграційні процеси та відкритість соціально-економічної системи України, що вплинули на потребу внутрішнього ринку праці і викликали позитивні зміни в структурі спеціальностей системи вищої освіти, в обсягах підготовки фахівців тощо, мають і негативний вплив на її розвиток. Небезпеку тут становить еміграція осіб вищої кваліфікації, що призводить до погіршення кадрового потенціалу вищої школи. Окрім того, процес міграції “інтелекту” посилюється внутрішніми економічними умовами, для яких характерні безробіття серед висококваліфікованих спеціалістів, низька оплата праці, високий рівень майнового розшарування.

Проблема фінансування вищої освіти зумовлюється особливістю управління фінансами вищої школи, яка характеризується розпорошеністю цієї функції між різними відомствами України (Міністерство фінансів, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство економіки, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури і туризму України). Це ускладнює формування бюджетних видатків для потреб вищих навчальних закладів. Залучення ж додаткових коштів вищими навчальними закладами дає змогу самостійно задовольнити такі фінансово-економічні потреби, як матеріальне стимулювання своїх працівників, удосконалення матеріально-технічної бази вищого навчального закладу тощо, що впливає на систему соціально-психологічних та економічних мотивацій усіх учасників навчально-виховного процесу і на результати їх діяльності.

Зміна системи фінансування вищих навчальних закладів, в основу якої покладено стимулювання державою позабюджетних надходжень (кошти фізичних і юридичних осіб) до вищих навчальних закладів, викликало ряд проблем. Їх причиною стало намагання вищими навчальними закладами оптимізувати рівень фінансування шляхом збільшення кількості студентів і за державним замовленням, і за контрактом. Унаслідок цього знижуються вимоги до абітурієнтів на вступних іспитах та подальшому навчанні, оскільки в сучасних умовах кількість студентів, а не якість їх підготовки, визначає рівень фінансування вищого навчального закладу.

Звідси виникає потреба раціонального збалансування інтересів держави, вищих навчальних закладів та споживачів освітніх послуг. Суперечливість цих інтересів зумовлена, з одного боку, обмеженими ресурсами державного бюджету для задоволення потреб суспільства у вищій освіті, а з другого – суб'єктивними інтересами вищих навчальних закладів, зацікавлених в зростанні фінансових надходжень з різних джерел, а також зростаючими потребами споживачів в освітніх послугах.

Фінансування **професійно-технічних навчальних закладів освіти (ПТНЗ)** здійснюється переважно за рахунок державного бюджету, а також за рахунок позабюджетних коштів.

Робочий час педагогічного працівника ПТНЗ визначається згідно з обсягом навчального навантаження та позаурочної навчально-методичної, організаційної та виховної роботи серед учнів і слухачів.

Основними обліковими одиницями навчального часу в ПТНЗ є: 1) академічна година (45 хв.); 2) урок виробничого навчання (не більше 6 академічних годин); 3) навчальний день (не більше 8 академічних годин); 4) навчальний тиждень (не більше 36 академічних годин); 5) навчальний рік (не більше 40 навчальних тижнів).

Чисельність навчальних груп у ПТНЗ для теоретичного навчання становить 25-30 учнів, а для виробничого навчання – 12-15 учнів.

Фонд заробітної плати у ПТНЗ визначається, виходячи із середнього числа педагогічних годин на групу, середньорічної кількості груп і розміру оплати за педагогічну навчальну годину.

У кошторисі доходів і видатків ПТНЗ у деяких випадках передбачаються витрати на харчування (**код 1133**), на обмундирування учнів (код 1134), а також видатки на виплату стипендії (**код 1342**).

Для матеріального заохочення учнів, слухачів у ПТНЗ створюються **фонди матеріального заохочення (ФМЗ)**, які формуються за рахунок коштів бюджету, доходів від виробничої діяльності та залучення коштів підприємств, установ, організацій, громадян.

У цілому, надання платних послуг державними навчальними закладами регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 року №38. Відповідно до неї не можна надавати інші платні послуги, не передбачені вказаною постановою, що інколи роблять деякі державні навчальні заклади.

Аналіз динаміки видатків на освіту в Україні з 2002 р. свідчить, що, незважаючи на щорічне збільшення бюджетного фінансування галузі освіти внаслідок зростання ВВП, все ж таки воно не є достатнім для забезпечення потреб освіти. Так, максимальна частка бюджетних видатків на освіту у ВВП на 1.07.2007 р. становила лише 6,9% при 10% законодавчо визначеному рівні. Крім того, видатки на загальноосвітні навчальні заклади зменшились у 2006 р. порівняно з 2000 р. на 72,0%. При цьому вони почали фінансуватись з 2004 р. зі спеціального фонду державного бюджету при зменшенні видатків з цього фонду на позашкільну освіту та заходи із позашкільної роботи з дітьми на 13,4%. Незадовільне фінансування спостерігається за програмами матеріального забезпечення навчальних закладів.

Проблема приєднання України до Болонського процесу в рамках обраного нею курсу на євроінтеграцію є досить багатогранною, оскільки її вирішення залежить практично від усіх аспектів не лише зовнішньої, а й внутрішньої економічної політики країни.

Але головною проблемою є готовність до євроінтеграції окремого навчального закладу. Для цього навчальний заклад має розробити стратегію, яка відповідала б сучасним умовам та була б спрямована як на виконання місії, яка відповідає меті освіти в Україні, так і на виконання фінансових цілей.

Сучасні тенденції вказують, що державні навчальні заклади все більшу частину коштів отримують за рахунок студентів, які навчаються за рахунок контракту, близько 40-50%, тобто фактично за рахунок ведення підприємницької діяльності.

Підприємницька діяльність державного закладу освіти має такі відмінності: більш регламентована діяльність з великою кількістю директивних та індикативних показників; кошторисне планування витрат коштів, їх цільове використання і сувора фінансова дисципліна; витратний метод бюджетного фінансування, що призводить до неможливості отримання прибутку. Недержавний навчальний заклад має більш виразні ознаки комерційного підприємства, ніж державні, але між тим галузеві ознаки теж передбачають виконання принципів освітньої діяльності.

5.4. Специфіка управління фінансуванням бюджетних наукових установ

Фінансування виконання наукових і науково-технічних робіт здійснюється за рахунок як бюджетних, так і позабюджетних коштів. Сучасною тенденцією фінансування науки в Україні є те, що тут переважають позабюджетні джерела, частка яких у кінці 90-х років ХХ століття зросла майже до 70 %. Питома вага фінансування науки за рахунок коштів державного бюджету (по відношенню до ВВП) повинна складати не менше 1,7 %, а реально вона не перевищувала 0,4 %, що веде до деградації української науки, до масового виїзду наших учених за кордон, до старіння наукових кадрів.

Науково-дослідні організації (НДО), що утримуються за рахунок бюджетних коштів, як і всі інші бюджетні організації, використовують кошторисне фінансування. Фонд заробітної плати (**код 1111**) розраховують, виходячи із структури штату, типових штатів для відповідної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів. Дуже важливим кодом витрат для НДО є **код 1170** – дослідження і розробки, державні програми. Витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт, створенням дослідних зразків приладів та машин, механізмів, придбанням предметів та обладнання, матеріалів для наукових цілей плануються, виходячи із середніх витрат, які склалися за минулі 2-3 роки. За іншими кодами видатків кошторису витрати плануються у тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Обсяги коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки та техніки затверджуються в Законі України про Державний бюджет на кожний рік. Крім того, обсяги фінансування вказаних програм визначаються в Законі про Державний бюджет України за кожним пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки. Але проблемою залишається неповне фінансування вказаних програм. Причиною цього є і надмірна кількість програм.

Держава встановила ряд податкових **пільг для суб'єктів науково-технічної діяльності**. Серед них: пільговий порядок оподаткування інноваційної діяльності інноваційних центрів, унесених до державного реєстру; звільнення від оподаткування податком на прибуток доходів, отриманих державними навчально-виховними закладами, науковими установами і організаціями, що утримуються за бюджетні кошти, якщо ці доходи отримані у вигляді: коштів або майна, яке надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань тощо.

Чисельність осіб найвищого рівня кваліфікації (докторів і кандидатів наук), які беруть участь у виконанні наукових досліджень і розробок, становила в 2006 році 20,8 тис. осіб (4,0 тис. докторів і 16,8 тис. кандидатів наук).

За даними Центру Разумкова, дві третини загального числа докторів і кандидатів, зайнятих науковою і науковотехнічною діяльністю, працювали в академічних установах, 20% – у галузевих наукових організаціях, 12% – у вузах і лише 0,7% (дев'ять докторів і 145 кандидатів наук) – у заводському секторі.

Отже, на відміну від країн ЄС, де більшість вчених та інженерів, зайнятих дослідженнями й розробками, працюють у сфері виробництва, в Україні вони зосереджені переважно в науково-дослідних організаціях, де працює і переважна частина (90,3%) докторів і кандидатів наук. Такий розподіл науковців високої кваліфікації не сприяє якісному та ефективному використанню нововведень у виробництві.

Тенденції формування наукового кадрового корпусу.

Динаміка кількісних показників свідчить про те, що існує стійка тенденція до скорочення чисельності науковців. Протягом 1999-2003 рр. чисельність працівників наукових організацій скоротилась у 2,6 раза.

Найбільшого скорочення зазнає кадровий корпус заводського сектору наукових досліджень: лише протягом 1995-2003 рр. він скоротився у 2,4 раза (число дослідників – у 2,5), тоді як академічний – на 10%.

Погіршується вікова структура наукового кадрового корпусу. У 2003 р. частка дослідників віком до 40 років зменшилася на 0,5%, тоді як частка осіб пенсійного віку зросла на 2%. У результаті середній вік дослідників збільшився з 47 до 48 років; середній вік доктора наук склав 61 рік, кандидата – перевищив 51 рік. Водночас середній вік докторів наук, які виїхали з України у 2003 р., склав 55 років, кандидатів – 45 років.

Скоріше за все, за даними експертів Центру Разумкова, негативні тенденції у формуванні кадрового корпусу ближчим часом будуть посилюватися. До такого припущення спонукають кілька обставин.

По-перше, продовжуються процеси еміграції фахівців вищої кваліфікації. За 1999-2003 роки Україну залишили понад 700 докторів і кандидатів наук, в т.ч. за 2003 р. – 92 фахівці вищої кваліфікації.

По-друге, відзначається недостатність поповнення кадрового корпусу науковців випускниками вузів (із загального числа випускників вузів 2003 р., які отримали дипломи магістрів і спеціалістів, лише 0,7% прийшли працювати до наукових установ).

По-третє, обмежується доступність якісної освіти. Попри збільшення кількості вузів і числа студентів, вища освіта стає дедалі більш недоступною для бідніших верств, які, за різними оцінками, складають до 80% населення країни, – при цьому платний сектор вищої освіти складає в Україні 52%, тоді як у країнах Європи він не перевищує 7%. Поглиблюється різниця у рівнях знань випускників сільських і міських шкіл; у кризовому стані перебуває дошкільна освіта; залишаються невирішеними питання дистанційної освіти, освіти дорослих (загалом – освіти протягом життя). Між тим, загальний рівень освіченості робочої сили в Україні є зараз удвічі нижчим, ніж у середньому в країнах ЄС: частка осіб з вищою освітою серед працездатного населення в Україні становить 13% проти близько 25% у середньому в країнах Європи (у США – 36%, у Японії – 38%). Отже, якщо тенденції звуження доступності якісної освіти набудуть стійкого характеру, це матиме негативний вплив на перспективи масштабного виробництва в Україні.

Матеріально-технічне забезпечення наукових організацій.

За даними Центру Разумкова, близько 70% парку наукового обладнання перебуває в експлуатації понад 10 років, у т.ч. чверть – понад 20 років. До 75% обладнання, призначеного для виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), має фізичний знос понад 50%, третина – повністю фізично зношена.

Майже 80% організацій, що виконують НДДКР, оснащені морально застарілим і фізично зношеним обладнанням. При цьому, коефіцієнт оновлення обладнання, за експертними оцінками, не перевищує 11,5% на рік. Критичний стан матеріально

технічного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності спричиняє згорання експериментальних досліджень в ряді важливих напрямів насамперед природничих і технічних наук.

Виразно демонструє недостатність фінансування наукової і науково-технічної діяльності в Україні показник витрат у розрахунку на одного зайнятого в науковій сфері (враховуючи витрати на заробітну плату та матеріально-технічне забезпечення професійної діяльності): у 2002 р. загальний обсяг цих витрат становив приблизно \$2 тис. на рік, тоді як, наприклад, у Росії – понад \$10 тис., у США – близько \$200 тис. Наведені дані значною мірою пояснюють описані вище негативні тенденції формування наукового кадрового корпусу в Україні і свідчать про її відставання у забезпеченні наукової і науково-технічної діяльності.

В Україні зробили ставку на розширення наукових центрів, утворених згідно зі стратегією розвитку радянської науки. В результаті такої політики дві третини наукових організацій розташовано в шістьох регіонах держави, в той час як у двадцяти одному – лише третина. І ця диспропорція постійно збільшується.

5.5. Управління фінансуванням закладів культури і мистецтва в Україні та в країнах ЄС: порівняльний аналіз

Фінансування організацій та установ культури і мистецтва, як і інших соціокультурних закладів, здійснюється за рахунок бюджетів різного рівня та за позабюджетні кошти. Проблемою є, крім нестачі коштів, й не завжди ефективне використання цих коштів, що досить часто залежить від політичних поглядів керівників держави.

Витрати на оплату праці (код 1111) плануються, виходячи з типових штатів, установлених для кожного виду установ залежно від обсягу їхньої діяльності. Наприклад, по бібліотеках фонд оплати праці розраховується з урахуванням ставок зарплати бібліотекарів та розміру книжкового фонду. В свою чергу, ставки заробітної плати бібліотекарів залежать від рівня освіти, а працівників інших культурно-освітніх установ – від групи установи. Певні видатки плануються закладами культури і мистецтв за кодом 2110 – придбання обладнання і предметів довгострокового користування. Серед них – видатки на придбання канцелярських меблів, спеціальних меблів для закладів культури і мистецтв; видатки на поповнення музейних фондів, книг та періодичної літератури для бібліотечних фондів.

Планування інших витрат у закладах культури і мистецтва здійснюється в тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Окремим закладам, що знаходяться на госпрозрахунку, планується надання з бюджету дотацій (національні театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі).

Для удосконалення управління фінансуванням культури в Україні слід було б застосувати досвід країн Європейського Союзу.

Початок безпосереднього формування спільної культурної політики ЄС справедливо пов'язують із двома документами: Договором про заснування Європейського Співтовариства (1957 р.) та Договором про Європейський Союз (1992 р.). У статті 151 Договору про заснування Європейського Співтовариства зазначено, що воно має сприяти розвитку культур держав-членів, поважати національну та регіональну специфіку, але водночас опікуватися й спільною культурною спадщиною,

У 2000 р. для раціоналізації та підвищення ефективності культурного співробітництва за цими напрямками розроблено програму "Культура - 2000". У документі сформульовано стратегічну ціль загальноєвропейської культурної політики: шляхом заохочення контактів між діячами культури та відповідальними особами й організаціями держав-членів ЄС створити спільний європейський культурний простір.

На основі програми "Культура - 2000" напрацьовано й нові підходи до економічної підтримки культурної політики у ЄС. Дослідники виділили сім принципів фінансування культури у сучасній Європі, які слід було застосувати і в Україні.

- державне фінансування сфери культури домінує над приватним;
- зростає роль місцевого самоврядування і недержавних неприбуткових (громадських) організацій;
- великого значення набуває діяльність фірм-посередників у сфері фінансування культури, що, як правило, заміняє прямі дотації з громадських фондів;
- держава впроваджує механізми стимулювання участі приватного капіталу у фінансуванні культури;
- ведеться пошук нових джерел фінансування культури;
- держава підтримує не лише установи, які реалізують проекти й заходи у сфері культури, а й індивідуальну творчу діяльність;
- культурна політика держави охоплює, поряд із традиційними установами культури, і комерційно орієнтовані галузі.

Найактивніші дискусії досі ведуться щодо того, чому ж повинна надаватися пріоритетна фінансова підтримка: інфраструктурі культури чи безпосередній культурній діяльності. Прихильники першого варіанта фінансування стверджують, що під час розподілу ресурсів і планування програм набагато простіше мати справу з об'єктами інфраструктури: театрами, музеями, бібліотеками. Інфраструктура - це видимий бік програм розвитку культури, який легко вкладається у рядки бюджету. Інфраструктурою набагато легше керувати, контролювати її діяльність. Крім того, майже кожен окремий культурний захід відбувається на базі якоїсь із традиційних установ культурного сектору.

Однак, доказують інші європейські посадовці, навіть найвідоміший музей чи найбагатша бібліотека - це не сама культура, а лише засіб її підтримки й промоції. Рух коштів, виділених на проведення конкретного заходу, простіше відслідковувати, перевіряти доцільність витрат. Можливість вчасно зменшити чи збільшити фінансування, отже мінімізує корупцію та дає змогу організувати культурні події найвищої якості.

У 1999 р. Рада Європи підтримала варіант вирішення цієї дилеми, запропонований Ф. Матарассо та Ч. Лендрі. Вони висунули пропозицію фінансувати інфраструктуру культури та культурні заходи окремо. Причому перше, простіше, з їхньої точки зору, завдання мала б виконувати одна управлінська структура, а друге, складніше, безпосередньо пов'язане з культурною діяльністю, - інша. Таке розмежування, на їхню думку, дає змогу дотримуватися балансу між структуруванням та розвитком культури, враховуючи перевірену на практиці здатність інфраструктурних проектів поглинати необмежені грошові потоки.

Крім того, поступово формується новий метод управління коштами, призначеними для фінансування культури. У розподілі цих сум помітно підвищилася участь місцевих органів самоврядування та недержавних організацій.

Великого значення набув і принцип змішаного фінансування культурних заходів із громадських і приватних фондів. Зрештою, бібліотеки, музеї, галереї, театри стали більше заробляти самі: отримувати премії за результати боротьби з піратством, займатися фандрайзингом, підвищувати ціни за свої послуги, орієнтуючися на ринкову динамку.

Докладного аналізу заслуговують методи стимулювання приватних інвестицій у культуру, що особливо актуально не лише для країн ЄС, а й для України.

Держава, зі свого боку, неохоче фінансує великі, дорогі проекти, які швидко закінчуються, наприклад музичні фестивалі. Тому в Європі вже традиційним стало проведення таких імпрез завдяки інвестиціям із приватного бізнесу.

Головними джерелами альтернативного фінансування культури є: приватні фірми, які займаються спонсорською діяльністю; благодійні фонди та інші некомерційні (переважно громадські) організації; індивідуальні дарувальники, якими можуть бути - не лише фірми-меценати, а й звичайні громадяни; прибутки від лотерей; бюджет ЄС.

У нових державах - членах ЄС, застосовуються методи додаткового фінансування культури, покликані гарантувати її збереження у важкий період реформ. Ці методи полягають у передаванні до громадських фондів підтримки та розвитку культури частини доходів з оподаткування прибуткових галузей культури, грального бізнесу та з акцизів на алкоголь. Найбільш ефективно діє така система в Угорщині, Естонії та Латвії. Громадські фонди підтримки та розвитку культури цих держав ефективно обслуговують творчі та дослідницькі проекти окремих діячів культури чи колективів.

Найдинамічнішим механізмом підтримки творчої діяльності у державах - членах ЄС є саме система правового й соціального захисту. Останнім часом змін, особливо болісних для новоприєднаних східноєвропейських країн, зазнало законодавство щодо авторських і суміжних прав. Поряд зі звичними відрахуваннями та компенсаціями митцям за використання їхніх творів, з'явилися нові форми їх убезпечення від піратства: податок на чисті аудіо-й відеокасети та спеціальне обладнання.

Упроваджено, крім того, різноманітні пільги під час сплати податку на додану вартість (ПДВ) з деяких продуктів культури та сплати діячами культури податку з прибутку. Для покращення соціального становища специфічного прошарку "вільних художників" у європейських країнах також вживаються досить серйозні заходи. Зокрема у межах загальної системи соціального захисту їм надаються такі ж пільги, як й іншим митцям; на додачу до основних виплат вони отримують дотації, на які працівники культури раніше могли претендувати лише за особливі заслуги; фінансову допомогу "вільним художникам" надають навіть творчі об'єднання і, щоправда дуже рідко, профспілки.

Особливу увагу держави - члени ЄС приділяють двом сферам: книговидавництву та кінематографії. Підтримка кінематографії надається у формі грантів і пільгових кредитів на кіновиробництво, премій для авторів, співфінансування прокату та реклами фільмів. Цим іноді займаються безпосередньо міністерства культури (переважно у східноєвропейських країнах), але частіше незалежні інститути й центри кінематографії (як у Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Нідерландах, Швеції та Великій Британії)

Значну роль у формуванні попиту на книги відіграють такі суб'єкти культурної політики, як бібліотеки. У більшості європейських країн практикуються виплати авторам і видавцям заохочувальних премій за користування їхніми книгами у бібліотеках. У Нідерландах спочатку такі кошти адресатам переказувала держава, а з 1996 р. це стало обов'язком самих бібліотек, місцевих органів влади та читачів. У Швеції та Норвегії

наклади переважної частини книг закупаються державними фондами, а потім розсилаються до всіх публічних бібліотек. Однак такі компенсації стають недостатніми, зважаючи на зростання ролі Інтернету в доступі до надрукованого слова.

5.6. Управління фінансуванням установ фізкультури, спорту, рекреації та туризму

Переважає більшість закладів і установ фізкультури, спорту, рекреації та туризму сьогодні фінансують свою діяльність самостійно, в тому числі за рахунок надання відповідних **платних послуг, коштів спонсорів та меценатів**. Тільки невелика частка витрат вказаних організацій фінансується за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів, що погіршило рівень надання фізкультурних послуг для широких верств населення..

Відповідно до бюджетної класифікації виділяють наступні **види видатків**, які належать до фізкультури та спорту та фінансуються з бюджету: видатки на утримання національних збірних команд України; видатки на підготовку та участь національних збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх; видатки на проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, в тому числі з нетрадиційних видів спорту; видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл; видатки на утримання апарату управління спортивних організацій тощо, а також видатки на державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості.

При розрахунках витрат на оплату праці (**код 1111**) до уваги насамперед беруться посадові оклади працівників бюджетних установ та організацій фізичної культури та спорту. Спортсменам-інструкторам штатних збірних команд у межах фонду заробітної плати, затвердженого в кошторисах доходів і витрат на утримання національних збірних команд, установлюються **надбавки за професійну майстерність** у розмірі до 50% до посадового окладу з урахуванням підвищень (за почесні, спортивні звання, науковий ступінь). Ця надбавка може скасовуватися або зменшуватися з погіршенням якості роботи. Спортсмени – кандидати в олімпійську збірну команду України, які посіли 1-6 місця на олімпійських іграх, чемпіонатах світу та Європи, можуть отримувати щомісячну премію в розмірі посадового окладу у межах фонду заробітної плати.

Тренерам-викладачам, які проводять заняття в критих плавальних басейнах, установлюється **доплата** до мінімальної заробітної плати, визначеної при тарифікації, за шкідливі умови праці в розмірі до 12% ставки заробітної плати з урахуванням підвищень за результатами атестації робочих місць за умовами праці відповідно до чинного законодавства.

При проведенні спортивних змагань та навчально-тренувальних зборів застосовуються певні **норми витрат** (на харчування, на медикаменти, на нагородження). Так, норми забезпечення медико-відновлювальними засобами (**код 1132**) в розрахунку на одну особу на добу на початку XXI ст. становили: для забезпечення спортсменів-учасників спортивних змагань міжнародного рівня у видах спорту з великими фізичними навантаженнями – до 5-6 грн., в інших видах спорту – до 3,5-4 грн. на добу, що було явно недостатньо. В наступні роки ситуація трохи покращилася, але вона далека від нормальної.

При розрахунку витрат за **кодом 1133** (харчування) **норми харчування** в розрахунку на одну особу на добу при проведенні спортивних змагань обласного та державного рівня на початку XXI ст. становили: для спортсменів – до 26 грн., а для тренерів, суддів та інших учасників – до 18 грн., при проведенні навчального тренування

зборів членів збірних команд України, пов'язаних з безпосередньою підготовкою до участі в чемпіонатах світу та Європи: для спортсменів – до 42 грн., а для тренерів та інших учасників – до 30 грн. В сучасних умовах цих коштів не вистачає для належної підготовки спортсменів до змагань високого рангу.

Учасникам спортивних заходів за наявності підтвердних документів відшкодовуються витрати на проживання, виплату добових, проїзду (**код 1140**) та інші витрати згідно з чинним законодавством.

Переможці та призери змагань можуть нагороджуватися **призами** чи **нагородами**, причому придбання призів для нагородження здійснюється у безготівковому порядку та за готівку. Але розмір ці нагород є надзвичайно малим, що змушує керівництво спортивних установ шукати спонсорів, надавати платні послуги тощо, а українських спортсменів змінювати громадянство, оскільки в інших країнах ці призи і нагороди є набагато вищими.

Видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл визначаються, як і в інших школах, виходячи із середньорічної кількості учнів спортивних шкіл усіх типів і середнього розміру витрат на одного учня. Інші витрати визначаються так само, як і в інших бюджетних установах.

Спортсмени-професіонали, які уклали контракти з відповідними клубами, фінансуються згідно з умовами контракту.

На думку фахівців, в Україні негайно потрібно повернутися до бюджетного фінансування різного роду секцій і гуртків, щоб залучити до занять фізичною культурою широкі верстви населення, насамперед молодь, оскільки населення України різко скорочується через катастрофічне погіршення здоров'я.

Для покращання здоров'я населення України рядом експертів пропонується націоналізувати профспілкові санаторії, щоб підвищити ефективність їх діяльності. А деякі фахівці пропонують провести їх приватизацію, щоб залучити додаткові кошти на їх модернізацію.

5.7. Особливості державного регулювання діяльності підприємств туристичної сфери в Україні

Важливою умовою покращення демографічної та економічної ситуації в Україні може стати розвиток туризму. Туристична діяльність безпосередньо впливає майже на 40 галузей економіки. Частка туризму становить близько 10% світового валового національного продукту, 7% загального обсягу інвестицій, 11% світових споживчих витрат, 5% усіх податкових надходжень і третину світової торгівлі послугами. Отже, сучасна індустрія туризму є однією з найприбутковіших і динамічних галузей світового господарства. Крім того, туризм сприяє поширенню здорового способу життя.

На початку 90-х років ХХ ст. уряд України, визначаючи важливість для вітчизняної економіки функціонування такої галузі, як туризм та пов'язаного з нею готельного і курортного господарства, почав розробку різноманітних нормативно-правових актів, які б регламентували економічні відносини у цій сфері.

Україна одна з перших країн СНД в 1995 році прийняла Закон України "Про туризм", який відкрив нові перспективи для подальшої роботи щодо реформування туристичної галузі. Механізмом реалізації положень закону стала Державна програма розвитку туризму в Україні на 2002-2010 роки, якою передбачено, зокрема, збільшення обсягів туристських прибуттів та надходжень від туризму. Згідно з нею кількість

туристських прибуттів повинна збільшитися з 3,7 млн. осіб до 12 млн., а надходження – з 3,8 млрд. дол. США до 8 млрд.

Але за цей час в Україні сталися значні зміни. У зв'язку з цим у 2003 році було прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм”, який визначив особливості діяльності туроператорів та турагентів відповідно до вимог європейського законодавства, формування нормативно-правових засад діяльності фізичних і юридичних осіб, що надають послуги з розміщення.

Водночас було створено орган центральної виконавчої влади, до повноважень якої належало здійснення організаторських та координуючих функцій з упровадження державних рішень щодо роботи галузі. Хоча підпорядкування туристичного сектора Міністерству культури у багатьох фахівців викликало нерозуміння.

Завдяки виваженій державній політиці туризм в Україні почав динамічно розвиватися, особливо, коли у жовтні 1997 року на черговій 12-тій Генеральній асамблеї Всесвітньої туристичної організації (ВТО), що пройшла у Стамбулі, Україна стала дійсним членом ВТО.

У 1999 році набув чинності Указ Президента України “Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року”, було затверджено також інструкцію “Про умови і правила провадження підприємницької діяльності, пов’язаної з організацією іноземного і зарубіжного туризму (ліцензійні умови), та контроль за їх дотриманням”. І Закон України “Про туризм” та інші згадані нормативні акти створюють досить непогане економіко-правове середовище для розвитку підприємств туристичної сфери. Справедливо буде сказати й про позитивні тенденції у податковій політиці держави щодо туристичного бізнесу. Так, у 2004 році було зменшено ставку податку на прибуток до 25%, замість 30%, що дало змогу готелям збільшити обсяг обігових коштів, які залишаються у їхньому розпорядженні, і направити їх насамперед на удосконалення матеріально-технічної бази.

Починаючи з 2004 року, відповідно до Закону України від 20.03.03 №641-1У “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів “Про місцеві податки і збори” та Закону України від 18.11.03 №1271-1У “Про внесення змін до статті 15 Закону України “Про систему оподаткування” із переліку місцевих податків і зборів вилучено готельний збір, який був включений і в Податковий кодекс України 2010 року.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, тобто вони мають обсяг прав та обов’язків не менший, ніж вітчизняні суб’єкти господарської діяльності. Майно, яке ввозиться в Україну як внесок іноземного інвестора до статутного фонду підприємства з іноземними інвестиціями, звільняється від митного оподаткування. Передбачено однаковий режим оподаткування як для підприємств, створених з участю іноземних інвестицій незалежно від форм їх внесення, так і для українських підприємств.

Податкова реформа, яка проводиться нині в Україні, в цілому є прогресивною щодо стимулювання господарського життя в нашій державі, в тому числі і для підприємств туристичної сфери. Маємо, нарешті, довгоочікувану стабільність державної політики у найважливішій для України сфері державного регулювання – податковій. При цьому такі зміни у податковій системі країни можуть спричинити збільшення обсягів щорічних надходжень до державного бюджету за рахунок наданих туристичних послуг в 11,4 разу за період 2002-2010 років при збільшенні туристичних послуг в 22,4 разу.

Вказані заходи призвели до того, що в 2006 році Україну відвідало 18,8 млн. туристів, тоді як в 2000 р. тільки 4,4 млн. Основна частина туристів прибула з країн СНД

– 11,9 млн. (63%), з країн ЄС – 6,3 млн. (33%), з інших країн – 0,6 млн. (4%). Це говорить про необхідність створення належних умов для туристів з розвинутих країн, чого в Україні поки бракує, особливо – в готельному обслуговуванні. Під час проведення Євро-2012 в Україні кількість таких туристів зросла.

Вадою вітчизняних готельних підприємств є досить високі ціни за проживання в готелях. У серпні 2003 р. в Україні Постановою Кабінету Міністрів “Про забезпечення дотримання законодавства під час надання послуг іноземцям і особам без громадянства” уряд встановив рівні ціни на проживання вітчизняних та іноземних туристів, начебто скасувавши у такий спосіб привід для недовіри з боку зарубіжного відвідувача, який хоча й готовий платити вищу ціну, та водночас може не зрозуміти подібну дискримінацію. Але, як виявилось, дискримінація тепер спрямована на вітчизняного туриста, оскільки ціни на проживання зросли і зрівнялися з колишніми розцінками для іноземців, рівень доходів яких непорівняно вищий за доходи українських громадян.

Цінова політика досить часто відступає перед конкуренцією якості. Саме проблема якості особливо актуальна для послуг, які надаються вітчизняними готелями. І досить часто виникає ситуація, коли класність готелю завищується органами сертифікації та ліцензування. Звісно, держава зацікавлена у зростанні номінальних показників розвитку і готова видавати сертифікати на “перспективу”, однак неупереджені експерти, виявивши невідповідність статусу готелю реальним умовам перебування в ньому, можуть сприйняти таке явище як “окозамилування”, що лише зашкодить іміджу держави на світовому рівні. Тому треба підвищити вимоги до сертифікації готелів. В Україні вона проводиться за процедурою підтвердження відповідності послуг міждержавним стандартам і згідно з правилами обов’язкової сертифікації готельних послуг.

Важливою частиною заходів з боку держави має бути профілактична робота з захисту природного середовища від можливого негативного впливу туристичних потоків. Планується розробити методикку визначення максимально допустимих норм антропогенного навантаження на рекреаційних територіях, створити механізм раціонального та екологічно збалансованого використання природного й історично-культурного потенціалів туристичних центрів.

Розвиток сільського зеленого туризму в Україні актуальний з причин подальшого впливу на стабілізацію економічного розвитку сіл, забезпечення зайнятості сільського населення, їх виходу з соціально-економічної кризи, скорочення міграції населення з сільських регіонів до міст. Сільський зелений туризм у світі здебільшого розглядається як невід’ємний складник програми комплексного соціально-економічного розвитку села.

Державною туристичною адміністрацією України разом з Київським національним торговельно-економічним університетом розроблено та подано на розгляд проект Програми “Про розвиток сільського зеленого туризму в Україні”, метою розробки якого є створення ефективного механізму розвитку сільського зеленого туризму в Україні.

Головними завданнями Програми є:

- забезпечення розвитку сільського зеленого туризму як пріоритетного напрямку туристичної діяльності в Україні;
- підвищення рівня добробуту сільського населення, скорочення міграції робочої сили з сільської місцевості до міст;
- розширення сфери зайнятості сільського населення;
- розширення можливостей реалізації продукції особистого підсобного господарства як готових продуктів харчування;
- відродження й розвиток місцевих ремесел, місцевих фольклорних і культурних

традицій, народних звичаїв, пам'яток історико-культурної спадщини;
– стимулювання розвитку інфраструктури сільського зеленого туризму.

Програмою визначаються такі напрями розвитку сільського зеленого туризму в Україні:

- формування правового механізму розвитку сільського зеленого туризму;
- визначення економічних засад функціонування ринку сільського зеленого туризму;
- проведення інфраструктурних досліджень та залучення інвестицій в розвиток інфраструктури сільського зеленого туризму;
- розробка маркетингової політики на ринку послуг сільського зеленого туризму;
- формування кадрового потенціалу для розвитку сільського зеленого туризму.

В квітні 2008 р. Президент України оголосив, що до кінця 2008 року в державі з'явиться стратегія розвитку туризму: внутрішнього та “зеленого”, до того ж, поточний рік оголошено Роком туризму та курортів. Наразі ж зелений, або сільський туризм розвивається лише завдяки ентузіазму селян-підприємців: в Україні нині немає ні відповідного закону, ні пільгових кредитів від державних чи комерційних фінансових установ. Натомість у країнах Європи зелений туризм всіляко підтримується та заохочується владою, що допомагає боротися з бідністю на селі.

Наразі в Україні зеленим туризмом займається понад 600 сільських господарів. Єдиний регіон, де туризм розвивається за підтримки обласної ради, - Рівненська область (до 2010 року з обласного бюджету було виділено понад 1,5 мільйона гривень), на відміну, наприклад, від Богуславщини, що в Київській області, де сільський туризм навіть визначено основним напрямом розвитку району.

Започаткувати власну справу не так просто, як здається на перший погляд. Окрім пошуків потенційних клієнтів, господарям “зелених” садиб треба вирішити проблеми з ремонтом будинків, облаштувати двір, проводити постійні закупки продуктів харчування – усе це вимагає значних витрат.

Вищевикладене свідчить про значні зрушення у державному регулюванні туристичної діяльності в Україні. Водночас є низка важливих проблем, що стримують розвиток внутрішнього та зовнішнього українського туризму. Як зазначає керівництво Державної туристичної адміністрації, основні з них: відсутність ефективного механізму сприяння вкладанню коштів у розбудову туристичної інфраструктури; слаборозвинена або ж відсутня вдало розроблена реклама України як туристичної держави; недостатній рівень розвитку внутрішнього туризму; необхідність поступового запровадження безвізового режиму для громадян з ЄС, США, Канади, Австралії, Японії, Республіки Корея з метою зростання потоку в'їзного туризму до України; підтримка з боку держави розвитку сільського зеленого туризму; вирішення питань щодо використання земель природоохоронного призначення у туристичних цілях і низка інших проблем.

Туризм у сучасній світовій економіці – високоприбуткова галузь із бурхливим розвитком та своїми законами корпоративного управління, організації маркетингової діяльності, правилами конкуренції. Щоб бути ефективним і конкурентноспроможним на цьому ринку, потрібно насамперед на ньому бути. Турпродукт можна реалізувати лише в пакеті через добре розвинену систему турагентств і туроператорів. В усьому світі точиться відчайдушна конкуренція між готельними мережами. Найефективніший спосіб кооптуватися в ці самі мережі - укласти з ними договори франчайзингу. Перелік елементів цивілізованого ринку туризму можна було б продовжити. Але й без цього зрозуміло: щоб завоювати на ньому місце під сонцем, самими лише комфортними умовами розміщення ніяк не обійдешся.

Сьогодні вітчизняний туризм за ступенем розвитку інфраструктури, за відповідністю нормативно-правової бази роботи галузі кращим світовим зразком, ступенем її капіталізації, за організаційними формами поки ще далекий від оптимуму, хоча й перебуває в стані перманентного розвитку.

Україні слід вивчити і запровадити досвід Туреччини у розвитку туризму, особливо – в районі Анталії. Так, в Туреччині кількість туристів в 2007 р. зросла до 20 млн., що в 16,5 разів було більше, ніж в 1980 р.

В Туреччині сьогодні постійно живе 3,5 млн. німців і прогресивно збільшується кількість німецьких підприємств.

Курортний регіон Анталія – це 640 км берегової лінії, понад 1000 готелів, більшість з них – 5-ти зіркові. Вона може прийняти одночасно 350 тисяч відпочиваючих.

Рекреаційна одісея Анатолії розпочалася всього 25 років тому; до того мало хто за межами Туреччини знав цю географічну назву. Ривок у турбізнесі був зроблений завдяки тому, що держава створила для цього досить сприятливі бізнесумови, універсальні для туризму і відпочинку в усьому світі.

Сьогодні Анталія – квітуча курортна зона, яка динамічно розширюється й розвивається.

Однією з привабливих рис Анталії є стійкий імідж безпеки – за статистикою за словами губернатора цієї провінції, це одне із найменш кримінальних міст світу. Стражі порядку, як правило, працюють у штатському одязі, іншими словами – невидимо присутні будь-де і будь-коли, про що добре відомо кожному потенціальному злочинцю. У поєднанні із дуже суворими карами шаріату за крадіжки це забезпечує майже повну безпеку чужинцям.

Ще однією рисою Анталії є її відносна дешевизна. Тому не дивно, що заповнення готелів у сезон перевищує 90%. Особливо варто відзначити, що, на відміну від України, готелі Туреччини значно дешевші для іноземців, ніж для своїх громадян. Уряд і власники готелів добре розуміють, що головне – приваблювати закордонний капітал, іноземців, які залишають тут гроші.

Стрімкий розвиток готельного бізнесу в Анталії змінив усе навкруги. Старі бідні поселення сьогодні майже повністю витіснені стандартними 2-3-поверховими котеджами, в яких живе величезна армія готельного персоналу всіх рангів.

Курорти Анталії тримаються не тільки на сервісі, дешевизні та розкішних умовах, але також на мальовничій природі. Прибережна зона Туреччини – власність держави і не може бути продана у приватну власність; готелі, звичайно, орендують у держави певні шматки пляжу максимум на 49 років. Це однак не заважає готелям обладнувати свої пляжі чималими зручностями, творити на березі одну нескінчену рекреаційну зону.

Більшість готелів розраховані на одночасний прийом біля 1000-1500 відпочиваючих, яких обслуговує штат із 300-350 працівників. Увесь персонал (незалежно від того, яку роботу виконує) гарно і дуже чисто вдягнений. Багато хто має вищу освіту. Сервіс піднято на високий рівень – інакше не витримати жорстокої конкуренції з європейськими курортами.

Вже бідше 20 років підряд Анталія збігає блакитний прапор ЮНЕСКО за чистоту середовища, зокрема прибережної води. В Анталії екологією опікується не тільки міська адміністрація, але й власники готелів - утворена ними спеціальна наукова рада постійно контролює рівень забруднення води, запрошує незалежних експертів тощо. У курортних зонах категорично забороняється вирубка дерев.

Турецький туристичний та рекреаційний бізнес винахідливо використовує всі

можливі ресурси країни для приваблення туристів. Так, в останні 15 років почали активно будуватися готелі в материкових регіонах країни, за 200-300 км від моря. Готелі процвітають, хоча земля тут сувора, гола і мало приваблива; влітку – страшна спека, все навкруги вигорає, чорніє. А іноземні гості все прибувають – їх приваблюють цілющі термальні джерела, які винахідливо використовуються готелями не тільки для лікування, але й для розваг. Територія готелів перетворена на дійсну водяну феєрію, казку – навкруги “киплячі” басейни, водограї, турецькі бані, сауни, джакузі, якісь хитромудрі водяні “слаломі” для старих і малих, масажі.

Уряд Туреччини прийняв спеціальне рішення стосовно “привабливості” для економіки країни термальних готелів. За цим рішенням стоїть низка податкових пільг, державних кредитів, пільгових умов, інвестицій тощо.

Добре використовує турецький туристичний бізнес також археологію. Адже Туреччина – земля, де історія почалася багато тисяч років тому і в надрах якої й досі зберігається чимало цінних і цікавих залишків минулих цивілізацій.

Археологічні дослідження фінансово підтримує не тільки держава, а й готельний бізнес. Адже будь-які розкопки й знахідки – то об’єкти для відпочиваючих (особливо цікавляться такими речами німецькі туристи), експонати для музеїв, а також – зразки для оригінального дизайну готелів.

За надзвичайно короткий період Анталія не тільки перетворилася із маленького містечка в гігантський суперсучасний центр туризму і відпочинку, але й набула стійкої міжнародної репутації, переманила чимало клієнтів старих славетних європейських курортів.

Турецькі інвестори виявляють велику зацікавленість реалізацією великомасштабних програм з розвитку туристсько-рекреаційного комплексу АРК. Вони готові інвестувати у півострів 20 млрд. доларів протягом 10 років.

Уже відбулися зустрічі представників ділових кіл Туреччини з керівниками і фахівцями міністерств Криму, на яких розглядалися інвестиційні проекти. Турецькі партнери могли б узяти участь не тільки в розвитку кримської туристичної індустрії, включаючи будівництво рекреаційних комплексів на узбережжі і створення нових етнографічних маршрутів, а й спільних проектах охорони культурних та історичних пам’яток Кримського півострова.

Запитання для самоперевірки

1. В чому полягають загальні основи фінансування соціальної сфери в Україні ?
2. Який механізм фінансування охорони здоров’я в Україні ? Що тут можна, на ваш погляд, змінити?
3. Які особливості та проблеми фінансування освіти та науки в Україні ви можете назвати ?
4. В чому полягають особливості та проблеми фінансування закладів культури і мистецтва ?
5. Які особливості фінансування соціального захисту населення в Україні ви можете назвати ? Що тут, на ваш погляд, можна змінити?
6. Що треба зробити, на ваш погляд, для поліпшення фінансування закладів фізкультури, спорту, рекреації та туризму в Україні ?
7. Як ви ставитесь до пропозиції щодо передачі профспілкових санаторіїв у державну чи приватну власність?

8. Що з досвіду Туреччини можна запровадити в Україні для покращання обслуговування закордонних туристів?

РОЗДІЛ VI Особливості управління фінансуванням збройних сил і правоохоронних органів, органів державної влади

6.1. Управління фінансуванням національної оборони.

Особливістю управління фінансуванням національної оборони в Україні є те, що воно націлене на оборону країни, а не на фінансування наступальних озброєнь.

Оборонні видатки — це грошові витрати на підготовку оборони держави, що включають утримання Збройних сил, розвиток оборонної промисловості, воєнні дослідження, а також видатки на ліквідацію їхніх наслідків.

Ці видатки, по-перше і найважливіше, забезпечують умови виживання держави; по-друге, це розвиток вітчизняних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; по-третє, підготовка висококваліфікованих спеціалістів найвищого рівня; по-четверте, забезпечення робочих місць; по-п'яте, експорт озброєнь, який дає можливість збільшити потенціал держави; по-шосте, співробітництво у військово-політичній сфері; по-сьоме, оборонні видатки — запорука стабільності в регіоні, що є необхідною умовою для міжнародної торгівлі та добросусідських відносин.

До **поточних видатків** належать витрати, пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних сил на досягнутому рівні (грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом воєнної техніки). Значна частина цих видатків фінансуються за кодами 1112, 1132, 1133, 1134, 1137, 1160.

До **капітальних належать** видатки, які відображають процес матеріально-технічного переоснащення Збройних сил та розвиток оборонної інфраструктури (витрати на воєнні НД і ДКР, купівля озброєння та воєнної техніки, військово будівництво). Переважно вони фінансуються за кодом 1150.

Фінансування видатків на оборону здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України в обсягах, розмір яких визначається щорічно законом України "Про Державний бюджет України".

На жаль, за роки незалежності обсяг фінансування Збройних сил України так і не досяг в середньому й половини від суми, визначеної Законом України "Про Збройні Сили України" (3% від ВВП). Та й ті суми, що визначені у відповідних Державних бюджетах України, не повністю надходили військовим. Запити армії із року в рік не задовольняються, що негативно впливає на її фінансово-економічний стан і боєздатність. Наприклад, на 2002, 2003 та 2004 роки витребувалось Міністерством оборони України 6,1, 5,9 та 6,4 млрд. грн. відповідно, а фактично було призначено в бюджеті - 3,36, 4,28 - та 4,92 млрд. грн., отже на такому ж рівні були виконані завдання військовими.

Для повної оцінки реалізації складових механізму фінансового забезпечення армії в таблиці 6.1. наведені дані розподілу державних коштів у розрізі військових витрат за 1995-2004 рр., у тому числі за показниками на одного мешканця та одного військовослужбовця України. На основі даних таблиці 6.1. експертами зроблено висновок про те, що головною причиною незадовільного фінансування армії є недостатність коштів у держави на оборонні потреби.

Таблиця 6.1.

Динаміка зміни оборонних витрат Державного бюджету України*

Роки	Обсяг вВП (млрд. грн.)	Виділено на оборону з державного бюджету (млрд. грн.)	% до ВВП	Витрат на одного мешканця (грн.)	Витрат на одного військовосл ужбовця (грн.)
1995	54,3	1,03	1,9	21	2060
1996	81,77	1,23	1,5	25	2733
1997	91,5	1,74	1,9	35	4350
1998	101,3	1,42	1,4	27	3737
1999	129,8	1,56	1,2	31	4457
2000	176,5	2,2	1,3	50	7700
2001	202,1	3,03	1,5	62	10100
2002	247	3,36	1,36	68	11200
2003	240	4,28	1,78	87	15286
2004	289,7	4,92	1,7	101	17571

*Джерело: Семеніхін І.М. Фінансове забезпечення збройних сил в умовах трансформації економіки України. Автореф. дис. к.е.н. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2004 – с. 12

Фінансування видатків на оборону, передбачених Державним бюджетом України, здійснюється через Державне казначейство України. Для цього розпорядникам бюджетних коштів у відповідному органі Державного казначейства відкриваються **особові та реєстраційні рахунки**. Розпорядники бюджетних коштів можуть бути трьох ступенів. Наприклад, для установ Міністерства оборони України:

головним розпорядником коштів є міністр оборони України;

— розпорядниками коштів **другого ступеня** є командувачі оперативними командуваннями і видами Збройних сил;

— розпорядниками коштів **третього ступеня** є командири (начальники) військових частин, установ та організацій.

Особові рахунки відкриваються головним розпорядникам коштів і розпорядникам коштів другого ступеня. На цих рахунках відображаються кошти, надані для використання на утримання своєї установи, на централізовані заходи і для перерахування підвідомчим установам. **Реєстраційні рахунки** відкриваються розпорядникам коштів усіх ступенів для обліку витрат, передбачених їхніми кошторисами доходів і видатків. Кошти на здійснення видатків Міністерства оборони України перераховуються Головним управлінням Державного казначейства на рахунки обласних управлінь Державного казначейства. Розподіл коштів на обласному рівні здійснює розпорядник другого ступеня.

Фінансування органів і установ, які забезпечують національну оборону, проводиться на підставі кошторисів доходів та видатків. Зведені кошториси розглядаються в Міністерстві фінансів України та включаються до проекту Державного бюджету України.

Збройні сили України за рівнем оснащення звичайними озброєннями та чисельністю наближені до армій середнього рівня озброєності таких держав, як Франція, Великобританія, Німеччина, Італія, Польща. Але за рівнем оборонних асигнувань Україна значно поступається країнам із низьким (за стандартами НАТО) рівнем військових витрат (див. табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Військові витрати європейських країн на початку третього тисячоліття*

Країна	Населення, млн.	Чисельність	ВВП, млрд. дол.	Військові витрати, млрд. дол.	Частка в ВВП, %	На одного мешканця, дол.	На одного військового, дол.
Росія	145,7	1200000	1.1620	58,0	5,0	400	490083
Франція	58,7	317300	1318,9	34,292	2,6	580	108074,4
Великобританія	59,5	212400	1412,3	33,894	2,4	576	159576,3
Німеччина	82,7	332800	1764,3	28,229	1,6	343	84822,7
Туреччина	65,3	639000	204	10,609	5,2	159	16602,5
Польща	38,7	206045	159,6	3,191	2	82	15486,2
Австрія	8,1	42000	201,2	1,609	0,8	196	30309,5
Фінляндія	5,2	17000	120	1,600	1,5	308	94118
Румунія	22,5	185092	36,8	0,809	2,2	36	4370,8
Угорщина	10	43743	53,9	0,647	1,2	64	14790,9
Україна	48,5	310000	31,5	0,442	1,4	10	1426
Словаччина	5,4	38929	21,1	0,340	1,8	63	8733,8

*Джерело: Фінанси України. – 2004. – №6. – С. 68.

Звісно, без фінансування Збройних Сил України за стандартами НАТО не може бути й мови про інтеграцію нашої країни до Північноатлантичного блоку. Якщо кожна з країн, навіть кандидатів у НАТО, бере на себе зобов'язання фінансувати армію в обсязі 2% ВВП, Україна цієї цифри сьогодні не досягає, та й витрати на оборону на одного мешканця і військовослужбовця у нас у чотири й більше разів менші, ніж у кожного із кандидатів до вступу у блок НАТО. Отже, про фінансування Збройних сил України за стандартами НАТО і про досягнення узгодженості військових у рамках взаємодії в цій системі вести мову поки що рано.

З причин недофінансування збройних сил більш ніж на 50% від мінімальних потреб повільно, як і в минулі роки, в Українській армії здійснюється модернізація озброєння та військової техніки. Відповідно, такий стан справ призводить до порушення розподілу оборонних витрат, а саме: 80% оборонного бюджету спрямовано на утримання особового складу, решта 20% залишаються на підтримку бойової готовності, утримання й модернізацію озброєння і військової техніки та інші потреби збройних сил.

Як бачимо, Україна витрачає непропорційно мало коштів на утримання, модернізацію та закупівлю озброєння і військової техніки. Держави НАТО виділяють на цю статтю у чотири-п'ять разів більшу частку оборонного бюджету. В Україні також недостатньо фінансується розроблення нових систем озброєнь: якщо країни НАТО в середньому витрачають на науково-дослідницькі та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР) близько 10% бюджету, виділеного на оборону, то Україна – лише близько 3%. Отже, з наведених даних видно, що сьогодні наша армія переважно “проїдає” військовий

бюджет. Якщо серйозно говорити про реформування військ на сучасному етапі, то зазначені диспропорції треба виправляти, причому незалежно від розмірів оборонного бюджету. Йдеться тут не про суми витрат, а про їхні пропорції – саме вони визначають виконання поставлених завдань.

На сучасному етапі реформування збройних сил в умовах трансформації економіки України актуальним є питання стимулювання службової діяльності військовослужбовців. Актуальність цих питань пов'язана зі збільшенням ролі грошових розрахунків у системі стимулювання праці у процесі формування ринку праці, реформування Збройних сил України та потребою формування ефективної системи грошового забезпечення військовослужбовців.

Останнім часом відбувається багато змін у системі грошового забезпечення військовослужбовців. Але аналізуючи ці зміни, можна спостерігати певну кризу системи матеріального стимулювання. Річ у тому, що розвиток цієї системи відбувається за рахунок збільшення кількості питомої ваги додаткових видів грошового забезпечення, при цьому питома вага основних видів грошового забезпечення постійно зменшується, що негативно впливає на функцію стимулювання основних видів грошового забезпечення.

У світі існує багато систем грошового (матеріального) забезпечення військовослужбовців. Серед них можна виділити дві основні: дворівнева та трирівнева. Дворівнева система грошового забезпечення базується на так званому основному окладі (перший рівень) та додаткових видах грошового забезпечення, які нараховуються у чітко визначених випадках на основний оклад (другий рівень). Ця система здебільшого застосовується у країнах – членах НАТО. Трирівнева система грошового забезпечення базується на окладах грошового утримання (оклад за військовим званням – перший рівень, оклад за посадою – другий рівень) та додаткових видах грошового забезпечення, що нараховуються як на посадовий оклад, так і на оклади грошового утримання (третій рівень). Така система переважно застосовується на пострадянському просторі.

Обидві системи грошового забезпечення довели свою ефективність у стимулюванні службової діяльності військовослужбовців. Але кризові явища у системі грошового забезпечення військовослужбовців в Україні зробили її надто громіздкою й непрозорою та істотно знизили ефективність цієї системи.

Якщо проаналізувати системи грошового забезпечення військовослужбовців найрозвиненіших країн, а також колишнього Радянського Союзу, то можна дійти висновку, що питома вага окладів грошового утримання у системі грошового забезпечення має становити 75-80% від загального розміру принаймні щомісячного грошового забезпечення. Порівнюючи ці показники у системі грошового забезпечення українських військовослужбовців та військовослужбовців інших держав, можна зробити висновок про певну диспропорцію у системі грошового забезпечення військовослужбовців в Україні у бік щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (див. табл. 6.3). Таке становище не відповідає вимогам часу та світовим стандартам.

Таблиця 6.3

Порівняльний аналіз питомої ваги окладів грошового утримання у системі грошового забезпечення військовослужбовців різних країн (у дол. США)*

Категор	США	Росія	Україна
---------	-----	-------	---------

ія військо восл.	Середні й основ ний оклад (контин ентальн і армійсь кі частини –Агту)	Додатк ове грошов е забезпе чення (виплач ується тільки військо службо вцям, що проход ять службу в особлив их умовах) середнє	Питома вага окладу (%)	Оклади грошов ого утрима ння (з урахува нням надбавк и за вислугу років)	Додатк ові види грошов ого забезпе чення	Питома вага окладів грошов ого утрима ння (%)	Оклади грошов ого утрима ння (з урахува нням надбавк и за вислугу років)	Додатк ові види грошов ого забезпе чення	Питома вага окладів грошов ого утрима ння (%)
Вищі офіцер и	8423	-	100	229	152	60	100	490	17
Старші офіцер и	5590	1258	82	169	103	62	79	275	22
Молод ші офіцер и	4336	1366	76	108	77	58	61	170	26
Прапор щики (ворен т офіцер и)	3637	1218	75	96	40	70	45	114	28

*Джерело: Чимишенко С.М. Методологічні засади грошового забезпечення військовослужбовців//Фінанси України. – 2005. – №8. – С. 63.

Додаткові види грошового забезпечення військовослужбовців призначені для диференціації його розмірів для військовослужбовців, які проходять службу у різних умовах, які мають різний рівень кваліфікації та досягнутої професійної майстерності тощо. У деяких випадках додаткові види грошового забезпечення можуть виконувати заохочувальну функцію. Але у будь-якому випадку питома вага додаткових видів грошового забезпечення не повинна переважати у системі грошового забезпечення військовослужбовців. Це призводить до руйнівних наслідків щодо стимулюючої функції окладів грошового утримання. Зокрема незначна частка окладів грошового утримання та дуже мала різниця між окладами за різними військовими званнями й посадами спричиняє зниження зацікавленості військовослужбовців у кар'єрному зростанні, просуванні по службі. Як наслідок, це впливає на зниження особистого професійного рівня деяких військовослужбовців, що не сприяє підвищенню професійності збройних сил у цілому.

Продовженням кризових тенденцій у системі матеріального стимулювання службової діяльності військовослужбовців стало впровадження з 1 січня 2003 року

надбавки у розмірі 100% місячного грошового забезпечення (оклад за військовим званням, посадовий оклад та процентна надбавка за вислугу років). Внаслідок запровадження цієї надбавки питома вага окладів грошового утримання у системі грошового забезпечення знизилась до 25-30%.

Запровадження з 1 травня 2003 року виплати щомісячної надбавки до грошового забезпечення за безперервну військову службу продовжило кризові тенденції у розвитку системи грошового забезпечення військовослужбовців. Зважаючи на це, у системі грошового забезпечення військовослужбовців на цей момент уже були дві подібні виплати (процентна надбавка за вислугу років та одноразова грошова винагорода за тривалу безперервну військову службу), можна зробити висновок, що надбавка за безперервну військову службу також була запроваджена для підвищення номінального розміру грошового забезпечення військовослужбовців. Притому питома вага окладів грошового утримання знизилася до 15-20%, а це помітно зменшило їхню роль у стимулюванні службової діяльності військовослужбовців. Запровадження також надбавки за безперервну військову службу не дало можливості розв'язати ще одну гостру проблему – спрощення порядку нарахування грошового забезпечення військовослужбовцям, його прозорості. Порядок нарахування цієї надбавки істотно ускладнює й без того заплутаний порядок нарахування грошового забезпечення. До того ж після запровадження виплати цієї надбавки можливості державного бюджету не дають змоги здійснювати виплату її у повних розмірах, регламентованих указом Президента України. Тому зараз регулювання її виплати здійснюється майже щомісячно у ручному режимі.

Фахівці Головного фінансово-економічного управління Міністерства оборони України до запровадження виплати надбавки за безперервну військову службу підготували пропозиції щодо оптимізації системи грошового забезпечення військовослужбовців шляхом трансформації надбавки у розмірі 100% окладу грошового забезпечення в оклади грошового утримання. Ці пропозиції було підтримано міністром оборони України. Але запровадження вищезазначеної надбавки за безперервну військову службу завадило таким проектам.

Розвиток системи матеріального стимулювання військовослужбовців також був позначений змінами у порядку нарахування та виплати грошової допомоги при звільненні зі служби.

До системи матеріального стимулювання службової діяльності військовослужбовців, крім грошового забезпечення, можна також віднести й систему пенсійного забезпечення колишніх військовослужбовців. Зараз, нарешті, створено реальні передумови для докорінного реформування та оптимізації системи грошового забезпечення військовослужбовців – внесено зміни до законодавчих актів України, відповідно до яких при нарахуванні пенсій колишнім військовослужбовцям враховуються усі види грошового забезпечення, передбачені законодавством, незалежно від часу, коли військовослужбовці отримали право на пенсію.

Аналізуючи досвід розвинених країн, можна дійти висновку, що дворівнева система грошового забезпечення найефективніша та найпростіша. Ця система передбачає нарахування основного окладу незалежно від категорії військовослужбовців та вислуги років, зокрема на певних посадах. Так, у військовослужбовців, які мають військове звання, що відповідає їхній посаді упродовж певного часу, розмір грошового забезпечення стрімко зростає. Але надалі, якщо військовослужбовці не просуються по службі, зростання грошового забезпечення уповільнюється, а згодом зупиняється, що

спонукає військовослужбовців до просування по службі, призначення на вищі посади, яким відповідають вищі військові звання. Теперішня штатно-тарифна система у військових формуваннях України дає змогу реформувати систему грошового забезпечення з переходом до дворівневої системи. Так, у штатах військових частин та організацій за певними посадами встановлюється відповідне військове звання (так звана штатна категорія). Оклади за такими посадами можна встановлювати з урахуванням як посади, так і військового звання за цими посадами. Тобто інтегрувати оклади за військовими званнями та посадові оклади у єдиний оклад. При цьому розв'язується ще одна проблема системи стимулювання військової служби: відповідність військового звання займаній посаді. До такого єдиного окладу також доцільно інтегрувати наявну процентну надбавку за вислугу років та встановити належність єдиного окладу від терміну служби військовослужбовців на відповідних посадах. Це дасть змогу також посилити стимулюючу роль додаткових видів грошового забезпечення, адже вони нараховуватимуться від єдиного окладу, а не лише від окладу за посадою згідно з теперішнім порядком.

З 1 квітня 2007 р. зросло грошове забезпечення військовослужбовців Українських Збройних сил. За словами міністра оборони, було передбачено збільшення витрат та грошового забезпечення на 500 млн. грн., зокрема 81% – 405 млн. грн. – було скеровано на підвищення грошового забезпечення для найбільш соціально незахищених категорій – контрактників, прапорщиків і молодших офіцерів. А 19% – 95 млн. грн. – було передбачено на підвищення грошового забезпечення старших офіцерів і генералів.

Отож з 1.04.2007 р. контрактник отримував 1000 грн., прапорщик – 1200 грн., старший прапорщик – 1360 грн., лейтенант – 1580 грн., старший лейтенант – 1680 грн., капітан – 1800 грн., майор – 1900 грн., підполковник – 2000 грн., полковник – 2200 грн., генерал-майор – 4600 грн., генерал-лейтенант – 5500 грн.

Для збільшення коштів для утримання Збройних сил України (ЗСУ) важливо також посилити контроль за їх використанням. За даними фахівців, ці кошти не завжди використовуються за цільовим призначенням, в ЗСУ мають місце значні фінансові порушення (див. табл 6.4).

Таблиця 6.4

Фінансові порушення у Збройних Силах України у 2001 – 2005 роках, тис. грн.*

№ п.п	Показник	2001	2002	2003	2004	2005
1.	Фінансові порушення, щодо яких не прийнято рішення до початку звітнього періоду	652	827,7		1091,8	1037,4
2.	Виявлено у звітному періоді:					
3.	нестача коштів	33,6	8700	18669,6	9,2	74,6
4.	розтрата і крадіжки	241,7			6,1	58,7
5.	незаконні витрати	582,3	13500	15710,3	381,0	609,6
6.	переплати і неналежні виплати грошового забезпечення й заробітної плати	471			714,6	1190,2
	Разом	1328,6	222000	34379,9	1131,7	1933,1
7.	Стягнуто в процесі	340,2	2600		204	410,3

	ревізії і перевірок					
8.	Усього фінансових порушень, щодо яких належить прийняти рішення	1640,4	20427,7		2019,5	2560,2
9.	Прийнято рішень про стягнення з винних у звітному періоді	812,7	16200		1338,1	1084,8
10.	Фінансових порушень, щодо яких не прийнято рішень на кінець звітнього періоду	827,7	4427,7		606,9	1234,2

*Джерело: Фінанси України. – 2007. - № 3. – С. 85.

Дуже гострою проблемою, яка гальмує перехід до контрактної армії в Україні, є квартирна проблема.

На 1 січня 2008 року в Міністерстві оборони в черзі на житло перебували 51,8 тисячі військовослужбовців. Із них 39,4 тисячі – перебувають на військовій службі. А 12,4 тисячі – в запасі або звільнені у відставку, в тому числі 7,9 тисячі звільнені у зв'язку з реформуванням Збройних сил. 20% безквартирних військових перебувають у черзі понад десять років. 36,3% - від десяти до двадцяти років, 1251 військовослужбовців – понад двадцять років. Важливим шляхом вирішення вказаної проблеми може стати продаж землі під колишніми військовими містечками та використання отриманих надходжень для будівництва житла для військовослужбовців.

6.2. Особливості управління фінансуванням правоохоронної діяльності і безпеки держави

Склад видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету такий:

— видатки на утримання органів внутрішніх справ: матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів державно-патрульної служби та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників;

— видатки на внутрішні війська: поточне утримання внутрішніх військ МВС України;

— видатки на утримання прокуратури: Генеральної прокуратури України; місцевих органів прокуратури;

— видатки на кримінально-виправні системи: установи і підприємства України з виконання покарань;

— видатки на Прикордонні війська України: утримання Прикордонних військ України; на комплексну програму розбудови державного кордону України;

— видатки на Службу безпеки України: поточне утримання Служби безпеки України і антитерористичного центру Служби безпеки України; матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю;

— видатки на пожежну охорону: державну пожежну охорону; професійну пожежну охорону;

— видатки на утримання Головного управління урядового зв'язку;

- видатки на утримання інших правоохоронних органів: управлінь державної охорони; спеціалізованих монтажних-експлуатаційних підрозділів;
- видатки на утримання розвідувальних органів;
- витрати, пов'язані із зміцненням правопорядку за рахунок реалізації конфіскованого митними органами майна, товарів та інших предметів, конфіскованих правоохоронними й іншими уповноваженими органами, а також конфіскованої валюти;
- видатки на утримання національного бюро розслідувань.

В 1998 р. на базі структурного підрозділу МВС було створено самостійний департамент з питань виконання покарань з його економічними, соціально-вихованими й охоронними функціями. За умови мізерного держзабезпечення (близько 45 відсотків фінансування від потреб) важко перетворити пенітенціарну систему на демократичну, цивілізовану й безпроблемну. Але контролери, медпрацівники, психологи й вихователі намагаються гідно в рамках закону обслужити 115 тисяч засуджених в 138 виправних колоніях, 32 тисячі тих, кого тимчасово утримують в 32 СІЗО, і майже 16 тисяч у виховних і лікувальних закладах.

Планування видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави здійснюється шляхом складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків.

Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, які спрямовуються на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави, здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів.

Суттєвою проблемою до недавнього часу було недофінансування органів МВС України, що породжувало корупцію, інші негаразди у діяльності міліції.. Так, в проекті Держбюджету на 2003 рік МВС було забезпечено медикаментами лише на 34,2 відсотка, харчовими продуктами – на 22,4, речовим майном – 9 відсотків. На утримання транспорту пішло трохи більше двох відсотків від потреби, відрядження – 15,1, техніки та озброєння – 1,2, оплату послуг зв'язку та комунальних – 57,9 та 76,7 відсотка відповідно.

І це при тому, що умови, в яких працюють люди, аж ніяк не назвеш нормальними. Так, лише за дев'ять місяців 2002 року до працівників МВС надійшло майже півтора мільйона повідомлень та іншої інформації про злочини та правопорушення.

А тим часом значно бракує кадрів. Приміром, 2002 року з 800 випускників вузів системи МВС, які планували працювати слідчими, 50 звільнилися з органів внутрішніх справ уже через місяць. Надто великою є різниця між мріями майбутніх захисників правопорядку та реальним життям.

Міліції не вистачає форменого одягу. Їй бракує коштів на проведення повноцінної бойової підготовки. Правоохоронців забезпечено транспортом лише на 30 відсотків. На квартирному обліку досі перебуває понад 25 тисяч сімей співробітників.

Нині органи внутрішніх справ, які перебувають на кошторисному фінансуванні, при неможливості отримати необхідні кошти для надання послуг інакше як від держави, поставлені в повну залежність від бюджету.

При обмеженні доходної частини бюджету, напруженості її формування, недостатня можливість реалізувати результати своєї діяльності за іншими каналами зумовила штучне заниження ціни послуг системи органів внутрішніх справ. Це відобразилося в елементах вартості послуги: заробітній платі, нормах витрачання матеріалів, нормативах кількості та видів оперативно-технічних засобів. Таке становище

з фінансуванням системи галузі зумовило чинні матеріальні й трудові проблеми при виконанні функціональних обов'язків.

Характеризуючи специфіку формування фондів фінансових ресурсів, розглянемо платні послуги, що є основною діяльністю, і надаються органами внутрішніх справ, та їх вплив на фінансовий стан системи. Ряд структурних підрозділів МВС, як, наприклад, будівельна дільниця, всі свої видатки покриває за рахунок виручки від реалізації продукції, надання послуг, тобто перебуває на госпрозрахунку. Дані установи є платниками податку на прибуток і на додану вартість з реалізації продукції в середині системи МВС. Виникає питання доцільності перерахування до бюджету цих платежів і водночас фінансування із бюджету для проведення видатків, в які включені дані податки.

Окремі підрозділи системи, поряд із основною діяльністю, що фінансується за рахунок бюджету, надають різноманітні спеціальні послуги і отримують доходи. Наприклад, ДАІ з реєстрації, техогляду автотранспорту, приймання іспитів на право управління транспортом, тобто від отриманого доходу, 80% перераховують до бюджету, а з суми, що залишилася, справляють до бюджету ПДВ і податок на прибуток.

Виходячи із сказаного, можна дійти висновку, що значна сума коштів, отриманих за надані платні послуги органами внутрішніх справ, перераховується до бюджетів різних рівнів прямими і непрямими платежами. В системі МВС “зароблених грошей” залишається незначна частина. З метою поліпшення фінансового стану системи МВС доцільно дати їй можливість заробляти гроші, забезпечити режим максимального фінансового сприяння шляхом зниження податків до бюджету.

Для визначення загальної суми податків, ґрунтуючись на структурі затрат, необхідно врахувати як специфіку функціональних обов'язків органів внутрішніх справ, так і особливості джерел їх формування. Важлива роль, на думку експертів, повинна бути відведена економічному паспорту кожного підрозділу системи. Паспорт необхідно формувати на підставі науково обґрунтованих натуральних і трудових вимірників стосовно роботи підрозділу. Методом оцінки можна визначити вартісний норматив за статтями видатків і підрозділу в цілому. Актуальним є питання джерел формування – бюджетні ресурси, “зароблені кошти” і відповідно розподіл ресурсів між державним і місцевим бюджетами.

Бюджетному фінансуванню органів внутрішніх справ, здається, ще на довгий час буде відведена пріоритетна роль. Юридичною основою такого становища є конституційне право громадян України на охорону їх прав та свобод. Разом із тим важливе значення в підвищенні ефективності роботи правоохоронних органів, на думку експертів з МВС, має впровадження елементів госпрозрахунку. Деякою мірою такий порядок формування ресурсів – бюджетне фінансування і кошти від платних послуг – дає можливість розвинути в системі товарно-грошові відносини. Роль вартісних категорій посилюється перш за все зміною самої природи бюджетного фінансування. В основу бюджетних кредитів доцільно покласти нормативи затрат на здійснення конкретної послуги. Тут виникає матеріальна зацікавленість структурних підрозділів у збільшенні реалізації послуг.

Важливим моментом є надання права структурним підрозділам органів внутрішніх справ додатково здійснювати платні послуги для населення, підприємств і організацій. Статистичні дані про стан боротьби із злочинністю підтверджують необхідність поліпшення якості роботи правоохоронних органів, які в окремих випадках зумовлюють підвищення затрат. Важливе значення тут мають додаткові фінансові ресурси, що формуються в самій системі за рахунок платних послуг, а також надання додаткових

зручностей, які виходять за звичайні межі обслуговування. Це аж ніяк не повинно знижувати рівень звичайних послуг, наприклад, прискорення оформлення документів за додаткову плату службами віз і реєстрації, ДАІ, дозвільними службами, надання послуг іншими службами за певну плату. На думку фахівців МВС, правомірно відшкодовувати додаткові видатки за рахунок бажаючих.

Зазначений порядок формування ресурсів системи МВС неможливий без створення науково обґрунтованої нормативної бази. Нормам і нормативам належить значна регулююча роль у масштабах як структурного підрозділу, так і системи в цілому. Оптимально визначені, вони покликані забезпечувати раціональне використання коштів, збалансованість доходів і видатків, відповідність інтересів держави і колективу.

Слід також запровадити в практику навчання цивільних осіб на вечірній, заочній і денній формі за плату в учбових закладах МВС, навчання і перепідготовку спеціалістів народного господарства, зокрема тих, хто займається охоронною діяльністю, перепідготовку військовослужбовців за домовленістю з Міністерством оборони та дорученням уряду, платне ліцензування охоронної та спеціальної торговельної діяльності. Ряд послуг населенню і установам органи внутрішніх справ на платній основі уже надають. Необхідно узагальнити такий досвід і внести зміни в діюче законодавство, або прийняти відповідні нові нормативні акти.

Світова практика показує, що поліцейські системи в ряді країн на своє утримання заробляють значні власні кошти. В Китайській Народній Республіці кращі готелі, кращі ресторани, кращі ательє діють під егідою системи МВС. Завдяки такій господарській діяльності органи внутрішніх справ Китаю мають високий рівень технічної оснащеності.

В різних службах районного відділу внутрішніх справ нашої країни може бути загалом 50-60 і більше автомобілів, десятки мотоциклів, є й інша техніка. Необхідно підняти ефективність використання транспортних засобів, рівень забезпечення технічного обслуговування і транспортну дисципліну. Органи внутрішніх справ мають різні службові приміщення, які потребують належного догляду, тому необхідно створити службу господарського і технічного обслуговування, передбачити посади інженерів (техніків), комендантів об'єктів, у великих за чисельністю органах внутрішніх справ (більше 300 чол.) ввести посаду помічника начальника з господарської й технічної роботи. В нині діючих штатних розкладах місцевих органів внутрішніх справ виконання таких функцій ні на кого не покладено, що веде до безвідповідальності. З метою посилення контролю і організованості, а також економії коштів, на думку експертів, виправданими були б такі заходи:

- об'єднання всього автотранспорту, що експлуатується в підрозділах органів внутрішніх справ, у єдине автогосподарство;
- створення в таких автогосподарствах цілодобових диспетчерських служб;
- організація комендантських підрозділів, призначених забезпечити необхідні умови для роботи працівників органу внутрішніх справ, охорону та протипожежну безпеку адміністративних приміщень, пропускну систему, відповідний режим у них, поліпшити обслуговування населення при зверненні в органи внутрішніх справ;
- створення в міських і крупних районних органах внутрішніх справ самостійних підрозділів матеріально-технічного і військового постачання з передачею їм функцій, що їх виконує з матеріально-технічного постачання кожна служба окремо;

- введення посад робочих категорій для підрозділів матеріально-технічного забезпечення (вантажників, експедиторів, слюсарів, сантехніків, електриків, столярів);
- ввести моральні і матеріальні види заохочень для працівників за бережливе і економне витрачання матеріальних ресурсів (наприклад, водіїв за економію паливно-мастильних матеріалів, гуми, запчастин).

Необхідно також розробити і запровадити єдину в системі МВС програму службової та професійної підготовки особового складу по організації тилового забезпечення, організувати в МВС є періодичний випуск методичної та довідкової літератури з досвіду діяльності господарських підрозділів та інформації про наявність вільних ресурсів на базах і складах МВС, що, де і по якій ціні можна придбати, що пропонується для реалізації і на яких умовах. Зважаючи на те, що до керівництва органами внутрішніх справ приходять, як правило, працівники оперативних служб і слідчих підрозділів і що вони не мають досвіду організації матеріально-технічного постачання і фінансового забезпечення, бажано було б, щоб вони перед чи після призначення на посаду проходили підготовку з питань господарсько-фінансової діяльності. Доцільно переглянути норми експлуатації автотранспорту, речового майна, які не відповідають реальним потребам і призводять до різних порушень у веденні документації і звітності.

Нарешті службам МВС, що займаються матеріально-технічним забезпеченням органів внутрішніх справ, і насамперед, Господарському управлінню слід вивчити можливості та організувати виробництво цілого ряду матеріалів і товарів, необхідних для органів внутрішніх справ, на власній виробничій базі. На підприємствах, які належать до системи МВС України, в майстернях і ательє господарських органів, ремонтно-експлуатаційних шляхових діляниць (управлінь) можна виготовляти меблі, шити форменний одяг, виробляти службове оснащення і амуніцію, охоронні пристрої, протиугонні засоби, інструменти і знаряддя спеціальної і криміналістичної техніки. Сьогодні органи внутрішніх справ, як і вся система МВС, придбавають ці товари на стороні за ринковими цінами з відповідними фінансовими наслідками. Для поліпшення первинного обліку, посилення контролю за використанням грошових коштів і матеріальних ресурсів рекомендується створення спеціальних бухгалтерій для служб тилового забезпечення і оснащення їх сучасною електронно-обчислювальною технікою.

Господарська діяльність органів МВС специфічним і складним видом діяльності, особливо в нинішній час. Відсутність спеціального комплексного нормативного акту, що регулює цю діяльність, негативно впливає на правове регулювання матеріально-технічного постачання і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ. Тому Міністерству внутрішніх справ було б доцільно розробити Положення про господарську діяльність органів внутрішніх справ.

6.3. Управління фінансуванням органів державного управління

Управління є однією з основних функцій держави. Набуття Україною незалежності вимагало побудови власної ефективної системи державного управління, адекватної новим політичним і соціально-економічним умовам. Потрібно було створити багато нових служб, функції яких раніше здійснювали загальносоюзні органи управління.

Наслідком таких кардинальних змін в організації управління державою став перерозподіл функцій центральних і місцевих органів управління з одночасним стрімким і не завжди виправданим зростанням чисельності управлінського апарату і видатків бюджету на його утримання.

Видатки на державне управління включають витрати:

— на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів, апарату Рахункової палати Верховної Ради України, інші видатки);

— на функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, апарату, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування);

— на утримання Президента України та його апарату;

— на утримання фінансових і фіскальних органів (Державної податкової адміністрації України, місцевих державних податкових органів, Головного контрольно-ревізійного управління України, Головного управління Державного казначейства України, місцевих органів Головного управління Державного казначейства України, Митної служби України, на створення державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів, витрати на комп'ютеризацію Держказначейства та інших фінансових органів, витрати на виготовлення марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби);

— на загальне планування і статистичні служби (проведення статистичних досліджень і переписів, ведення записів щодо сімейних бюджетів);

— інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення орденів, медалей, документів до них; виготовлення та перевезення національної валюти, придбання обладнання для виробництва цінних паперів і монет; виробництво бланків цінних паперів і документів суворого обліку; утримання Пробірної палати України, утримання центру правових реформ і законопроектних робіт; утримання Фонду сприяння становленню місцевого та регіонального самоврядування; видатки на паспортизацію населення України; видатки на запровадження нового податкового і бюджетного законодавства);

— на утримання судової влади (Конституційного Суду України, Верховного Суду України, обласних судів, районних (міських) судів, Вищого господарського суду, господарських судів, військових судів).

Наявною системою судової влади не задоволені не лише пересічні громадяни, а й судді та представники інших гілок влади. У Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів, які, на думку їхніх авторів, мають поліпшити стан відправлення правосуддя. Проте неабиякий вплив на формування незалежного, професійного і справедливого суду має матеріально-фінансове забезпечення діяльності судових органів.

Державною судовою адміністрацією (ДСА) спільно з Верховним Судом, радою суддів України здійснено ряд заходів, що сприяли збільшенню фінансування судової системи України. За роки функціонування адміністрації видатки державного бюджету на потреби судових установ збільшились з 344,8 млн. грн. до 1376 млн. грн. Важливим моментом у 2006 році стала зміна системи нарахування заробітної плати суддям. Однак проблемою є неповне фінансування видатків, запланованих на утримання судів. Недофінансування на 1 січня 2007 року становило 97,4 млн. грн. Особливе занепокоєння викликає фінансування програми придбання житла суддям.

Станом на 1 січня 2006 року із 766 судів загальної юрисдикції (крім військових) лише 63 суди (8 відсотків) були розташовані в приміщеннях, що цілком відповідають вимогам здійснення судочинства.

Адміністрацією було розроблено Державну програму забезпечення судів належними приміщеннями на 2008-2010 роки. Для її реалізації необхідно близько 2 млрд.

гривень. Згідно з цим планом обсяг бюджетних асигнувань у 2007 році мав би бути 464,4 млн. грн. Однак держбюджетом 2007 року було передбачено лише 30 млн. грн. Такий рівень фінансування не тільки не дасть змоги ДСА розпочинати спорудження нових будинків судів (за цією програмою необхідно звести 151 будівлю), а й фінансувати продовження робіт на розпочатих об'єктах.

У грудні 2006 року було здійснено закупівлю 607 виділених серверів для створення (модернізації) локальних комп'ютерних мереж у місцевих загальних судах та 125 персональних комп'ютерів. Підготовлено пропозиції з ініціювання спільного із Світовим банком проекту "Підтримка судової реформи", згідно з якою за рахунок коштів позики банку здійснюватиметься закупівля обладнання для судів.

Необхідність у найближчий термін забезпечити всі суди належним програмним та комп'ютерним забезпеченням для надання кожному суду можливості надавати копії судових рішень у електронному вигляді потребує фінансування в розмірі близько 30 млн. грн. Проте, на жаль, бюджетом на 2007 рік було заплановано лише 9,5 млн. грн.

Закон "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" не випадково зумовив серйозний критичний аналіз у фахівців судової гілки влади та в середовищі незалежних експертів-правознавців. Як свідчить аналіз цього закону та дискусія навколо його положень, він у багатьох моментах суперечить нормам нашої Конституції та безпідставно й істотно знижує гарантії соціального захисту суддів і працівників апарату судів.

Такі гарантії встановлено у Законі України "Про статус суддів" та у Законі України "Про судоустрій України", вони мають конституційний зміст і разом із гарантіями, визначеними положеннями Конституції України, становлять єдину систему гарантій незалежності суддів.

Працівники апарату судів перебувають на службі в державі і повинні мати не нижчий статус щодо матеріального та соціально-побутового забезпечення порівняно з працівниками апарату виконавчої та законодавчої влади.

Відповідно до Конституції і законів України однією з важливих гарантій незалежності суддів є досягнутий у країні рівень їх матеріального і соціального забезпечення, у тому числі при виході у відставку, яку надає держава за рахунок бюджетних призначень на утримання і функціонування судів.

Ще раніше Законом України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" без погодження із судовою владою і всупереч Закону України "Про статус суддів" та постанові Верховної Ради щодо порядку набрання ним чинності був змінений порядок призначення виплати щомісячного грошового утримання суддям у відставці, який існував протягом багатьох років і себе виправдав, оскільки був прозорим, зрозумілим, зручним і діяв як важлива гарантія незалежності суддів.

Зважаючи на неправомірність таких змін, Вищий господарський суд України утримався від передачі документів Пенсійному фонду України, який, в свою чергу, на виконання рішення Конституційного Суду України скасував затверджений ним Порядок призначення і виплати щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці.

Протягом 2007 року виплати суддям у відставці здійснювалися за окремими дорученнями Кабінету Міністрів України Державному казначейству, для чого Вищий господарський суд України повинен був систематично звертатися з відповідними клопотаннями, при цьому постійно порушувалися строки виплат на декілька місяців, що спричиняло справедливі нарікання суддів у відставці.

З метою суворого додержання норм чинного законодавства і приписів Конституційного Суду України, який у своєму рішенні зазначив, що грошове утримання суддів у відставці не є пенсією і не може виплачуватися з рахунок коштів Пенсійного фонду, а є обов'язком держави з утримання суддів за рахунок бюджетних коштів, необхідно розв'язати штучно створену проблему.

Другий приклад суб'єктивного та неправового підходу – уже з боку Кабінету Міністрів. Свого часу, у 2005 році, кількома його постановами з питань оплати праці суддів було визначено, що в основу посадового окладу судді покладено розмір мінімальної заробітної плати. Одночасно з цим рішенням постановами Кабміну від того-таки 2005 року було передбачено, що розміри посадових окладів суддів встановлюються виходячи з розміру мінімальної заробітної плати 332 гривні і в подальшому, в разі підвищення мінімальної зарплати, перерахунок не провадиться. Тобто передбачене статтею 78 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” поетапне збільшення розміру заробітної плати не призвело до збільшення розміру заробітної плати суддів. Тому, враховуючи постійне зростання цін на товари та послуги, інфляційні процеси, реальний життєвий рівень суддів невинно знижується. Дивний парадокс нашого життя: зарплата для суддів виявилася чомусь “замороженою” на рівні четвертого кварталу 2005 року.

Адже очевидно, що заборона перерахунку посадових окладів суддів не узгоджується із наведеними вимогами Конституції та законів України, а також із рішеннями Конституційного Суду України щодо гарантій незалежності суддів.

Тому судді вимушені й далі домагатися справедливого розв'язання фінансових проблем, котрі свого часу були юридично вирішені й зафіксовані у відповідних законах. Однак пізніше вони були неправомірно скасовані. Ця абсурдна ситуація триває, що вимагає відповідних рішень державних органів.

На відміну від минулих років, в 2005 році вже не існувало такого великого відриву та диспропорцій між заявленим кошторисом на утримання митниці та отриманими з держбюджету коштами. Виділені у 2005 році кошти – 859 млн. грн. – були витрачені майже в повному обсязі. Митники працювали високими темпами. Зокрема, ними було оформлено 2 мільйони 620 тисяч 752 вантажних митних експортних, імпорتنних, транзитних та іншого виду декларацій. Отже, в 2005 році митницею було перевиконано доходну частину бюджету на 12 млрд. грн. Загальна сума від податків та зборів, скерованих до бюджету, склала 31 млрд. грн. “живих коштів”. Таким чином, митниця 2005 року забезпечила чотири річних бюджети таких соціальних відомств, як Мінкультури, Міносвіти, Міністерства охорони здоров'я.

Кожний митник, а їх у системі Державної митної служби працювало протягом 2005 року 18 тисяч 284 особи, вніс свій особистий внесок у цю справу. Якщо перерахувати загальну суму доходної частини на одного митника, то він дав у держбюджет в 2005 році 1,7 мільйона гривень. А отримав з бюджету 47 тис. грн., при тому, що його середня зарплата складала 2,5 тис. грн. на місяць. Отже, один український митник в 36 разів більше віддав у бюджет, ніж отримав від нього. 2006 року було заплановано ще більше матеріально заохотити митника, збільшивши його середню зарплату до 3,3 тис. грн. Із тих 47 тисяч гривень, передбачених в 2005 р. на одного митника в рік, тільки 43 тисячі припадало на утримання працівника, а решта йшла на розбудову та розвиток державної митної служби.

2006 року митниця запланувала принести держбюджету солідну суму – 36 млрд. грн. Разом з тим, на 2006 рік митниця попросила в держави на своє утримання 1 млрд. 400 млн. грн., а дали їй 1 млрд. 220 млн.

В 2007 р. митниця забезпечила надходження до зведеного бюджету платежів на суму 54,1 млрд. грн., а за перший квартал 2008 р. – 21,1 млрд. грн. Разом з тим, за оцінкою експертів, значний приріст митних надходжень за перший квартал 2008 р. був забезпечений заборонаю використання податкових векселів по ПДВ при здійсненні розмитнення товарів.

На державне управління спрямовуються кошти бюджетів усіх рівнів. Із Державного бюджету України фінансуються видатки на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, загальне планування і статистичні служби. З республіканського бюджету АР Крим утримуються її органи влади і управління.

Про витрати на оплату праці державних службовців 2005 р. можна довідатися з таблиці 6.5 (без ДПАУ, ДКУ і правоохоронних органів).

Таблиця 6.5

Витрати на оплату праці державних службовців в Україні в 2005 році*

Відомство	Фонд оплати праці чиновників, млн. грн.	Середньомісячна заробітна плата чиновників, грн.
Всього по Україні	3184,5	1134,5
Апарат центральних органів виконавчої влади, в тому числі:	318,4	2084,9
Секретаріат Президента України	22,3	3810,4
Апарат Верховної Ради України	44,5	3863,1
Секретаріат Кабінету Міністрів України	45,5	4332,8
Апарат центральних органів виконавчої влади, в тому числі:	318,4	2084,9
Міністерства	148,9	2192,8
Держкомітети і прирівняні до них центральні органи виконавчої влади	38,9	1915,7
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	85,2	2206,6

*Джерело: Бізнес. – 2005. - №18-19. – С. 4.

Планування видатків на утримання органів державного управління здійснюється у формі складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків. Разом з кошторисом затверджується штатний розпис державного управління, включаючи їхні структурні підрозділи. У штатному розписі вказується кількість штатних одиниць у

розрізі структурних підрозділів, посадові оклади для кожної посади і місячний фонд оплати праці у розрахунку на одну посаду.

Планування витрат на утримання органів державного управління за категоріями видатків економічної класифікації здійснюється у такому ж порядку, як і по інших бюджетних установах. Але не завжди ці кошти витрачаються ефективно.

Населення України із року в рік все меншає, а державних службовців стає дедалі більше. Візьмемо для прикладу Солом'янський район в м. Києві державній адміністрації. Донедавна у цій адміністрації, відповідно до затвердженої структури було 10 заступників, у Шевченківській районній у м. Києві державній адміністрації – 9, в Подільській районній у м. Києві державній адміністрації – 10, а у Київській міській державній адміністрації – 12 заступників голови.

На утримання кожного заступника районного керівника у столиці щомісяця витрачали приблизно такі кошти:

- заробітна плата, премія від 5000 до 12000 гривень в залежності від рангу та стажу;
- оренда службового автомобіля плюс зарплата водія – 7000 грн.;
- секретар (як правило, хтось із співробітників підрозділу виконує цю функцію, офіційно секретарів за штатним розписом не передбачено) – 1500-2000 грн.;
- оренда кабінету близько 20 кв. м. – до 100 грн.;
- мобільний телефонний зв'язок – 500 грн.;
- канцтовари та інше – близько 200 грн.

Всього виходить приблизно 17500 грн. на кожного заступника.

От і виходило, що утримання такої кількості заступників голови того самого Солом'янського району коштувало мешканцям району приблизно 175000 грн. на місяць.

Якщо, на думку фахівців, просто перевести половину з них на посаду начальників управлінь, якими вони, по суті, і є, то економія коштів була б відчутною. Тобто, в Україні бюрократія породжує бюрократію.

Чому так відбувається? Це пов'язано з особливостями політичної системи сучасної України, оскільки керівник ради і адміністрації за своє обрання на посаду голови має розраховуватися з різними політичними силами посадами для їх представників за підтримку своєї кандидатури.

На наступній після районів вертикалі управління така ж сама ситуація: голова міста розраховується за свою підтримку посадами заступників, яких у КМДА донедавна налічувалося 12 чоловік, а вони, в свою чергу, кимось мають керувати, от і виходить, що чиновництво зростає, а не скорочується..

Практика свідчить, що в будь-якій організації 20 відсотків людей виконують 80 відсотків роботи, решта просто імітують діяльність.

Тому, як вважають експерти, на черзі скорочення управлінського апарату. Настав час, коли громадяни мають право контролювати собівартість утримання влади в Україні.

У складі видатків на державне управління найбільшу частку становлять кошти на оплату праці (біля 75 відсотків). Працівники органів державного управління мають **статус державних службовців**, а оплата їхньої праці здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

Закон "Про держслужбу" визначає 7 категорій, в межах яких існує 15 рангів. Перехід від одного ступеня до наступного відбувається кожні два роки, але тільки при позитивній оцінці праці держслужбовця. Трапляється й дострокове присвоєння рангу.

Останній зберігається за держслужбовцем незалежно від посади. При цьому в одній категорії може бути присвоєно тільки три ранги, один з яких – найвищий – називається перехідним. Відібрати ранг має право тільки суд. При виході на пенсію службовцю за добросовісну працю може бути присвоєний черговий ранг.

Надбавка за вислугу років виглядає наступним чином. Більше 3 років – 10% зарплати, більше 5 років – 15, за 10 років – 20, за 15 років – 25, стаж більше 20 років дає надбавку в розмірі 30%. Також держслужбовці отримують доплату за звання і використання в роботі іноземної мови. Одна європейська мова забезпечує надбавку в розмірі 10%, одна східна, угрофінська чи африканська – 15%, дві і більше – 25% від посадового окладу.

Ступінь кандидата чи доктора наук по відповідній спеціальності збільшує зарплату державного службовця на 15 і 20% відповідно. Крім того існує надбавка за звання “заслужений”, яка становить 15% посадового окладу.

Перше суттєве підвищення зарплат держслужбовцям відбулося в 2005 р. Президент і прем'єр пояснювали це необхідністю залучити до держслужби талановиту молодь, яка поспішає влаштуватися на роботу у приватні фірми.

У березні 2006 р. уряд Ю. Єханурова підвищив оклади держслужбовцям на 30% (постанова кабміну №268 від 09.03.06 р.). Після чого різниця між зарплатами вищих чиновників і рядових держслужбовців збільшилась в 10-12 разів.

У травні 2007 р. уряд В.Януковича вирішив дещо згладити конфлікт, передбачивши додаткові кошти на підвищення окладів спеціалістів і головних спеціалістів (на 16% і 9% відповідно). Але знову заволоненими залишились не всі.

Очоливши уряд у лютому 2008 р., Ю.Тимошенко вирішила знову підвищити оплату державним службовцям, збільшивши їм оклади на 45% (постанова Кабміну №34 від 06.02.08 р.).

За даними Голодержслужби, кількість державних чиновників в Україні постійно зростає. Так, якщо в 2000 р. їх нараховувалось трохи більше 259 тис. (держслужбовці і чиновники місцевого самоврядування), то в 2007 р. – вже 375,5 тис. чол. При тому, що кількість населення за цей період зменшилась.

В результаті в лютому 2008 р. на зарплати чиновникам із держбюджету було витрачено 9,506 млрд. грн. Після лютогового підвищення окладів ці щомісячні витрати становлять 13,783 млрд. грн. Таким чином, доходи чиновників досягли 44% загального об'єму доходів всіх громадян країни. Паралельно із збільшенням чисельності армії державних службовців зростає й кількість так званих VIP-пенсіонерів.

Наприклад у 2006 р. на VIP-пенсіонерів було виділено 1,43 млрд. грн. (111,56 млн. грн. в місяць). Експерти підраховали, що в 2007 р. на забезпечення экс-чиновників витратили більше 1,5 млрд. грн., а в 2008 р. ця сума перевищила 2 млрд. грн.

У лютому 2008 р. середня зарплата державного службовця становила 1948 грн. В результаті чиновники зайняли четверту ступінь у рейтингу найбільш високооплачуваних професій в Україні після фінансистів (3351 грн.), авіаторів (3256 грн.) і залізничників (2076 грн.). У той же час лікарі і вчителі, як і раніше отримували 1005 і 1247 грн. відповідно.

Владі України не слід забувати, що зарплати чиновників у багатьох європейських країнах вже зараз значно нижче зарплат їх українських колег. Так, у Словаччині у 2008 р. міністр отримував майже 2400 доларів в місяць, депутат парламенту – 1500 доларів. В Чехії оклад міністра дорівнював приблизно 3600, а депутатський – приблизно 2000

доларів. Чеський депутат отримував лише в 2,5 раза більше, ніж середньостатистичний працюючий в цій країні.

При цьому в більшості європейських країн статус держслужбовця мають вчителі і лікарі.

Важливим аргументом керівництва України для підвищення зарплат чиновників є протидія корупції. Однак статистика Голодержслужби свідчить про протилежне. У 2004 р. перевіряючі органи виявили 4411 випадків порушення Закону про корупцію, в 2005 р. – 6111, в 2006 р. – 5862, в 2007 р. – 5995. При цьому цікаво, що тільки 16 чиновників в 2007 р. залишили держслужбу через порушення корупційного законодавства.

Для боротьби з корупцією, згідно українського законодавства, при обранні на посаду державного службовця він зобов'язаний подати декларацію про доходи та майновий стан (свій і своєї сім'ї). Вважаємо, що цей принцип треба розповсюдити на всіх отримувачів доходів, як це зроблено в США.

Разом з тим, не завжди виділені на державне управління кошти використовуються за цільовим призначенням, що вимагає посилення контролю за витрачанням цих коштів.

Так, перевіривши Міністерство фінансів, ревізор Державної контрольно-ревізійної служби України встановили, що за результатами ініційованої Мінфіном у 2007 році експертизи щодо зміни вартості кошторисної документації на реконструкцію та будівництво нового комплексу будівель для Мінфіну по вул. Межигірській, 11 та вул. Хорива, 21-б, загальну вартість цих об'єктів було збільшено на 75,6 млн. гривень.

Зокрема, у новий кошторис було включено роботи вартістю 28,4 млн. грн., виконання яких кошторисом 2006 року не передбачалось, в тому числі оздоблення фасаду та внутрішніх стін будинку гранітом та мармуром – 8,2 млн. грн., декоративне оздоблення стін – 2,08 млн. грн., холодопостачання – 6,7 млн. грн. тощо.

Для облаштування нових службових приміщень Мінфіну було придбано освітлювальне обладнання та інших виробів на суму 5,4 млн. грн., в тому числі для кабінету та приймальні міністра фінансів – чотири люстри індивідуального виготовлення (покриття – золото, криштал) на суму 739 тис. гривень. Вартість матеріальних цінностей, встановлених у службових кабінетах заступників міністра фінансів, становить майже 22 млн. грн., з них у кабінеті та приймальні міністра фінансів – 1,1 млн. гривень. Проте ні в умовах договору, ні в актах виконаних робіт не зазначено місце виконання оплачених Міністерством фінансів робіт із розроблення інтер'єру та дизайну загальною вартістю 3,4 млн. гривень.

Запитання для самоперевірки.

1. Яка структура оборонних видатків України?
2. Яка структура поточних видатків на утримання Збройних сил України?
3. Яка структура капітальних видатків на утримання Збройних сил України?
4. Яка структура видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави? Що тут можна удосконалити?
5. Яка структура витрат на державне управління?
6. Яка структура оплати праці державних службовців?

Розділ VII Управління видатками на розвиток економіки

7.1. Склад видатків на розвиток економіки та необхідність їх оптимізації

Для забезпечення проведення структурних змін в економіці, підтримки пріоритетних напрямів економічного розвитку, розширення і вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури потрібні відповідні фінансові джерела. 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. Перед кризою 2008-2009 рр. інвестиції в основний капітал в Україні (капітальні вкладення) зростали вищими темпами порівняно з приростом ВВП (див. табл. 7.1).

Таблиця 7.1.

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 порівняних 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 порівняних цінах, %	120,8	108,9	131,3	128,0	101,9	119,0
За джерелами фінансування:						
Кошти державного бюджету, млн. грн.	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, млн. грн.	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, млн. грн.	21770	24470	31306	46685	53424	72337
у % до загальної суми	66,8		65,8	61,7	57,4	57,8

Кошти іноземних інвесторів, млн. грн.	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, млн. грн.	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, млн. грн.	1400	1985	4196	5735	13740	19406
у % до загальної суми	4,3	5,3	8,2	7,6	14,8	15,5
Інші джерела, млн. грн.	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 довідками Держкомстату України

Нинішній рівень капітальних видатків бюджету є недостатнім, а бюджетна система поступово перетворюється на фінансування переважно органів влади й управління за недооцінки вкладення коштів у реальний сектор економіки. Фінансування капітальних вкладень обмежується головним чином об'єктами соціальної інфраструктури. Частково це зумовлене й тим, що робота із забезпечення 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.

Таблиця 7.2.

Капітальні видатки зведеного бюджету України у 2002-2006 роках, млн. грн

	2000	2003	2004	2005	2006
Разом видатків	60318,9	755792,5	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

Як свідчать дані, наведені у таблиці 7.2, капітальні видатки зведеного бюджету у 2006 році становили 24,5 млрд. грн, або 14% до загальних видатків. З указаних сум на придбання основного капіталу було 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 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 розробки порядку формування ресурсів бюджету розвитку, якими можуть бути податкові і неподаткові надходження, що, відповідно до законодавства спрямовуються на фінансування інвестиційних програм і проєктів; 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 наукоємкості 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 проєктів, пов'язаних з розвитком наукоємких 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.

В умовах переходу до ринкових відносин державне регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки є виправданим. Сутність проблеми полягає в тому, що, по-перше, є галузі, які без державної допомоги в умовах трансформації економіки не мають достатніх фінансових можливостей для розвитку, але вони суттєво впливають на загальний стан розвитку економіки держави. Це передусім паливно-енергетичний, агропромисловий, металургійний комплекси. По-друге, при переході до ринку тільки при державній підтримці можуть розвиватися наукоємні й технологічно складні виробництва. Разом з тим, переважна частина державних коштів направляється на підтримку традиційних галузей, в т.ч. вугільної і сільського господарства. (див. табл. 7.3.)

Таблиця 7.3.

Видатки Зведеного бюджету України на фундаментальні дослідження та економічну діяльність у 2003-2007 роках*

Види податків	2003		2004			2005			2006			2007*		
	млн.грн	% від ЗБ усього	% від ВВП	млн.грн	% від ЗБ усього	% від ВВП	млн.грн	% від ЗБ усього	% від ВВП	млн.грн	% від ЗБ усього	% від ВВП	Млн.грн	% від ЗБ усього
Видатки зведеного бюджету (ЗБ), усього	75792,5	100	28,69	101415,5	100	29,39	141537,1	100	33,32	175234,5	100	32,59	171797,9	100
Видатки ЗБ на фундаментальні дослідження та розробки, всього	1288,9	1,70	0,49	1719,7	1,69	0,50	2247,0	1,59	0,53	2758,6	1,57	0,51	3341,3	1,94
Видатки ЗБ на економічну діяльність	12215,5	16,12	4,62	18703,7	18,44	5,42	19108,9	13,50	4,50	27340,2	15,60	5,08	28967,0	16,86
У тому числі на: Загальну економічну, торговельну та трудову діяльність	606,7	0,80	0,23	452,0	0,45	0,13	508,3	0,36	0,12	622,3	0,36	0,12	625,8	0,36
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	2803,8	3,70	1,06	2969,9	2,93	0,86	4914,9	3,47	1,16	6686,7	3,82	1,24	7971,6	4,64
Паливно-енергетичний комплекс	3263,6	4,31	1,24	4463,2	4,40	1,29	3850,5	2,72	0,91	5261,9	3,00	0,98	8569,7	4,99
Іншу промисловість та будівництво	331,4	0,44	0,125	384,4	0,38	0,11	388,4	0,27	0,09	587,9	0,34	0,11	1153,5	0,67
Транспорт	2733,3	3,61	1,03	6501,5	6,41	1,88	5380,1	3,80	1,27	8958,9	5,11	1,67	7051,8	4,10
Зв'язок, телекомунікації та інформатику	44,6	0,06	0,017	62,8	0,06	0,018	70,2	0,05	0,017	99,9	0,06	0,019	80,2	0,05
Інші галузі економіки	193,5	0,26	0,07	813,0	0,80	0,24	411,3	0,29	0,097	726,5	0,41	0,135	312,2	0,18
Дослідження і розробки в	310,3	0,41	0,12	450,1	0,44	0,13	607,0	0,43	0,14	708,9	0,40	0,13	922,1	0,54
Іншу економічну діяльність	1928,4	2,54	0,73	2606,7	2,57	0,76	2978,1	2,10	0,70	3687,2	2,10	0,69	2280,1	1,33

* Джерело: Фінанси України. – 2007. - №11. – С.35.

В 1999 році у зв'язку з втратою престижності шахтарської праці та іншими причинами з 870 тисяч робітників залишилось лише 270 тисяч (2007 року покинуло підприємства 8600 гірників найбільш потрібних професій). Уряд підготував законопроекти “Про престижність шахтарської праці” та “Особливості приватизації вугільної промисловості”, які було передано у Верховну Раду. Особлива увага – соціальній сфері, підготовці гірничих спеціалістів в училищах та технікумах. Також було виділено кошти на розробку трьох нових шахт – в Луганській, Донецькій і Львівській

областях. Розроблена концепція реформування вугільної галузі країни, яка була обговорена в усіх трудових колективах.

Державний вугільний сектор традиційно вважається безнадійно збитковим. Навантаження на бюджет дуже велике: в 2007 році на фінансування галузі спочатку передбачалось 5,2 млрд. грн. – на 835 млн. грн. більше, ніж 2006 року. Після прийняття відповідних поправок до закону про держбюджет об'єм бюджетних асигнувань збільшився на 300 млн. грн. Але й це ще не межа: чергові поправки до держбюджету-2007 збільшили фінансування вугільної галузі ще приблизно на 290 млн. грн.

За даними Мінвуглепрому, в 2006 році бюджетне фінансування вугільної галузі повинно було скласти 4 364,67 млн. грн., фактично галузь отримала на 109 млн. грн. менше – 4 255,29 млн. грн., а ось використано було 4 254,69 млн. грн.; 0,6 млн. грн. повернуто до бюджету. В 2005 році галузь отримала з держбюджету 3,343 млрд. грн. (недофінансування 279 млн. грн.). Легко підрахувати, що в 2006 році галузь реально отримала на 912 млн. грн. більше, ніж в 2005-му. При цьому шахти недержавної форми власності держдотацій не отримували, все пішло в держсектор.

2006 року в Україні було видобуто 80,3 млн. тонн вугілля – на 2,3 млн. більше, ніж в 2005-му. Однак серйозно збільшили видобування вугілля саме недержавні підприємства, видобуток в держсекторі збільшився лише на 241 тис. тонн. Виходить, що на таке збільшення видобутку потрібно було витратити додатково 955 млн. грн. бюджетних асигнувань. Енергетична стратегія України на період до 2030 року, затверджена урядом в березні 2006 року, передбачає, що до 2010 року видобуток вугілля по базовому сценарію повинен був зрости до 90,9 млн. тонн, а до 2030 року – до 130 млн. тонн.

В той же час галузь не може тягнути на собі практично тягар нерентабельних шахт. У 2006 році реструктуризація проводилась на 136 вугільних і торфовидобувних підприємствах. З них 114 сьогодні знаходяться в стані ліквідації, на 17 йде підготовка до ліквідації, 11 шахт передані держпідприємству “Укршахтгідрозахист”. У повному обсязі закінчені ліквідаційні роботи на 12 вугільних підприємствах. Разом з тим до приватизації шахт треба підходити з урахуванням всіх позитивів і негативів.

Незалежна профспілка гірників України стверджує, що повна передача вугільних підприємств у приватні руки нічого не дасть для розвитку галузі – шахти обов'язково мають отримувати підтримку від держави. Прикладом може бути приватизація таких підприємств, як “Павлоградвугілля” й “Краснодонвугілля”, яка не була успішною. Максимально скорочується кількість працівників на цих підприємствах. Лише на “Павлоградвугілля” скорочено 5 тисяч осіб, нищиться соціальна сфера. На “Краснодонвугілля” вже закриті дві шахти.

Парламентський комітет з питань ПЕК підтримав пропозиції Міністерства вугільної промисловості про збільшення при внесенні поправок до бюджету 2008 року держпідтримки вугільної галузі до 11,2 млрд. гривень. Ця сума на 3 млрд. грн. перевищує обсяг реалізації продукції всіх вугледобувних підприємств Мінвуглепрому, удвічі – бюджетне фінансування галузі 2007 року та втричі – планові цифри Державної цільової програми “Українське вугілля”, затверджені 2001 року. На потреби вугільної галузі тільки за 2003-2007 рр. було спрямовано більш як 22 млрд. гривень, але не отримано належної віддачі.

Динаміка основних показників роботи вугільної галузі свідчить про те, що за роки незалежності України відбулося значне погіршення кількісних і якісних показників вугледобутку. Впав видобуток і зросла зольність. Продуктивність праці, попри

невеличкий приріст, так і залишилася на дуже низькому рівні, у кілька разів поступаючись середньосвітовій.

Ще сумнішими є економічні результати роботи державного сектора галузі. Собівартість однієї тонни товарної вугільної продукції зросла з 120 грн. у 2000 році до 432 грн. в 2007-му.

Збитки державних вугільних підприємств від реалізації товарної продукції зросли майже в 10 разів і сягнули 2007 року 3,9 млрд. грн. При цьому кредиторська заборгованість перевищила дебіторську більш як на 7 млрд. гривень.

Водночас приватний сектор українського вуглевидобутку демонструє досить упевнену беззбиткову і бездотаційну роботу, виробляючи близько 46% товарної вугільної продукції, у тому числі понад 70% коксівного вугілля. Обсяг приватних інвестицій у вуглевидобуток, за деякими оцінками, перевищив 2 млрд. гривень.

За весь період української приватизації в приватну власність перейшли всі металургійні та коксохімічні підприємства, ключові збагачувальні фабрики, практично всі машинобудівні підприємства галузі, найбільш перспективні та рентабельні шахти: “Комсомолець Донбасу”, “Червоноармійська-Західна”, об'єднання “Краснодонвугілля”, “Павлоградвугілля”, шахта ім. Засядька. Власниками всіх цих активів стали три-чотири відомі в країні фінансово-промислові групи, що мають величезний вплив на політичні та державні інститути країни.

На цьому процес зупинився. У державній власності залишилися малопродуктивні та нерентабельні шахти (за винятком холдингу “Ровенькиантрацит”, приватизації якого завадила “помаранчева революція”), що потребують або закриття, або серйозних капіталовкладень у реконструкцію. І, природно, соціальна сфера та інфраструктура численних шахтарських містечок. Спроби керівників Кабінету міністрів продовжити приватизацію та створити прозорий ринок вугілля закінчилися відставками ініціаторів.

Міністерство вугільної промисловості і його наступники та підприємства галузі (за рідкісним винятком) втратили стимули для ефективної роботи й раціонального використання матеріальних і фінансових коштів, продовжуючи наполегливо доводити необхідність дедалі більшого бюджетного фінансування.

Цілком очевидно, що продовження нинішньої державної політики у вугільній галузі шляхом дедалі більшого вливання бюджетних мільярдів, без кардинальної зміни всієї системи сформованих відносин у паливно-енергетичному комплексі, є безперспективним.

Отже, необхідна реальна програма реструктуризації галузі. Не претендуючи на повноту суджень, спробуємо узагальнити думки фахівців у цій галузі.

Усі державні шахти (саме шахти, а не підприємства) мають бути поділені на три групи:

- 1) шахти, що мають достатній інвестиційний і економічний потенціал із урахуванням обсягу запасів і складнощів гірничо-геологічних умов, для ефективної роботи яких необхідна реконструкція та модернізація;
- 2) шахти, що мають значні запаси, але неефективні для подальшої розробки в поточних економічних умовах і за існуючого рівня техніки і технології;
- 3) дотаційні шахти, котрі не мають перспективних запасів, а отже, непридатні для подальшого інвестування та модернізації.

Шахти першої групи слід терміново приватизувати. Державне фінансування капіталовкладень у їхню реконструкцію необхідно припинити. Також треба припинити державне фінансування будівництва нових шахт, надавши цю можливість інвесторам

через інвестиційні конкурси або приватизацію об'єктів незавершеного будівництва, що й намічено на 2013 рік.

Шахти другої групи потрібно законсервувати, тобто закрити без руйнування інфраструктури. Ці шахти становитимуть мобілізаційний резерв держави на перспективу, з урахуванням непрогнозованої динаміки зростання вартості вуглеводневої сировини і стрімкого зменшення її запасів.

Шахти третьої групи треба закрити. Як варіант, їх можна безплатно передати трудовим колективам або приватному бізнесу, готовим в обмін на відмову від держдотацій продовжити їхню експлуатацію. Такий механізм особливо виправданий у тих випадках, коли безперспективна шахта є істотним містоутворюючим чинником.

Тимчасовий дефіцит вітчизняного вугілля можна поповнити збільшенням імпорту та компенсувати заходами щодо більш раціонального використання вугілля на теплових станціях.

Держава мусить перейти до продуманої програми адресної фінансової допомоги працівникам закритих або законсервованих шахт, що дасть змогу ліквідувати корупційні схеми використання коштів. Пріоритетом для держбюджету в паливно-енергетичному комплексі мають стати програми енергозбереження та енергоефективності, реконструкція інфраструктури комунального господарства міст, підтримка розвитку альтернативних джерел енергії.

Чергові потрясіння на зерновому ринку України з новою силою актуалізували питання про те, з якою державною політикою найкраще підходити до вітчизняного сільського господарства. Сьогодні цей сектор виробляє 17% ВВП, дає роботу й заробіток 20% працездатного населення, але при цьому забезпечує лише 3% податкових надходжень у державний бюджет.

Що галузі справді потрібна держпідтримка – незаперечний факт. Та якщо в розвинених країнах субсидування і непряме інвестування спрямоване на стратегічний розвиток АПК, у нашій країні такими заходами намагаються вирішувати насущні проблеми неефективних сільгосп підприємств. І якщо обсяги прямої підтримки сільського господарства України підрахувати нескладно, то непрямой – набагато складніше. Проте очевидно, що вона помітно перевищує обсяги прямого субсидування.

Більшість боргів галузі перед державою регулярно списується або реструктурується, що тільки в 2000-2002 рр. становило значну суму – 6,2 млрд. гривень. Держава продовжує оплачувати велику частину відсоткової ставки за короткостроковими кредитами, наданими сільськогосподарським компаніям, і це, звісно ж, допомагає вирішувати ті ж таки поточні проблеми. З урахуванням же всіх податкових пільг, наданих сільськогосподарським підприємствам, неефективність галузі, з погляду держави, стає загрозливою. Тільки відповідно до Закону України “Про фіксований сільськогосподарський податок” податковий тиск на них зменшився майже на 1,4 млрд. гривень на рік. Тому треба переходити до іншого типу аграрної політики.

Є два типи аграрної політики. Приміром, Євросоюз, як і США, не вважає сільське господарство стратегічно важливою галуззю своїх економік. Для ЄС це, швидше, соціальний проект і галузь, покликана заміщати імпорт сільськогосподарської продукції. Тому її й підтримують дотаціями. Однак у країнах, де аграрний сектор є важливим фінансовим джерелом, його ставлять у жорсткі конкурентні умови. Завдяки такій політиці сільське господарство стає сильнішим і конкурентноспроможним. Зразком останнього може слугувати Нова Зеландія, на частку якої припадає третина світового імпорту молочної продукції і половина – баранини.

Нинішнє існування сільського господарства України відбувається саме в парадигмі соціального проекту.

Дотаційна допомога, яку скеровують на валове виробництво і надають в умовах відсутності планування, до всього іншого, короткострокова, вона консервує нинішній стан сільського господарства й гальмує його розвиток.

Одна з головних проблем вітчизняного аграрного комплексу полягає в його низькій продуктивності, що призводить до зростання собівартості продукції та зниження ефективності виробництва. Особливо відчутно це позначиться на доходах сільськогосподарських виробників після вступу України до СОТ, коли зменшення мита на імпорتنі продукти харчування призведе до того, що деякі вітчизняні продукти можуть стати просто неконкурентноспроможними.

Аграрна політика ЄС стосовно свого сільського господарства постійно змінюється, що викликано потребою адаптації останнього до умов світової господарської глобалізації. Вона характеризується зменшенням державної допомоги. Так, з 2005 року передбачено зменшувати всі прямі платежі у сільське господарство на 3% щорічно. Завдяки цьому загальна економія бюджету ЄС становила в 2010 році близько 20% (майже 1,5 млрд. євро). Крім того, відбувається переорієнтування державної підтримки: ЄС перестає пов'язувати субсидії з обсягами виробництва й переходить до прямої підтримки аграрних виробників.

Аграрна політика ЄС націлена на зростання ефективності виробництва. На першому місці – конкурентоспроможність його аграрної продукції. Нова система дотацій стимулює також підвищення її якості, відповідність екологічним стандартам.

З 2004 року Україна впритул наблизилась до величезного ринку ЄС з єдиними стандартами маркування, упаковки, охорони довкілля, досягнувши відповідності яким, вона отримає всі шанси боротися за свого європейського споживача. Ще одним позитивним чинником стане зниження витрат на транспортування продукції. Та, з іншого боку, зовнішній ринок для української сільгосппродукції може й не збільшитися. Ставши членами ЄС, країни-кандидати автоматично пристали на його “правила гри”, що, ймовірно, поставить під загрозу наявні можливості нашого експорту. Адже стандарти ЄС щодо якості харчових продуктів і ветеринарно-санітарних норм досить високі. Досягнення відповідності цим стандартам в Україні – процес складний і дорогий.

Маючи очевидні конкурентні переваги у виробництві сільгосппродукції, Україна може претендувати на вагомую роль свого сільського господарства в європейському ринку, участь в якому є стратегічним довгостроковим завданням як для неї, так і для ЄС.

Україні потрібна нова аграрна політика. Її завдання, на думку фахівців, такі: збільшити надходження від сільського господарства, а не витрати на нього; націлити надані дотації на підвищення продуктивності, технічне й технологічне переозброєння, стимулювати впровадження нових стандартів якості сільгосппродукції з тим, щоб вона була конкурентоспроможною.

Хоча велика частка власності все ще залишається за державою, однак використовується вона неефективно і в значній мірі не на користь держави і суспільства. Перш за все, за оцінками експертів, через фактичну приватизацію державної власності керівниками державних і бюджетних закладів.

Продовжується вимивання активів державних підприємств, загальне зниження їх вартості, а саме шляхом направлення їх фінансових ресурсів не на інвестиції, а для затикання бюджетних дір.

Забезпеченню прозорості фінансових потоків державних холдингів, перш за все НАК “Нафтогаз України і НАЕК “Енергоринок”, буде сприяти введення звітності перед урядом і суспільством у відповідності з діючими міжнародними стандартами.

Зараз очевидно, що політикам і суспільству необхідно зосередити головну увагу не на порядку перерозподілу ресурсів через бюджет, а на вирішенні проблеми ефективності держсектора в економіці, скорочуючи його частку і створюючи передумови для сталого зростання.

Актуальність цієї проблеми можна продемонструвати наступними показниками. Фонд оплати праці держсектора (з врахуванням негрошових компенсацій) в Україні досягає приблизно 10% ВВП, тоді як в середньому по СНД – 5%, а в найбільш розвинутих країнах Євросоюзу (ЄС8) – 8%.

Зайнятість на підприємствах державної форми власності становить 12,5%, тоді як в середньому по СНД – 9, ЄС8 – 4%.

Незважаючи на значну питому вагу в економіці і підвищення рівня оплати праці в держсекторі, тобто ріст затратності, існує дуже мало доказів того, що якість послуг в держсекторі підвищується. Неefективний держсектор – це величезний тягар для економіки, що вкрай негативно позначається на її конкурентоспроможності.

7.2. Умови надання державної фінансової підтримки

Форми **фінансової підтримки** галузей економіки та окремих підприємницьких структур постійно розвиваються. Так, фінансова підтримка державних та інших підприємств, у майні яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснюється з бюджетних асигнувань, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів, що надаватимуться як державна підтримка, під бізнес-плани й проекти санації цих підприємств.

Фінансова підтримка підприємств з бюджету надається відповідно до рішень Кабінету Міністрів України на поворотній або безповоротній основі з метою запобігання банкрутству, відновлення платоспроможності, оздоровлення фінансового стану підприємств, забезпечення їхньої ефективної господарської діяльності й підвищення конкурентоспроможності продукції (робіт, послуг).

Фінансова підтримка на **безповоротній основі** надається:

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

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

Фінансову підтримку у вигляді **бюджетної позики** надає Міністерство фінансів на договірній основі.

Застосовуються такі **форми** надання фінансової підтримки галузей економіки і підприємств:

- надання відстрочок і розстрочок зі сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету;

- списання і реструктуризація податкової заборгованості;
- звільнення від податків галузей економіки або окремих підприємств, використання спеціальних режимів оподаткування.

Особливе значення має надання **пільг** за окремими видами податків, зборів, обов'язкових платежів, в тому числі у вільних економічних зонах (ВЕЗ) і територіях пріоритетного розвитку (ТПР).

За даними Міністерства фінансів України, за 2004 р. із 500 суб'єктів господарювання, що працювало у ВЕЗ і ТПР, абсолютна більшість не виконала первинних умов реалізації інвестиційних проектів, під які держава надавала податкові пільги. Із обіцяних 104 тисяч нових робочих місць було створено тільки 52 тисячі. При чому, вартість робочого місця підприємства у „податкових зонах” була удвічі дорожче, ніж у середньому по Україні. До державного бюджету надійшло лише 19 % від суми задекларованої до сплати податків „пільговиками”. Податкових пільг державою було надано на 8,4 млрд. грн., тоді як реально через ВЕЗ та ТПР в Україну надійшло лише 3,31 млрд. грн. інвестицій. Про вплив пільг для ВЕЗ і ТПР на бюджет можна довідатися з таблиці 7.4.

Спеціальні зони в різних країнах дійсно створювались і у багатьох (приблизно в сотні) функціонують до цього часу. Однак вони були і залишаються лише одним із інструментів комплексної політики держави, спрямованої на розвиток економіки. Наприклад, шляхом створення такої зони може стимулюватися експорт певної продукції одночасно із збільшенням зайнятості в **проблемному районі**.

Таблиця 7.4.

Оцінка впливу на бюджет надання пільг у ВЕЗ і ТПР

Показник	2003р.	2004р.	2005 р. (прогноз у випадку існування пільг)	2006 р. (прогноз у випадку існуван ня пільг)	2007 р. (прогноз у випадку існування пільг)	2008 р. (прогноз у випадку існування пільг)
ВВП, млрд. грн.	267,3	345,1	84,3	424,7	512,5	572,3
Пільги в ВЕЗ і ТПР, млрд. грн.	1,89	4,69	1,85	9,3	11,22	12,53
Частина пільг в ВВП, %	0,71	1,36	2,19	2,19	2,19	2,19

Однак, як правило, така зона не тільки огорожена парканом з колючим дротом і не є митною територією країни, а й розташована так, що вивезти ні готову продукцію, ні комплектуючі до неї на “велику землю” без проходження митних процедур неможливо. Це може бути частина аеропорту, морського порту і т.п. До того ж за кордоном досить не однозначне ставлення до цих зон і до результатів їх функціонування. З одного боку, багато країн – членів ЄС використовують цей інструмент, з другого – єдині економічні правила Євросоюзу не передбачають існування податкових преференцій для окремих

об'єктів господарювання чи територій. У деяких країнах, наприклад у Великобританії, СЕЗ створювались в рамках спеціальної регіональної політики, метою якої був розвиток відстаючих, депресивних районів.

Крім того, в країнах Західної Європи з успіхом функціонують науково-технологічні зони. Ще в 1985 р. в Голландії і ФРН було відповідно 45 і 50 **технопарків**. У Великобританії їх майже 25, і вони забезпечують робочими місцями в загальній складності 18,4 тис. чол. В Японії є 20 **технополісів**, найбільший з яких – “Цикуба” (145 тис. чол.).

Заслугує на увагу й державна підтримка виробництва сталі в Китаї. Держполітику Китаю можна сміливо назвати не тільки найбільш стимулюючою, а й далекозорою. За неповні п'ять років країні вдалось не просто задовольнити зростаючий внутрішній попит на сталь, але й зайняти пристойне місце на світових ринках. І сьогодні уряд КНР готує світовому ринку ще один сюрприз, повністю переглядаючи експортну політику і добиваючись зниження вивозу як готової сталевий продукції (орієнтуючи внутрішнє виробництво на внутрішнє ж металоспоживання), так і напівфабрикатів.

Останні експортообмежуючі заходи Китаю – збільшення з 1 січня 2008 р. мита на вивіз заготовки і слябів до 25%, що призвело до справжніх революційних результатів. За два місяці дії нової ставки експорт сталевий заготовки скоротився на 92,6%, до 80 тис. т, а в лютому заготовку взагалі не вивозили.

Китайські чиновники, натхненні таким ефектом, вже встигли заявити, що з 2009 р. слід очікувати наступних кроків з посилення експортних обмежень. Все залежатиме від щомісячної статистики: у випадку відновлення експорту тарифи на вивіз заготовки будуть збільшені у 2 рази.

Та й самі китайські металурги адекватно реагують на дії влади. Віце-президент найбільшого в країні металовиробника Baosteel Лоу Дінбо заявив: “Компанія намагається всемірно збільшити у своєму експорті питому вагу продукції з високою часткою доданої вартості. Крім того, Baosteel докладает зусилля до виходу на нові ринки, в основному, в країнах, що розвиваються”.

У 2008 році металурги Китаю виробили 489,2 млн. т сталі, що на 15,7% було більше, ніж в 2006 р., а інвестиції в основні фонди чорної металургії зросли за 2006 рік на 12,2% (до 35,99 млрд. дол.), у порівнянні з капвкладеннями 2006 р. Внутрішнє китайське споживання сталевий продукції за цей же період збільшилось на 17,4%, у порівнянні з попереднім роком (до 520 млн. т).

З метою впорядкування надання пільг в Україні за окремими видами платежів насамперед необхідно ліквідувати пільги, які не мають достатнього економічного обґрунтування, особливо за прямими податками і, в першу чергу, за податком на прибуток, податком на землю і податком на доходи фізичних осіб.

Надання пільг за податками має проходити жорстку **експертизу** незалежних експертів, і тільки після їх висновків рішення про надання пільг повинно виноситися на розгляд Верховної Ради. Окремі найвагоміші пільги можуть надаватися на основі референдуму. Насамперед це стосується пільг по податку на додану вартість.

Доцільно, на думку експертів, здійснювати надання пільг тільки у формі податкових знижок чинних ставок оподаткування. Більшість пільг повинна мати часове обмеження. З метою зменшення корупції, на наш погляд, було б доцільними закони або зміни до податкових законів щодо пільг називати прізвищами депутатів Верховної Ради України, які їх лобіюють, та вказувати їх приналежність до певної політичної партії, щоб виборці знали основних лобістів і робили відповідні висновки на виборах.

Необхідно також посилити контроль за наданням державних коштів і за інноваційними проектами, які фінансуються за кошти Державного агентства по інвестиціях та інноваціях, щоб підвищити їх ефективність та зменшити корупцію в цих питаннях..

7.3. Функції та проблеми діяльності Державного агентства України з інвестицій і інновацій

Наприкінці 2005 року Президент України підписав указ про створення нового органу центральної виконавчої влади - Державного агентства України з інвестицій і інновацій (Держінвестицій).

Логіка рішення Президента в процесі створення Держінвестицій була простою та зрозумілою – назріла необхідність об'єднати під загальним керівництвом всю державну політику в інвестиційній і інноваційній сферах для забезпечення максимально скоординованих і ефективних дій.

За минулі з моменту виходу указу Президента роки Держінвестицій сформувалося як держорган. Відомство потроху “обростає” спеціальною інфраструктурою. Ключовими елементами цієї інфраструктури є Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (колишня Державна інноваційна компанія), Український центр сприяння іноземному інвестуванню, два центри впровадження інноваційних програм (галузевих і регіональних), завершується перший етап формування регіональної інфраструктури: створено 11 регіональних центрів інноваційного розвитку. З 2007 року в сфері управління Держінвестицій перебувала також і Державна іпотечна установа.

Своєчасність ухвалення рішення про створення Держінвестицій підтверджується тим інвестиційним бумом, який останнім часом спостерігається в Україні. Внутрішні інвестиції 2006 року вирости у порівнянні з 2005 роком більш ніж на третину, а за дев'ять місяців 2007 року перевищили рівень відповідного періоду 2005 року майже вдвічі, а рівень 2006 року – в 1,5 раза. Ще більш показова динаміка іноземних інвестицій, які за дев'ять місяців 2007 року перевищили рекордний приріст 2005 року – року повторного продажу “Криворіжсталі”.

Очевидні позитивні зрушення спостерігаються й в інноваційній сфері. Наприклад, вдалося переламати негативну динаміку зміни частки інноваційно-активних промислових підприємств: цей показник почав зростати вперше з 2003 року – з 8,2% 2005 року до 10% 2006 року. Збільшилася й частка інноваційної продукції в промисловості – з 6,5% до 6,7%.

Істотно зросла державна підтримка інвестиційно-інноваційної сфери. Зокрема, 2007 року з держбюджету через механізм здешевлення кредитів було виділено 143,6 млн. грн. на фінансову підтримку інноваційних і інвестиційних проектів. Ще 655 млн. грн. бюджетних коштів було направлено на кредитування таких проектів безпосередньо.

Однак навіть така динаміка є далекою від реальних потреб країни. Саме тому 2007 року Держінвестицій було розроблено Концепцію Державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні, згодом затвердженої Кабінетом Міністрів. Цей документ узагальнив і адаптував до вітчизняних умов успішну світову практику створення ефективно функціонуючих фінансових і товарних ринків, пропонував конкретні методи та кошти для рішення відповідних завдань.

Концепцією передбачено цілий ряд досить серйозних змін. Зокрема, перехід до консолідованого нагляду за ринками капіталу, тобто створення так званого

“мегарегулятора”, який здійснює функції державного нагляду за ринком цінних паперів, ринком фінансових послуг і діяльністю банків.

Цілком імовірно, що саме перераховані вище прогресивні положення Концепції викликали заклопотаність деяких керівних осіб, зацікавлених у консервації нинішнього стану справ.

Кабмін на чолі з Ю.Тимошенко своїми розпорядженнями вивів зі сфери управління цього органу Державну іпотечну установу, позбавив Держінвестицій раніше наданої йому будівлі й, що найдивніше, скасував саму Концепцію Державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні.

Швидше за все, політичні баталії не дали змоги Президентові України В. Ющенко, який ініціював створення Держінвестицій, достатньою мірою зосередитися на питаннях інвестиційно-інноваційного розвитку. Фактично не запрацювала створена В. Ющенком Національна рада з інноваційного розвитку України. Не отримав особливої реакції глави держави і той факт, що бюджетне фінансування інноваційних проектів через Держінвестицій 2008 року уряд урізав більш ніж утричі, причому отримати ці кошти можна буде лише в грудні (звичайно, якщо до того моменту в бюджеті будуть кошти на ці цілі).

Справедливості заради потрібно зауважити, що В. Ющенко все ж не залишав без уваги Держінвестицій. Про це, зокрема, свідчив нещодавній Указ Президента України (№257 від 24.03.2008), який призупинив дію згаданих ухвал Кабінету Міністрів України. Тим самим було зроблено ще один важливий крок на шляху вдосконалення інвестиційних процесів і прискорення інноваційного розвитку.

Разом з тим, треба мати на увазі й той факт, що Держінвестицій недостатньо прозоро розподіляв державні інвестиції в 2007 році, що викликала адекватні дії Кабінету Міністрів України.

Державне агентство України по інвестиціях і інноваціях в кінці 2007 р. поставило новий уряд перед фактом: всі 767,4 мільйона гривень, виділених в бюджеті на 2007 рік на розвиток інноваційних проектів, були витрачені. Поряд з такими крупними підприємствами, як ДАТ “Чорноморнафтогаз” і ВАТ “МоторСіч”, пільгове фінансування отримав і ряд невеликих компаній, координатів яких немає ні у довідниках, ні в інтернеті. Кредити агентством видавалися на пільгових умовах під ставку 7% річних. Також Держінвестицій виділило 144,5 мільйона гривень на часткове погашення компенсацій по кредитах 19 підприємствам.

Основна кількість заявок агентства була оброблена з вересня по листопад 2007 р., в середньому термін розгляду становив 2 місяці.

Деякі компанії, які отримали багатомільйонне фінансування від Держінвестицій, відмовились повідомити ЗМІ, як їм вдалось отримати доступ до бюджетних коштів. Прес-служба компанії “Чорноморнафтогаз” повідомила ЗМІ, що нічого не знає ні про який кредит. Однак, за інформацією Держінвестицій, компанії було виділено 200 мільйонів гривень на розробку газових родовищ на шельфі Чорного моря.

7.4. Проблеми здійснення державних закупівель та шляхи їх вирішення

Дуже складною проблемою в управлінні державними фінансами є контроль за здійсненням державних закупівель, в тому числі бюджетними установами. А розміри цього ринку є досить вражаючими. За оцінками колишнього члена Тендерної Палати України О.Ткаченка (фракція КПУ в парламенті) біля 70 млрд. грн. складають закупівлі

органів державної влади та 120-150 млрд. грн. – закупівлі державних підприємств. Втрати держави від проведення державних закупівель, на думку експертів, на середину 2007 р. склали біля 10% обсягу закупівель. Тому логічними є пропозиції щодо здійснення кардинальних змін в організації та проведення державних закупівель. Багато фахівців виступали за повернення того порядку, який існував до 2004 року (під контролем Міністерства фінансів України), а не під контролем Тендерної Палати України, яка є громадською організацією, що є порушенням багатьох законів України. В цьому плані заслуговують на увагу державних керівників висновки та пропозиції фахівців Світового банку (СБ).

Оцінка виконана експертами банку з застосуванням контрольних показників, розроблених Комітетом підтримки розвитку ОЕСР для дослідження сфери держзакупівель.

Коментуючи результати дослідження, директор СБ по Україні, Білорусі і Молдові Пол Бермінгхем відзначив, що внесені в 2004-2006 роках зміни в профільний закон були досить непоганими. Але до початку 2008 р. кілька приватних організацій домінували в цій сфері, а існуюча система контролю і аудиту держзакупівель була слабкою.

Зміни до закону про держзакупівлі, внесені в 2004-2005 роках, призвели до значного послаблення і дроблення повноважень уряду в цій сфері. Суттєві функції держави були передані неурядовим організаціям, незважаючи на те, що уповноважений орган в Мінекономіці здійснював певні кроки по втіленню міжнародних стандартів.

Проаналізувавши зміни до закону про держзакупівлі, прийняті Верховною Радою 1 грудня 2006 року (закон №424-V), експерти СБ зробили висновок, що і вони справляють негативну дію, оскільки призвели до розширення повноважень Тендерної палати, що є неурядовою організацією, і до подальшого збільшення її ролі у сфері держзакупівель.

Зміни до закону породили два основних комплекси проблем. Перша з них торкається начебто значно реорганізованої функції нагляду над системою держзакупівель, в рамках якої Спеціальна контрольна комісія (СКК) з питань держзакупівель при Рахунковій палаті була замінена новоствореним органом під назвою “Міжвідомча комісія з питань державних закупівель”. СКК була створена згідно попередніх змін до закону і частково взяла на себе функції колишнього уповноваженого органу.

Комісія, яка є урядовим органом, повинна була звітуватися про свою діяльність неурядовій організації (тобто Тендерній палаті), що викликало заперечення у експертів.

До додаткових функцій нової комісії донедавна відносилися:

– ведення “реєстру недобросовісних учасників” без усяких пояснень, хто і по яких правилах приймає рішення про недобросовісного учасника;

– “ведення реєстру учасників процедур закупівель”. При цьому залишається незрозумілим, яка різниця між цим реєстром і “Тематичним каталогом учасників процедур закупівель”, що видаються Тендерною палатою.

Другий комплекс проблем виникав в результаті суттєвого розширення повноважень Тендерної Палати. Найзначнішим тут було право вивчати “...ринку продукції і сприяти створенню конкурентного середовища в сфері держзакупівель”. Ця функція донедавна здійснювалася в рамках видання “Тематичного каталогу учасників процедур закупівель”.

В результаті Тендерна палата (яка є неурядовою організацією і не контролюється державними органами) наділялася правом безкарного обмеження доступу до участі в торгах будь-якого учасника. А це, на думку експертів СБ, не йшло на користь суспільним інтересам.

Так, у звіті Світового банку підкреслюється, що, з його точки зору, застосування норм закону до всіх державних підприємств є непотрібним і негативно вплине на їх ефективність, а також завдасть збитків національній економіці.

Світовий банк радить розрізняти підприємства, які працюють в сфері надання водо-, енергозабезпечення, транспортних, телекомунікаційних і поштових послуг, з одного боку, і господарські підприємства комерційного чи промислового типу – з іншого. Група, в яку входять підприємства по наданню комунальних послуг (державні або приватні), повинна підпадати під вимоги закону про держзакупівлі, оскільки такі підприємства створені для задоволення потреб громадського характеру і часто є монополістами.

Запропонований у звіті детальний план заходів розрахований на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу. Першочергові рекомендації стосуються удосконалення законодавчої та інституціональної сфери:

- реорганізувати інституціональну структуру держзакупівель, забезпечивши її відповідність міжнародним стандартам і принципу розподілення повноважень;

- розробити незалежний механізм розгляду скарг учасників торгів;

- створити керівний уповноважений орган, в обов'язки якого будуть входити розробка стратегії в сфері державних закупівель, підготовка і оновлення стандартної тендерної документації, безплатне консультування з правових і професійних питань, публікація інформації про заплановані торги і про переможців торгів, контроль і моніторинг, і на який буде покладена відповідальність за розробку законів і підзаконних актів. Такий орган може бути підзвітним безпосередньо Кабінету міністрів бо входити до складу іншого державного органу;

- доопрацювати і представити розпорядникам бюджетних коштів стандартну тендерну документацію, підготовану колишнім уповноваженим органом в Міністерстві економіки;

- створити умови для розвитку конкуренції на ринку закупівель. Ті консультаційні послуги, які не надаються державними закладами, можуть надаватися приватними фірмами. Однак відбір таких фірм повинен здійснюватися на конкурсній основі, у відповідності з законом про держзакупівлі.

Додаткові рекомендації СБ щодо посилення системи держзакупівель є наступними:

- створити постійно діючий підрозділ з питань закупівель в структурі розпорядника бюджетних коштів і впровадити (через відповідну норму доповненого чи нового закону) систему створення тендерних комітетів під певну закупівлю;

- об'єднати законодавство і підзаконні акти по антикорупційних питаннях, включаючи правозастосування;

- забезпечити реалізацію стратегії розвитку електронних держзакупівель;

- створити під контролем уповноваженого органу єдиний офіційний безплатний електронний портал державних закупівель і відповідне друковане видання;

- посилити інституціональне і кадрове забезпечення уповноваженого органу з метою проведення в країні кампанії з інформування громадськості з проблем держзакупівель.

У березні 2008 р. Верховна Рада прийняла Закон України, яким було ліквідовано Тендерну палату України, але проблема прозорості держзакупівель поки не вирішена, оскільки прийнято тимчасове положення про державні закупівлі. Згідно нього відбулися наступні зміни в організації держзакупівель:

- позбавлення Тендерної палати всіх повноважень;

- передача функцій спеціального органу від АМКУ Мінекономіки;

- ліквідація Реєстра учасників торгів і Реєстра недобросовісних учасників торгів;

- збільшення мінімальної вартості товарів, послуг і робіт, для закупівлі яких необхідно проводити тендер з 20 тис. грн. до 100 тис. грн. – для товарів і послуг, а також з 50 тис. грн. до 300 тис. грн. – для робіт;
- скорочення кількості заявок, необхідних для проведення тендера, - з трьох до двох;
- звільнення підприємств військово-промислового комплексу від необхідності проводити тендери для закупівлі товарів і послуг;
- безплатне розміщення інформації про проведення тендерів на спеціальному сайті Мінекономіки. Доступ до сайту буде безкоштовним;
- безкоштовне надання тендерної документації учасникам;
- скорочення строків оскарження результатів тендера з 20 до 15 днів;
- розгляд протестів Мінекономіки з відома Консультативно-методологічної ради;
- безкоштовна публікація оголошень про проведення тендера у “Віснику держзакупівель”.

При підтримці уряду незабаром почнеться робота по відміні всіх обмежень, які заважають національному бізнесу або ж міжнародним учасникам торгів отримувати інформацію про тендерні процедури, які відбуваються в органах виконавчої влади. Можна сподіватися, що врешті решт український бізнес отримає збалансовану систему проведення державних закупівель.

Запитання для самоперевірки

1. Які галузі вимагають державної фінансової підтримки при переході від планової до ринкової економіки і чому?
2. Що планується Українською державою для оптимізації надання бюджетної підтримки вугільній галузі?
3. Як, на ваш погляд, треба підтримувати з боку держави розвиток сільського господарства України?
4. За яких умов надається підприємствам державна фінансова підтримка?
5. В яких випадках державна фінансова підтримка надається на безповоротній основі?
6. В яких випадках надається державна фінансова підтримка на поворотній основі?
7. Назвіть форми державної фінансової підтримки підприємствам в Україні.
8. Як ви ставитесь до такої форми державної фінансової підтримки окремих підприємств і галузей, як надання їм податкових пільг?

РОЗДІЛ VIII Управління державним кредитом і державним боргом України

8.1. Економічна сутність державного кредиту

Держава для фінансування своїх потреб може мобілізувати фінансові ресурси у формі державного кредиту.

За своєю економічною сутністю **державний кредит** — це форма вторинного перерозподілу валового внутрішнього продукту. Його джерелом є вільні кошти населення, підприємств і організацій. Використання державного кредиту є цілком виправданою формою мобілізації коштів у розпорядження держави. Їх доцільність при покритті дефіциту бюджету зумовлена тим, що це має значно менші негативні наслідки для фінансового становища держави, ніж покриття дефіциту за допомогою грошової емісії.

Державний кредит буває внутрішнім і зовнішнім. У сфері міжнародних економічних відносин держава виступає в ролі як кредитора так і позичальника.

Існування державного кредиту призводить до появи **державного боргу**. Сума його складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань держави (як внутрішніх, так і зовнішніх), включаючи гарантії, видані за кредитами іноземним позичальникам, місцевим органам влади, державним підприємствам.

Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності.

Внутрішній державний кредит може мати товарну і грошову форму. **Товарну форму** використовують при розладнанні грошової системи. Але, як правило, державний кредит виступає в **грошовій формі**, а саме: державні позики, вклади населення в ощадних банках, використання державного кредитного фонду, грошові лотереї.

Найпоширенішою формою державного кредиту є **позики**. За допомогою їх мобілізуються тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб для фінансування потреб держави. Держава випускає і розповсюджує цінні папери, як правило, **облігації**. Вони мають номінальну вартість, за якою продаються і гасяться. Виходячи з номінальної вартості облігацій виплачуються проценти. Державні позики можуть випускатися центральним урядом і місцевими органами і розповсюджуватись тільки серед населення або тільки серед юридичних осіб. Залежно від способу виплати доходу позики поділяють на процентні, виграшні, процентно-виграшні, безпроцентні, безпрограшні.

За **процентними позиками** власники облігацій одержують твердий дохід у формі процента від номінальної вартості облігації. При **виграшних позиках** весь дохід власники облігацій і одержують у формі виграшу. Дохід виплачується не за всіма облігаціями, а лише за тими, на які випав виграш. **Безпрограшні позики** випускаються з умовою, що протягом строку дії позики виграшними будуть всі облігації. **Безпроцентні позики** не передбачають виплати доходу, але гарантують одержання товару.

До державного кредиту належить також **міждержавний кредит**, коли одні держави виступають кредиторами, а інші — позичальниками. Він надається на умовах строковості, платності та поворотності. Величину одержаних зовнішніх позик і нарахованих процентів включають до державного боргу.

Зовнішні позики надаються за рахунок бюджетних коштів або спеціальних урядових фондів. Державні зовнішні позики можуть надаватися в грошовій або товарній формі. Вони бувають середньо- і довгостроковими. Грошові позики надаються у валюті країни-кредитора або у вільно конвертованій валюті.

У сучасних умовах кредиторами держави можуть бути міжнародні фінансові інститути. До їх числа належать Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо.

Позики міжнародних фінансових інститутів є формою існування та функціонування іноземного капіталу, і для країни-позичальника заборгованість перед ними становить державний борг.

8.2. Державний борг України та проблема зростання валового зовнішнього боргу

Державний борг — це сукупність усіх боргових зобов'язань держави перед своїми кредиторами. Величина державного боргу, динаміка й темпи його зміни відображають стан економіки і фінансів держави, ефективність функціонування державних структур.

Динаміка державного боргу України за 1993-2003 рр. наведена в табл. 8.1.

Таблиця 8.1.

Державний борг України у 1993—2003 роках

Показники	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Зовнішній борг (млрд. дол.)	0,4	3,6	4,8	8,2	8,8	9,6	11,5	12,4	10,4	10,1	10,1
Внутрішній борг (млрд. дол.)	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1	5,4	3,9	2,8	3,8	3,9	3,7
Всього (млрд. дол.)	0,4	3,6	4,8	10,9	10,9	15,0	15,4	15,2	14,2	14,0	13,8

Як свідчать дані таблиці, державний борг України до 1999 року зростав, причому зовнішній борг значно перевищував внутрішній. Спостерігалася тенденція до збільшення питомої ваги зовнішнього боргу в загальній сумі державного боргу. У наступні роки ситуація дещо покращилася.

Економічна суть державного боргу виявляється через такі дві його функції: 1) **фіскальну** — залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків; 2) **регулюючу** — коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів національним банком країни.

Державні запозичення, на думку д.е.н., проф. А.І. Крисоватого, в Україні треба використовувати лише для капіталовкладень у розвиток економіки. Залучення позик з будь-якою іншою метою не тільки не даватиме імпульсу для пожвавлення економічних процесів, а й виступатиме стримувальним чинником зростання ВВП надалі.

Державний борг складається з двох частин залежно від сфери розміщення: **внутрішнього боргу і зовнішнього.**

В Україні у 1992 році прийнято Закон "Про державний внутрішній борг України", яким визначено, що державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання уряду України у грошовій формі. Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності.

До складу **державного внутрішнього боргу** України входять позики уряду і позики, здійснені за безумовної гарантії уряду для забезпечення фінансування

загальнодержавних потреб. Державний внутрішній борг України складається з заборгованості минулих років та заборгованості, що виникає знову за борговими зобов'язаннями уряду.

Державний зовнішній борг — це боргові зобов'язання держави перед нерезидентами щодо повернення позичених коштів (основна сума боргу) та відсотків за ними.

При зростанні зовнішнього боргу країна може потрапити не тільки в економічну, але й в політичну залежність від країни-кредитора. Тому в розвинутих країнах парламенти встановлюють різні обмеження для зовнішніх запозичень уряду. Крім того, зовнішні запозичення беруть одні уряди, а віддавати будуть інші уряди, що може негативно позначитися на їх політичному майбутньому.

До державного зовнішнього боргу України належать:

1. Заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями економічного розвитку.
2. Заборгованість за позиками, наданими іноземними органами управління.
3. Заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками.
4. Зовнішня заборгованість, не віднесена до інших категорій.

Залежно від отримувача кредитних ресурсів державний борг може бути прямий та умовний (гарантований). **Прямий державний борг** — це борг, що відображає обсяги позичених ресурсів, що надійшли у розпорядження уряду країни. **Умовний (гарантований) державний борг** — це зобов'язання держави як гаранта повернення ресурсів кредиту у разі неплатоспроможності позичальника (див. табл. 8.2. і 8.3.).

Бюджетний кодекс України (ст. 12) передбачає класифікацію державного боргу за типом кредитора та типом боргового зобов'язання.

Таблиця 8.2.

Умовні зобов'язання держави*

	млн. грн.	млн. дол. США	Як % ВВП у 2005 р.
Явні умовні зобов'язання	22748	4440,2	5,4
Гарантований державний борг	15001	2907	3,6
Зовнішній	15000	2907	3,6
Внутрішній	1	0,2	0
Депозитні рахунки в Ощадному банку	6017	1191	1,4
Депозитні рахунки приватних осіб в "Укресімбанку"	1730	342	0,4
Неявні умовні зобов'язання	149486	29601	35,7
Ощадний банк (втрачені заощадження вкладників "Сбербанку" Радянського Союзу)	122120	24182	29,2
Облігації компанії "Нафтогаз" / 1	9600	1901	2,3
Позики та кредитні лінії компанії "Нафтогаз" / 2	4141	820	1,0
Київські муніципальні облігації	3030	600	0,7

Єврооблігації “Укресімбанку”	2020	400	0,5
Облігації компанії “Енергоатом” (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Облігації “Укрзалізниці” (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Чисті борги енергетичних компаній після взаємозаліку / 3	7575	1500	1,8
Загальна сума умовних зобов’язань	172234	34041	41,1

*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

Про ситуацію з державним боргом в Україні та в країнах ЄС можна довідатися з таблиці 8.3.

Таблиця 8.3.

Державний борг України і країн ЄС*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005, ЄС-8, середнє
Темпи зростання ВВП, %	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5,2
Номінальний обмін. Курс (UAN\ USD), середній	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,1	-
Індекс споживчих цін, % зміни	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	13,6	5,3
Умови торгівлі (2000=100)	100,0	98,3	98,0	99,3	104,6	112,9	
Валові капіталовкладення, % ВВП	19,7	21,8	20,2	20,6	21,1	21,8	25,0
Державний та гарантований державою борг, % ВВП	45,3	36,5	33,5	29,0	24,8	18,7	29,8
Первинний дефіцит, % ВВП	-1,4	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,0	-1,1
Баланс бюджету розширеного уряду, % ВВП	-4,1	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,7	-3,1

*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

Дуже складною проблемою для України є стрімке зростання її валового зовнішнього боргу. Починаючи з 2006 року валовий зовнішній борг України збільшився на 34,7 млрд. дол. США і станом на 1 жовтня 2007 року досяг 74,3 млрд. дол., тобто 54% ВВП, прогнозованого на 2007 рік. У секторному вимірі найбільшими позичальниками на міжнародних ринках були банки (приріст боргу – на 19,6 млрд. дол.) та нефінансові підприємства (12,6 млрд. дол.). Частка довгострокового боргу в загальній сумі валового зовнішнього боргу перебувала на стабільному рівні – близько 72%.

Фактичний розмір валового зовнішнього боргу протягом 2008-2012 рр. в Україні

вже перевищив як критичний, так і оптимальний рівень. Експерти МВФ обґрунтували, що максимально допустимою сумою зовнішнього боргу для країн із низьким і середнім рівнем доходів є 49,7% ВВП; при перевищенні цього рівня ймовірність розгортання фінансових криз становить 66,8%. Емпіричні дослідження щодо оптимального рівня зовнішнього боргу однозначних результатів не дали. Однак загальний висновок – для гарантування фінансової стабільності і підтримання темпів економічного зростання зовнішній борг країн із перехідною економікою і країн, що розвиваються, не повинен перевищувати 35% ВВП.

8.3. Управління державним боргом та його обслуговування

Управління державним боргом — це сукупність заходів держави з виплати процентних доходів кредиторам і погашення позик, зміни умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових позик. Проблема управління державним боргом полягає в забезпеченні платоспроможності держави, реальних джерел його погашення.

При управлінні державним боргом, передусім зовнішнім боргом, треба шукати такі варіанти, які б мінімізували втрати для держави і населення. В цьому плані антиприкладом виступає досвід Румунії, яка з 1985 по 1989 рр. повністю виплатила зовнішній борг (12 млрд. дол.), але при цьому різко впали доходи і рівень життя населення, настала криза в економіці.

Методами управління державним боргом є: конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивним співвідношенням, відстрочка погашення, анулювання боргу, викуп боргу.

Конверсія — це зміна дохідності позики. Держава найчастіше знижує розмір виплачуваних процентів за позику. Однак не виключається і підвищення дохідності позики.

Консолідація — це зміна умов позики, пов'язана з їх строками (як у бік збільшення строку уже випущених позик, так і в бік зменшення). Можливе поєднання консолідації з конверсією.

Уніфікація позики — це об'єднання кількох позик в одну.

Уніфікація може проводитися разом з консолідацією, але може бути проведена і поза нею.

Обмін за регресивним співвідношенням цінних паперів попередніх позик на нові проводиться з метою скорочення державного боргу. Це вкрай небажаний спосіб, оскільки він означає часткову відмову держави від своїх боргів.

Відстрочка погашення — це перенесення строків виплати боргу. Вона відрізняється від консолідації тим, що під час відстрочки не лише переносяться строки погашення, а й припиняється виплата процентних доходів.

Реструктуризація — це використання у комплексі повністю чи частково вище згаданих методів.

Анулювання державного боргу — це заходи, внаслідок яких держава повністю відмовляється від своїх боргових зобов'язань. Останнє може призвести до **дефолту**, тобто до неможливості держави виконувати свої зовнішні зобов'язання. У такому випадку всі держави-кредитори можуть застосувати до країни-боржника досить жорсткі санкції. Тому дефолт є дуже рідким явищем. У 90-х роках ХХ ст. дефолт офіційно оголосив Еквадор; в 1998 р. — Росія, але вона була змушена під тиском західних кредиторів відмовитися від нього.

Одним із сучасних методів управління державним боргом є **викуп боргу**, тобто надання державі-боржникові можливості викупити свої боргові зобов'язання на вторинному ринку цінних паперів, з дисконтом за іноземну валюту.

Дуже цікавим є досвід Російської Федерації, яка в 2006 р. достроково виплатила свої борги (в тому числі і Радянського Союзу) країнам-членам Паризького клубу, що принесло їй значну економію на виплаті відсотків.

Згідно з українською практикою **обслуговування боргу** — це сплата відсотків і компенсаційних виплат за борговими зобов'язаннями (без погашення основного боргу).

Витрати на погашення та обслуговування зовнішнього державного боргу в 2008 році прогнозувалися на рівні 5,4 млрд. дол. Міністерство фінансів України планувало рефінансувати боргові виплати за рахунок як внутрішніх, так і зовнішніх державних позик, але криза ускладнила цей процес.

Про можливі сценарії розвитку ситуації з державним боргом України до 2015 р. можна довідатися з табл. 8.4.

Таблиця 8.4.

Сумарний державний борг в 2015 році за різними сценаріями (% ВВП)*

	% ВВП
Базовий сценарій	21,7
Консервативний сценарій	24,9
Основні змінні на рівні своїх середніх історичних значень	4,1
Визнання деяких умовних зобов'язань (50% гарантованого боргу за 30% решти)	38,8
Реальна відсоткова ставка на рівні свого середнього історичного значення плюс два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках	22,1
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках	40,7
Одноразове зниження реального валютного курсу на 30% у 2006 році	26,6
Зростання державного боргу на 10% ВВП у 2006 році	29,5
Визнання всіх умовних зобов'язань	57,1
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках, одноразове зниження реального валютного курсу на 30% у 2006 році та визнання 75% умовних зобов'язань протягом періоду 2006 – 2015 років	61,4

* Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

При отриманні внутрішніх і зовнішніх запозичень треба пам'ятати, що їх треба буде віддавати. Не може бути так, як відбулося в Україні із заборгованістю перед населенням по вкладах в Ощадбанк станом на 1.01. 1992 р., коли наша держава фактично не визнає цю заборгованість, і, відповідно, не виділяє належні суми для компенсації обезцінених вкладів. В свою чергу, населення не зацікавлене у придбанні облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), які в силу цього держава випускає тільки для юридичних осіб.

З 1999 по 2007 рік інвестори заробили на ОВДП більше 16 млрд. грн., надавши Україні близько 40 млрд. грн. позичкових коштів.

На початку 2008 року в обігу знаходилися облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) на загальну суму 8,39 млрд. грн. При цьому об'єм торгів ними на організованому фондовому ринку за підсумками 2007 р. становив всього 2,78 млрд. грн.

З 1999 по 2007 рік тільки купонні виплати повинні були принести власникам ОВДП майже 16 млрд. грн. Але доходи можуть бути навіть більшими, якщо враховувати заробіток, який торговці ЦБ отримують від операцій з державними паперами.

За оцінками аналітиків, найбільша частка держпаперів – майже 54% від загального об'єму ОВДП, що знаходяться в обігу, - належить українським банкам. Такий інтерес до держоблігацій з боку банківського ринку перш за все викликаний тим, що з допомогою даного фінансового інструмента банки можуть регулювати показники своєї ліквідності.

Крім банків активними учасниками ринку ОВДП є інвестори-нерезиденти, яким, за даними фондових аналітиків, належить близько 36% загального об'єму держоблігацій, що знаходяться в обігу. Нерезидентів приваблює не тільки відносно висока, за західними мірками, прибутковість ОВДП, але й додатковий заробіток, який вони можуть отримати в результаті зміцнення української валюти.

Цікавість до ринку ОВДП проявляють й інституціональні інвестори – інститути спільного інвестування (ІСІ) і недержавні пенсійні фонди (НПФ). Незважаючи на відносно низьку прибутковість держпаперів, багато відкритих диверсифікованих фондів вимушені їх купувати. Згідно з Законом про ІСІ, вони можуть тримати у своїх портфелях від 25% ОВДП. Це досить велика квота, оскільки, наприклад, для муніципальних облігацій вона встановлена на рівні 10%, а для корпоративних – на рівні 20%. Однак в акціях фонд не має права тримати більше 40% своїх активів. Для НПФ частка держоблігацій ще більша: вони можуть вкладати в ОВДП до 50% активів. Правда, об'єми інвестицій ІСІ і НПФ в держоблігації поки що невеликі.

Станом на 1 жовтня 2007 р. активи всіх публічних ІСІ не перевищували 3 млрд. грн., а НПФ – 200 млн. грн. Загальний обсяг активів сформованих НПФ на 30.09.2011 р. становив 1306,4 млн. грн. Переважними напрямками інвестування пенсійних активів є: цінні папери, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України, акції та облігації підприємств-резидентів України, депозити в банках.

Невеликі об'єми не дозволяють інституційним інвесторам брати участь у купівлі паперів на первинному ринку. Справа в тому, що встановлені Мінфіном мінімальні об'єми продаж ОВДП “в одні руки” перевищують квоту, яка передбачена в НПФ або ІСІ на купівлю цих паперів.

На ринку ОВДП діють правила, які дозволяють державі мінімізувати витрати бюджету на обслуговування держборгу. А саме, Мінфін встановлює ціну відсікання – максимальний рівень прибутковості ОВДП, за яким він згоден продати папери учасникам ринку. Мінфін проводить аукціон по продажу ОВДП у два етапи. Це може знадобитися в тому випадку, якщо торговець (продавець) змінив своє рішення і готовий погодитися на ціну відсікання.

8.4. Проблеми і напрями удосконалення управління й обслуговуванням державного зовнішнього боргу України.

Починаючи з січня 2003 р., у загальній структурі зовнішнього боргу заборгованість за облігаційними позиками збільшилася з 24,6 до 32 %. Зміна **структури** зовнішнього

фінансування на користь комерційних кредиторів відображає розширення ринкових механізмів у процесі формування зовнішнього державного боргу та зменшення залежності України від політично зумовлених позик міжнародних фінансових організацій та урядів іноземних держав.

З іншого боку, частка офіційних позик у структурі зовнішнього державного боргу України є непропорційно великою (68 %), що свідчить про слабку інтегрованість до міжнародного ринку позичкових капіталів та ставлення світового співтовариства до України – ризики кредитування України несуть переважно офіційні кредитори.

Згідно з прийнятими у світі нормами, позики міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світового банку, ЄБРР) **реструктуризації** не підлягають, у випадку надзвичайних обставин допомога цих організацій полягає в наданні позитивних нетто-кредитів. Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами реструктується через укладення угод з Паризьким клубом; заборгованість за облігаційними позиками – із застосуванням спеціальних конверсійних схем, що почали опрацьовуватися останнім часом.

З огляду на структуру зовнішньої заборгованості, Україна теоретично може претендувати як на застосування схем реструктуризації заборгованості офіційним двостороннім кредиторам, так і схем реструктуризації єврооблігаційних позик.

За **стандартними показниками**, що використовуються у світовій практиці для оцінки рівня боргового навантаження, Україна входить до групи держав з низьким рівнем зовнішньої заборгованості.

Реструктуризацію зовнішнього офіційного боргу перед двосторонніми офіційними кредиторами було проведено у липні 2001 р. Уряд України досяг домовленості з **Паризьким клубом кредиторів** щодо реструктуризації заборгованості обсягом 580 млн. дол., яка покривала виплати в рахунок погашення основної суми боргу, що припадали на період з 19 грудня 2000 р. по 30 вересня 2002 р. Термін погашення основної суми було подовжено на 12 років, включаючи трьохрічний пільговий період. Розміри процентних ставок підлягали погодженню з окремими кредиторами у двосторонньому порядку.

Борг України Паризькому клубу кредиторів було реструктуровано за так званими **стандартними умовами**, які не передбачають ніяких пільг для позичальника, крім розтягування у часі погашення основної суми боргу із сплатою ринкових процентних ставок за надання відстрочки.

Крім короткого терміну погашення основної суми боргу, умови реструктуризації боргу України не включали положення про можливість проведення **свопових операцій**. Хоча, починаючи з 1990 р., свопові операції у формі обміну боргових зобов'язань на корпоративні цінні папери, конверсії у програми розвитку і обміну на зобов'язання у національній валюті широко застосовувалися країнами-позичальниками у ході реструктуризації їхніх боргів Паризькому клубу кредиторів.

У лютому 2000 р. Уряд України реструктурував 2,7 млрд. дол. заборгованості за єврооблігаціями, термін погашення яких припадав на 2000-2001 рр., на умовах обміну на нові цінні папери за такою ж номінальною вартістю з терміном погашення 7 років і процентною ставкою 11 % у дол. США та 10% у євро.

Знехтувавши міжнародним досвідом реструктуризації комерційного боргу, не беручи до уваги методи і механізми реструктуризації, напрацьовані світовою практикою, Уряд не вимагав від кредиторів **ніяких пільг і знижок**. Не розглядалися можливості викупу боргових зобов'язань України на вторинному ринку (які на той час котирувалися з дисконтом 50 %), сек'юритизації боргу з дисконтом, обміну боргу на корпоративні

цінні папери; уряд не запропонував кредиторам обміняти частину боргу на майнові активи чи цільові програми.

Таким чином, при проведенні реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України не враховувалося, що з 1989 р. основними методами реструктуризації заборгованості країн з низьким та середнім рівнем доходів стали **викуп зобов'язань боржника на ринку та їх свопи із суттєвими знижками**.

На основі узагальнення методів реструктуризації зовнішнього державного боргу, аналізу досвіду їх застосування у країнах світу та оцінки вразливості боргової позиції України до ризику пролонгації боргу багатьма експертами робиться висновок про актуальність проблеми реструктуризації зовнішнього боргу в середньостроковій перспективі.

Оскільки переважну частину зовнішніх зобов'язань України комерційним кредиторам становлять **єврооблігаційні позики**, основна увага має приділятися застосуванню арсеналу методів і інструментів, напрацьованих світовою практикою щодо цього виду заборгованості.

У такому контексті надзвичайно важлива роль належить правовим аспектам управління борговими процесами і належному юридичному супроводженню запозичення. Для впорядкування **процесу реструктуризації боргів** особливе значення має включення у документацію на випуск міжнародних облігацій положення про колективні дії (САС).

При проведенні **реструктуризації єврооблігаційних позик** України привабливими інструментами, на думку експертів, видаються **сек'юритизація та обмін боргових цінних паперів на корпоративні**. В рамках операцій обміну боргу на корпоративні цінні папери кредитор отримує певну суму в національній валюті позичальника, яка згодом інвестується у майнові активи. Сек'юритизація боргу реалізується через випуск позичальником нових боргових цінних паперів, які або підлягають продажу зі спрямуванням виручки на викуп боргу, або безпосередньо обмінюються на поточні боргові зобов'язання.

Подібні схеми реструктуризації боргу, як відомо, передбачають можливість застосування спеціальних знижок, у результаті яких загальна сума боргових зобов'язань позичальника зменшується.

Приймаючи рішення щодо реструктуризації зовнішнього державного боргу, необхідно враховувати, що **відмова** держави від вчасного виконання своїх боргових зобов'язань несе із собою **деякі втрати** у термінах доступу до ринків позичкових капіталів і ринків збуту для товарів вітчизняного експорту.

Крім того, після проведення реструктуризації зовнішньої заборгованості обсяги припливу позичкового капіталу до національної економіки зменшуються. Це зумовлено **переоцінкою боргових ризиків** з боку потенційних кредиторів і зниженням кредитоспроможності урядів позичальників.

Отже, реструктуризація зовнішніх комерційних зобов'язань може застосовуватися лише як інструмент антикризового управління при реалізації ризиків пролонгації боргу.

8.5. Державний борг та фінансування Державного бюджету України в 2007-2013 рр.

Згідно з Законом України “Про державний бюджет України на 2007 рік” на 31 грудня 2007 року **граничний розмір державного внутрішнього боргу** України встановлено в сумі 20.274.715 тис гривень та в сумі 1.033.911,9 тис. доларів США, а

граничний розмір державного зовнішнього боргу України – в сумі, еквівалентній 9.890. 765 тис доларів США.

Цим законом також було передбачено, що зовнішні запозичення здійснюються в межах загального обсягу встановлених цим Законом граничних розмірів державного внутрішнього боргу та державного зовнішнього боргу України. У разі надходження коштів із внутрішніх (зовнішніх) джерел фінансування певного типу, визначених відповідним додатком до цього Закону, у неповному обсязі допускається збільшення надходжень коштів із зовнішніх (внутрішніх) джерел фінансування іншого типу з відповідним перевищенням граничного розміру державного зовнішнього (внутрішнього) боргу України за рахунок перевищення відповідних обсягів запозичень з відповідним коригуванням загального обсягу державного боргу, визначеного статтею 11 цього Закону, з обов'язковим інформуванням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

У законі було передбачено, що у 2007 році надання державних гарантій Раді міністрів Автономної Республіки Крим та гарантій органів місцевого самоврядування (крім гарантій за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом із міжнародними фінансовими організаціями, а також за зобов'язаннями Державної іпотечної установи) не здійснюється.

Юридичні особи, щодо яких Кабінетом Міністрів України приймається рішення про надання кредитів або гарантій, зобов'язані подати зустрічні, безвідзивні та безумовні **гарантії банків**, які протягом 2005–2007 років додержували встановлених Національним банком України обов'язкових економічних нормативів, або надати інше належне забезпечення та сплатити до Державного бюджету України плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Міністерство фінансів України має право від імені України брати зобов'язання, пов'язані із здійсненням запозичень, у тому числі щодо відмови від **суверенного імунітету** в можливих судових справах, пов'язаних із поверненням позик та звільненням платежів згідно з угодами від будь-яких комісій, податків та інших обов'язкових платежів, протягом часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів.

У разі виконання державою гарантійних зобов'язань перед іноземними кредиторами шляхом здійснення платежів за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом укладання з такими кредиторами договорів про реструктурування сум, повернення яких гарантовано Україною, у юридичних осіб, зобов'язання яких гарантовані, з моменту такого виконання виникає прострочена заборгованість перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії, в обсязі фактичних витрат державного бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до держави, відповідно, переходять права кредитора та право вимагати від боржника погашення такої заборгованості в установленому законом порядку.

Міністерству фінансів України надається право здійснювати **операції з державним боргом України** з метою економії бюджетних коштів, включаючи операції щодо обміну, випуску та викупу державних боргових зобов'язань при дотриманні граничного розміру державного боргу на кінець року.

Міністерству фінансів України також надається право здійснювати операції короткострокового характеру на ринку цінних паперів та розміщення бюджетних коштів на депозитах **за рахунок тимчасового залучення коштів єдиного казначейського рахунку** з наступним їх поновленням до кінця року у порядку, визначеному Кабінетом

Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

До надходжень фінансування загального фонду Державного бюджету України на 2007 рік належали:

1) надходження в результаті здійснення державних внутрішніх та державних зовнішніх запозичень;

2) кошти, одержані від приватизації державного майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних з процесом приватизації та кредитуванням підприємств, з урахуванням пункту 2 статті 20 Закону про держбюджет на 2007 р.

3) повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю;

4) зміни обсягів готівкових коштів загального фонду Державного бюджету України.

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2007 рік у частині фінансування були:

1) позики, що залучаються державою від міжнародних та іноземних організацій з метою їх подальшого рекредитування або надання трансфертів для впровадження проектів розвитку;

2) кошти, які надійдуть від приватизації об'єктів незавершеного будівництва, що споруджувалися відповідно до Чорнобильської будівельної програми, але не більше ніж 242 тис. гривень.

Міністерству фінансів України було дозволено залучати в 2007 році юридичних осіб для представництва органів державної влади в судах у справах про стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та бюджетними позичками, в тому числі в процесі банкрутства, стосовно стягнення якої органам податкової служби було відмовлено.

В 2009 році Україна отримала від МВФ кредит в розмірі близько 12 млрд. дол. США В 2010 році МВФ надав кредит у розмірі 15,2 млрд. дол. США, але він надавався окремими траншами. Оскільки Україна не виконала умов кредиту, то МВФ в 2010 році призупинив надання цього кредиту. В 2013 році Україні треба буде сплатити МВФ біля 6 млрд. дол. США за попередні кредити плюс 3 млрд. дол. США іншим кредиторам. Без нового кредиту МВФ в розмірі 15 млрд. дол. США Україні буде важко виконати свої кредитні зобов'язання. Крім того, в 2014 році, за оцінками експертів, треба буде сплатити зовнішнього боргу в сумі 2,9 млрд. дол. США, в 2015 р.- 15,4 млрд, в 2016р. – 14,3 млрд, в 2017р. - 9,7 млрд, а в 2018 р. – 8,5 млрд. дол. США.

Запитання для самоперевірки

1. В чому полягає сутність державного кредиту? Чи можна без нього обійтися?
2. Яка структура і динаміка державного боргу України?
3. Яка структура і динаміка внутрішнього державного боргу України?
4. Яка структура і динаміка зовнішнього державного боргу України?
5. Які методи управління державним боргом ви можете назвати?
6. В чому полягають особливості обслуговування державного боргу України? Що з досвіду інших країн можна використати у нашій державі?

РОЗДІЛ ІХ. Державні цільові фонди України: особливості функціонування та управління

9.1. Пенсійний фонд України: специфіка формування і використання коштів

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це самостійна фінансово-кредитна установа, кошти якої не включаються до складу Державного бюджету. Хоча у 90-ті роки ХХ ст. були спроби включити кошти Пенсійного фонду до Державного бюджету, але від цього відмовилися, оскільки ускладнилася виплата пенсій.

Кошторис Пенсійного фонду України формується за рахунок таких джерел (див. табл. 9.1.):

Таблиця 9.1.

ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕНЬ ДО ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ У 2006 р.*

№ з/п	Джерела надходжень	Сума, тис. грн.
1	Залишок коштів на початок року	2280450
2	Власні доходи	50560946,2
3	Кошти державного бюджету України	9737682,8
4	Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	215000
5	Кошти Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання	118732
6	Усього надходжень з усіх джерел фінансування	62912811

* Постанова КМ України від 15 березня 2006 року №309

1) обов'язкових страхових внесків підприємств, установ, організацій та фізичних осіб;

2) коштів Державного і місцевих бюджетів;

3) коштів, що надходять за регресними вимогами;

4) добровільних внесків юридичних осіб і громадян;

5) фінансових санкцій, передбачених за порушення порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;

6) банківських кредитів та інших надходжень.

Розміри внесків у Пенсійний фонд затверджуються законодавчими актами Верховної Ради України.

Законом України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" із змінами станом на 1 січня 2002 р. були встановлені наступні тарифи страхових внесків в Пенсійний фонд (вони були дещо змінені в наступні роки):

а) для суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних і фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників), бюджетних, громадських установ та

їхніх філій, відділень – у розмірі 32% фактичних витрат на оплату праці працівників. З 1.01.2007 р. ця ставка збільшилася до 33,2%;

б) для підприємців-фізичних осіб, які не використовують працю найманих працівників, а також адвокатів, приватних нотаріусів – в розмірі 32% доходу (прибутку);

в) для фізичних осіб, які працюють на умовах трудового договору та виконують роботи згідно з цивільно-правовими договорами – в розмірі 1% сукупного оподаткованого доходу, якщо він не перевищує 150 гривень і 2% – в разі перевищення ним 150 гривень;

г) для підприємств, установ і організацій, де працюють інваліди – в розмірі 4% фактичних витрат на оплату праці інвалідів і 32% – інших працівників таких підприємств;

д) для підприємств всеукраїнських громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50% загальної кількості працюючих – в розмірі 4% фактичних витрат на оплату праці всіх працівників цих підприємств.

Кошти Пенсійного фонду використовуються на:

– виплату пенсій за віком, за вислугу років, за інвалідністю, в разі втрати годувальника, соціальних та інших пенсій, встановлених законодавством України про пенсійне забезпечення;

– виплату допомоги малозабезпеченим пенсіонерам;

– підвищення пенсій у зв'язку із зміною індексу споживчих цін і зростанням заробітної плати;

– фінансування допомог і пенсій військовослужбовцям та їх сім'ям;

– виплату пенсій особам, які працювали в органах державної служби;

– пенсійне забезпечення осіб, які не мають трудового стажу для призначення пенсій;

– відшкодування на виплату надбавок та підвищень до пенсій за різними пенсійними програмами;

– компенсацію різниці у пенсійному забезпеченні науковим працівникам;

– виплату пенсій і допомоги за рахунок коштів інших цільових державних фондів;

– фінансове забезпечення поточної діяльності Пенсійного фонду України та його органів, розвиток його матеріально-технічної бази;

– формування та функціонування системи персоніфікованого обліку відомостей у системі обов'язкового державного пенсійного страхування.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснюється правлінням Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова правління і його заступники призначаються та звільняються з посади Президентом України у встановленому порядку.

Серед надходжень у доходу частину бюджету Пенсійного фонду переважну частину (в середньому до 70%) складають обов'язкові внески підприємств, установ і організацій. Вагоме місце серед доходних джерел Фонду поки що займають надходження коштів Державного бюджету України, які треба мінімізувати.

У видатковій частині бюджету Пенсійного фонду на виплату пенсій населенню припадає 98,2% (з доставкою і пересиланням пенсій). Щороку зростає частка коштів Фонду на виплату пенсій згідно із Законом України "Про пенсійне забезпечення" (див. табл. 9.2).

Таблиця 9.2

СТАТТІ ВИДАТКІВ

**ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ ЗА РАХУНОК ЗБОРУ НА ОBOB'ЯЗКОВЕ
ДЕРЖАВНЕ ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ У 2003 р.***

№ з/п	Статті видатків	Сума, тис. грн.
1	На виплату пенсій згідно із Законом України “Про пенсійне забезпечення”	19005301
2	На виплату допомоги малозабезпеченим пенсіонерам	548130
3	Витрати на поховання	144882
4	На утримання ПФУ та на виконання функцій призначення пенсій	388000
5	На доставку пенсій та допомоги	157587
6	Інші видатки	1192112
7	На виплату пенсій в наступному періоді	1623290
8	Разом	23059301

*Джерело: Волощук Г.О. та ін. Фінансові фонди соціального спрямування в Україні. К., 2004. – с. 67

Персоніфікований облік в системі державного пенсійного страхування дозволить забезпечити додатковий контроль за правильністю відрахування внесків підприємствами і достовірністю даних, що надходять у Пенсійний фонд і від яких залежить розмір нарахованої трудової пенсії.

Комплекс проведених в 2000-2005 рр. заходів у системі фінансування Пенсійного фонду України був недостатній, і ситуація в цій сфері залишалася напруженою (див. табл. 9.3.)

Таблиця 9.3.

Доходи і витрати ПФ України в 2003 – 2005 роках, млрд. грн.*

Рік	2003	2004	2005
Доходи від податку на зарплату (включаючи державних службовців)	22,8	31,4	42,8
Трансфerti у ПФУ з різних джерел, з яких:	2,1	6,2	22,9
Державний бюджет, з якого:	1,9	6	22,6
Регулярні платежі	1,9	2,2	6,7
Покриття дефіциту	0	3,8	15,9
Фонд страхування на випадок безробіття	0,1	0,1	0,1
Фонд соц. страх. від нещасних випадків на виробництві та проф. захворювань	0,1	0,1	0,1
Сукупні доходи ПФУ	26,7	39,8	66,3
Сукупні витрати ПФУ	24,5	39,2	64,1
Дефіцит/надлишок, Включаючи	0	3,2	13,7
Запас, який переходить на наступний фінансовий рік	2,2	0,6	2,2
Сукупні витрати ПФУ, % ВВП	9,2	11,4	15,3

Дефіцит/надлишок, % ВВП	0	0,9	3,3
-------------------------	---	-----	-----

*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

За 2007 рік бюджет Фонду було виконано по доходах на 101 379,8 млн. грн. та по видатках – на 99 940,5 млн. грн.

До Пенсійного фонду України в 2007 р. з усіх джерел фінансування надійшло 101 379,8 млн. грн., що складає 106,6 відсотка планових призначень. При цьому власні надходження склали 75 534,0 млн. грн., що становить 108,0 відсотків планових призначень. Всі регіональні управління виконали встановлені планові завдання по наповненню бюджету Фонду.

Загальна сума надходжень з Державного бюджету України в 2007 р. становила 25 618,5 млн. грн., з яких:

- дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами – 14 489,3 млн. грн., що на 1 355,7 млн. грн. більше від плану і пояснюється понадплановими надходженнями спеціального фонду;
- дотація на пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу та суддів у відставці – 9 748,1 млн. грн., що на 621,7 млн. грн. менше планових показників, оскільки використано кошти, виходячи із фактичних видатків.

З фондів соціального страхування надійшло 227,3 млн. грн.

Загальний обсяг видатків склав 99 940,5 млн. грн., що становить 104,5 відсотка планових асигнувань. Видатки, які було передбачено проводити за рахунок власних коштів, становили 77 176,3 млн. грн., або 77,2 відсотка загального обсягу видатків.

Видатки за рахунок коштів Державного бюджету України в 2007 р. становили 22 519,5 млн. грн. і їх фінансування проводилось по 2-х програмах:

- виплата пенсій військовослужбовцям строкової служби, особам, які працювали в органах виконавчої влади в частині, що перевищує розмір трудової пенсії, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також надбавок та підвищень до пенсій – 12 771,4 млн. грн.;
- пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу та суддів у відставці – 9 748,1 млн. грн.

Витрати на пенсійні виплати громадянам, які достроково вийшли на пенсію, та пенсії по інвалідності внаслідок нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, були профінансовані на загальну суму 244,7 млн. гривень.

Криза 2008-2009 рр. негативно позначилась на доходах ПФУ, тому держава була змусила збільшувати перерахування з Державного бюджету України, до цього фонду. В 2011 році майже 60 млрд. грн. було витрачено пенсійні цілі. Зокрема, на покриття дефіциту Пенсійного фонду - 17 млрд. грн. Подібна ситуація була характерна і на 2012 рік.

Враховуючи, що виплати пенсій через банківські установи для Пенсійного фонду проводять безоплатно, Фонд спрямовує свою діяльність на залучення пенсіонерів для одержання пенсій через банки. Обсяг пенсійних виплат через поточні рахунки в банківських установах за звітний період 2007 р. склав 33 319,6 млн. грн. Економія коштів Пенсійного фонду становила понад 330,0 млн. гривень.

За ринкових умов Пенсійний фонд, як головний суб'єкт **солідарної пенсійної системи**, не спроможний забезпечити громадянам адекватного заміщення пенсією заробітку, втраченого ними в зв'язку із старістю, та запобігання бідності серед людей похилого віку.

Періодичне списання заборгованості перед Пенсійним фондом підриває його фінансову базу і сприяє ухиленню роботодавців від сплати страхових внесків. Поряд з цим послабленню фінансування Пенсійного фонду спричиняє також поширення пільг у сплаті пенсійних внесків.

Значний вплив на доходи Пенсійного фонду мають **демографічні фактори** (ранній вік виходу на пенсію, високий рівень смертності у вікових групах тощо). На сьогоднішній день пенсійний вік в Україні є одним з найнижчих у світі.

Існування ефективної системи фінансування пенсійного забезпечення, яка б вирішувала більшість вищенаведених проблем, можливе за умови створення поряд із солідарною пенсійною системою в особі Пенсійного фонду України **обов'язкової накопичувальної і добровільної накопичувальної систем**, основу яких становитимуть Накопичувальний пенсійний фонд та недержавні пенсійні фонди.

Фахівцями розроблено кілька сценаріїв проведення **пенсійної реформи**. При припущенні, що протягом усіх наступних років застосовуватиметься така сама індексація, як в 2006 р., ситуація буде наступною (див. табл. 9.4.):

Таблиця 9.4

Витрати на пенсійне забезпечення*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Консервативний сценарій									
Витрати як відсоток ВВП	13,5	13,0	12,6	12,2	12,0	11,7	11,5	11,3	11,0
Ставка заміщення, %	40	38	37	35	34	33	32	31	29
Базовий сценарій									
Витрати як відсоток ВВП	13,5	12,7	12,1	11,6	11,2	10,8	10,5	10,2	9,9
Ставка заміщення, %	38	36	34	32	30	28	27	26	24

* Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

Важливо добитися зменшення витрат на проведення пенсійної реформи, в тому числі за рахунок проведення непопулярних заходів.

У разі вжиття таких трьох заходів:

1) підвищення для жінок віку виходу на пенсію до 60 років, починаючи з 2010 року, зі швидкістю 6 місяців на рік;

2) запровадження індексації всіх пенсій у розмірі 20% від нормального зростання заробітної плати;

3) припинення збільшення пенсій до мінімального прожиткового рівня для працюючих пенсіонерів (починаючи з 2007 року) та виплата їм лише частини пенсії, яка має розраховуватися за відповідною формулою, ситуація буде такою (див. табл. 9.5.):

Таблиця 9.5.

Заощадження при проведенні пенсійної реформи*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015pp (сукупні)
Консервативний сценарій										
Заощадження, як % ВВП	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	3,8
Базовий сценарій										
Заощадження, як % ВВП	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	3,9

*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

З 2011 року в Україні розпочалася пенсійна реформа, згідно якої жінкам було підвищено вік виходу на пенсію з 55 до 60 років, також було підвищено трудовий стаж на 10 років: для жінок з 20 до 30 років, а чоловіків з 25 до 35 років.

9.2. Формування і управління коштами державного фонду загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття

Державний фонд загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття (далі також — Фонд) створений для фінансування програм зайнятості населення, управління страхуванням на випадок тимчасової незайнятості, акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів для надання соціальної допомоги. Основою системи соціального захисту на випадок безробіття є внески від підприємств до цього Державного фонду. Про структуру його доходів і видатків можна довідатися з таблиці 9.6. і 9.7.

Страхуванню на випадок безробіття підлягають особи, які працюють на контрактній основі, включаючи тих, хто працює неповний робочий день чи тиждень, та на інших підставах, передбачених законодавством про працю

Основні завдання Фонду:

- професійна орієнтація населення;
- навчання звільнених та безробітних;
- сприяння працевлаштуванню, надання безпроцентної позики безробітним для здійснення підприємницької діяльності;
- створення центрів профорієнтації, навчально-матеріальної бази для підготовки і навчання працівників;
- організація додаткових робочих місць;
- відшкодування витрат Пенсійному фонду, пов'язаних з достроковим виходом на пенсію.

Відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 2 березня 2001 р. формування Фонду з 2001 р. здійснювалося за рахунок страхових внесків роботодавців, найманих працівників та осіб, які добровільно беруть участь у цьому виді страхування, надходжень від застосування штрафних санкцій тощо. Крім того, передбачено асигнування з Держбюджету на соціальні виплати незастрахованим особам.

Розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття був встановлений в 2005 р. в розмірі 1,6 % суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інших виплат, у тому числі у і натуральній формі, які визначаються Законом України “Про оплату праці” та іншими нормативно-правовими актами та підлягають обкладанню прибутковим податком з громадян; для найманих працівників — 0,5% суми оплати праці, що включає основну та додаткову заробітну плату, у тому числі в натуральній формі, які підлягають обкладанню прибутковим податком з громадян; для осіб, які беруть участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на випадок безробіття на добровільних засадах, — 2,5% із суми оподаткованого доходу. З виплат, що не оподатковуються даним податком, збір не утримується. З 1.01.2006 р. ставка стала дорівнювати 1,3%. Багато вчених пропонували зменшити цю ставку, оскільки в Україні рівень безробіття знижується і вже не вистачає працівників багатьох професій, насамперед у промисловості, будівництві, сільському господарстві, сфері послуг.

Застраховані особи, які сплачують фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок з фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності або прибутковий податок за фіксованим розміром шляхом придбання патенту чи які придбали спеціальний торговий патент, подають робочим органам виконавчої дирекції Фонду довідку про сплату встановленого розміру податку, яка видається органом державної податкової служби, в якому платник податків перебуває на обліку. В цьому випадку розрахунки середнього доходу зазначеним особам здійснюють робочі органи виконавчої дирекції Фонду.

Сплата страхових внесків роботодавцями відбувається один раз на місяць — того дня, коли вони одержують кошти на оплату праці в банківських установах.

Результати проведеного експертами порівняльного аналізу виконання дохідної частини бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття засвідчують значне зростання доходів Фонду з 1259,6 млн. грн. у 2001 р. до 6150,2 млн. грн. у 2009 р. Найбільший приріст спостерігався за надходженнями страхових внесків роботодавців і найманих працівників.

Про динаміку доходів фонду за 2003-2009 рр. можна довідатися з табл. 9.6.

Таблиця 9.6.

Динаміка доходів бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття у 2002-2006 рр., в тис. грн.

Показники	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Залишок коштів на 01.01.	421873,1	516304,2	385738,9	154025,6	279200,0
В т.ч. резерв Фонду	60843,1	40124,3	103539,1	47365,2	30928,1
Надходження в поточному році, з них:	1531361,3	686511,7	2153634,0	2615664,2	2669527,3
Страхові внески	484476,4	655596,9	2125860,3	2596661,6	2654356,5
Інші	6546,4	21010,5	27440,2	18051,5	10090,8
В т.ч.: повернення позик та кредитів	2666,3	2690,7	2777,7	1800,9	
Асигнування	40338,5	9904,3	333,5	951,1	9480,0

Державного бюджету (на безробітних з числа незастрахованих осіб, додаткові гарантії у зв'язку з достроковим зняттям з експлуатації ЧАЕС та військовослужбовців, звільнених у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України)					
Надходження – всього (з урахуванням залишку)	1953234,4	2202815,9	2539372,9	2769689,8	2948727,3

Незважаючи на заходи щодо посилення контролю за збиранням коштів та зменшенням недоїмки за платниками страхових внесків на випадок безробіття, поширилась тенденція зростання останньої впродовж 2001-2005 рр. (88992,9 тис. грн. станом на 01.01.2002 р. до 203195,2 тис. грн. станом на 01.01.2006 р.).

Порівняльний аналіз виконання видаткової частини бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття засвідчує значне зростання обсягів видатків з 973,3 млн.грн. у 2001 р. до 5947,4 млн. грн. 2009 р. (майже у 6 разів). Про динаміку видатків фонду можна довідатися з таблиці 9.7.

Таблиця 9.7.

Динаміка видатків бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття у 2002-2006 рр., в тис. грн.

Показники	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Видатки – всього (з урахуванням резерву) з них:	1477054,5	1920616,1	2432712,5	2525673,8	2948727,3
Фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, всього	1010624,0	1307544,5	1604820,4	1829496,8	2147598,7
Виплата допомоги у зв'язку з безробіттям	715324,0	862089,8	979072,6	185653,3	449530,8
Одноразова виплата для заняття підприємницькою діяльністю	0178,	84621,9	1968,1	149085,0	126443,7
Матеріальна допомога в період професійного навчання	33227,8	33308,9	39116,8	44544,5	53840,5
Матеріальна допомога на поховання	40965,6	62662,7	60396,6	36197,0	2006,2
Послуги банків	4167,8	5189,4	5856,6	7029,1	8199,4
Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації безробітних	44087,8	61311,4	90355,8	94449,7	112169,6

Організація громадських робіт	19982,6	33107,0	41172,6	55887,8	65091,6
Надання дотацій роботодавцям на створення додаткових робочих місць	51399,1	92825,9	150165,6	210519,5	280252,8
Інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням	41291,2	72427,5	126715,7	46130,9	50064,1
Розвиток інформаційно-довідкової системи обслуговування безробітних	99849,0	60466,4	91015,5	59108,6	52000,0
Відшкодування Пенсійному фонду витрат, пов'язаних із достроковим виходом працівників на пенсію	73943,1	87732,1	95715,7	162809,4	215000,0
Спрямування на створення нових робочих місць працівникам вугільної промисловості, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт	-	98220,1	104308,6	0	0
Утримання та забезпечення діяльності виконавчої дирекції та її робочих органів, ПК, управління Фондом, всього	167549,8	192135,0	282993,5	373365,7	442539,9
Створення умов для прийому та надання соціальних послуг робочими органами виконавчої дирекції Фонду	84964,3	70973,5	206493,6	69965,2	70000,0
Резерв Фонду	40124,3	103539,1	47365,2	30928,1	21588,7
Середньорічний розмір страхових внесків до Фонду	2,6	2,4	2,4	2,2	1,8

За даними фінансової звітності, доходна частина бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі - Фонд) за 2007 рік з урахуванням залишку на початок року становила 3855,5 млн. гривень, що на 4% перевищувало прогнольні обсяги, затверджені правлінням Фонду.

Загальна сума надходжень у 2007 році була сформована з обсягів страхових внесків – 3594,8 млн. грн. (96,7%), асигнувань Державного бюджету – 100,2 млн. грн. (2,7%), інших надходжень, передбачених законодавством, - 23,1 млн. грн. (0,6%).

Станом на 01.01. 2008 р. на обліку в робочих органах виконавчої дирекції Фонду перебувало 1202,2 тис. підприємств, установ, організацій та фізичних осіб. Порівняно з даними на 01.01.2007 р. база платників внесків збільшилася на 5,6%. Рівень сплати страхових внесків (перерахованих до нарахованих) становила 99,9%. За 2007 рік недоїмка за платниками страхових внесків зменшилася на 27,7 млн. гривень, або на 14,5%.

Витратна частина Фонду становила 3584,7 млн. грн. (разом із резервом Фонду), або 96,7% видатків, що були затверджені правлінням Фонду.

На виплату допомоги по безробіттю, в тому числі одноразової виплати для зайняття підприємницькою діяльністю, матеріальну допомогу в період професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації було спрямовано 1868,2 млн. грн., або 95,7% обсягів коштів, передбачених на ці цілі в бюджеті Фонду. У середньому за рік щомісяця допомогу по безробіттю одержували 486,7 тис. безробітних.

На організацію профпідготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації 229,4 тис. безробітних було витрачено 121,7 млн. грн., або 94,9% коштів, передбачених на відповідні цілі. Навчання проводилося за 491 професією та спеціальністю, що користуються попитом на ринку праці.

Протягом 2007 р. шляхом надання дотацій роботодавцями було працевлаштовано 36,8 тис. осіб. Серед працевлаштованих відповідним чином збільшено питому вагу безробітних з числа соціально незахищених категорій: з 21,1% у 2006 році до 35,5% у 2007 році. Всього на ці цілі було використано 294,4 млн. грн., або 95,5% обсягів коштів, передбачених у бюджеті на рік.

Витрати на утримання та забезпечення діяльності виконавчої дирекції Фонду, її робочих органів, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості, управління Фондом становили 583,5 млн. грн., або 99,9% передбаченого в бюджеті обсягу. Питома вага цих видатків у загальних доходах Фонду становила 15,1% проти 15,7%, передбачених при затвердженні бюджету Фонду.

Кошти Фонду використовуються для сприяння зайнятості на державному та місцевому рівнях. На державному рівні основними об'єктами фінансування є:

- створення та розвиток центрів підготовки і навчання вивільнених працівників;
- проведення наукових досліджень та розробок з проблем зайнятості населення;
- утримання інформаційних та обчислювальних центрів, підприємств служби зайнятості;
- здійснення міжнародної діяльності та співробітництва у галузі працевлаштування та ін.

На місцевому рівні фінансуються заходи:

- щодо професійної орієнтації, перепідготовки та переорієнтації вивільнених працівників та безробітних;
- забезпечення компенсаційних виплат безробітним, які перебувають на обліку в центрах зайнятості;
- виплати допомоги по безробіттю та надання матеріальної допомоги членам сім'ї безробітного, які перебувають на його утриманні, та ін.

Відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 1 січня 2001 р. всі види виплат розподілені на групи:

• **допомога по безробіттю:** даний вид допомоги залежить від страхового стажу; її розмір залежить від прожиткового мінімуму, але мінімальний розмір виплати визначається Фондом і встановлений Верховною Радою в розмірі не нижче 11% прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого на відповідний період;

• **допомога по частковому безробіттю:** виплачується після реєстрації громадянина у державній службі зайнятості, починаючи з восьмого дня після реєстрації; розмір допомоги складає 100% середньої зарплати за останнім місцем роботи протягом 60 календарних днів, 75% — протягом 90 днів і 50% протягом 210 днів, але не більше, середньої зарплати по галузі і не нижче від мінімальної зарплати, встановленої законодавством;

• **матеріальна допомога по безробіттю:** надається в період підвищення кваліфікації, перепідготовки чи професійної переорієнтації, а також після закінчення строку виплати допомоги по безробіттю; виплати матеріальної допомоги по безробіттю припиняються при:

- працевлаштуванні безробітного,
- призові на військову службу,
- смерті безробітного тощо.
- дотація роботодавцю на створення робочих місць: розмір дотації визначається на індивідуальних умовах Фондом відповідно до кількості створених робочих місць і працевлаштованих громадян.

На початку другого десятиріччя ХХІ століття ситуація на ринку праці України суттєво змінилася, що вимагає перебудови діяльності фонду, його фінансування.

Потреба у кваліфікованих кадрах зростає. На ринку праці до кризи 2008-2009 рр. закріпилася позитивна тенденція до **зростання зайнятості**. Так, у першому півріччі 2006 р. серед населення віком 15-70 років безробітних було 6,8%. Цей показник був нижчий, ніж у середньому по Євросоюзу. Хоча це не означає, що в Україні немає проблем із зайнятістю, що проявилось під час спаду в 2012-2013 рр.

Система освіти поки що **недостатньо** орієнтована на потреби роботодавців. Масовість вищої освіти, орієнтація молоді не на потреби економіки, а на модні фахи, зокрема менеджмент, бухгалтерський облік, правознавство, економіка підприємств, призвела до того, що на ринку праці бухгалтерів, юристів і економістів припадає по 50 чоловік на одну вакансію. Водночас дві третини вакансій, які не укомплектовуються протягом місяця, – робітничі професії: токар, фрезерувальник, будівельник, електрозварник тощо. Крім того, на виробництвах не вистачає інженерів-механіків, технологів, конструкторів.

Зарплата перестала бути стимулом до зайнятості. У банку вакансій нині близько 2 млн. 100 тис. різноманітних вакансій, із них практично половина оплачуються нижче прожиткового мінімуму і тільки 5% – вище.

У березні 2008 року Кабінет Міністрів своєю постановою затвердив перелік професій та спеціальностей, за якими працедавцям може надаватися дотація із коштів держбюджету для забезпечення молоді першим робочим місцем.

Держава визначила стратегічно важливі для економіки професії, що будуть підтримуватися державними грошми: муляр, маляр, електрогазозварник, слюсар-ремонтник, фрезерувальник токар, тракторист-машиніст сільського виробництва, інженери за спеціальностями: металорізальні верстати та системи, інструментальне виробництво, обробка металів за спеціальними технологіями.

Реалії свідчать: більшість статей Закону України “Про зайнятість населення” **застаріли**, тому в 2012 році була розроблена нова редакція цього закону, який вступив у дію у 2013 році.

Нова редакція закону передбачає для молодих людей фахове навчання, часткову компенсацію зарплати роботодавців за прийом на роботу молодого спеціаліста, **квотування** робочих місць (до 4%).

До цієї ж квоти потрапляють інваліди. Їм у законопроекті також приділяється окрема увага.

9.3. Особливості функціонування та використання коштів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі також — Фонд) призначений для управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, фінансуванням матеріального забезпечення та соціальних послуг, види яких передбачені законодавчими актами щодо функціонування цього Фонду. В 2010 р. видатки були намічені на рівні 7,85 млрд. грн.

Джерела формування Фонду соціального страхування з тимчасової непрацездатності такі:

1) страхові внески роботодавців застрахованих осіб (донедавна 1,5 % від ФОП підприємства, а з 1.01.2009 р. – 1,4%);

2) асигнування з Державного бюджету України;

3) суми штрафів, санкцій і пені, застосованих до посадових осіб і страхувальників;

4) інші надходження, передбачені законодавством.

Допомога з тимчасової непрацездатності надається у формі матеріального забезпечення у разі настання одного з таких страхових випадків:

• тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві;

• необхідності догляду за хворою дитиною;

• необхідності догляду за хворим членом сім'ї;

• догляду за дитиною віком до трьох років або дитиною інвалідом віком до 16 років у разі хвороби матері або іншої особи, яка доглядає за цією дитиною;

• карантину, накладеного органами санітарно-епідеміологічної служби;

• тимчасового переведення застрахованої особи відповідно до медичного висновку на легшу, нижчеоплачувану роботу;

• протезування з госпіталізацією у стаціонар протезно-ортопедичного підприємства;

• санаторно-курортного лікування.

Допомога з тимчасової непрацездатності виплачується застрахованим особам залежно від страхового стажу від середньої заробітної плати (доходу) в таких розмірах:

• 60% — застрахованим особам, які мають страховий стаж до п'яти років;

• 80% — застрахованим особам, які мають страховий стаж від п'яти до восьми років;

• 100% — застрахованим особам, які мають страховий стаж понад вісім років;

• 100 % — застрахованим особам, віднесеним до 1—4 категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; одному з батьків або особі, що їх замінює та доглядає хвору дитину віком до 14 років, яка потерпіла від Чорнобильської катастрофи; ветеранам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”.

Допомога по вагітності та пологах виплачується в такому порядку: даний вид допомоги виплачується застрахованій особі за весь період відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, тривалість якої становить 70 календарних днів до пологів і 56 (у разі ускладнених пологів або народження двох чи більше дітей — 70) календарних днів після пологів. Жінкам, віднесеним до 1—4 категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, допомога у зв'язку з вагітністю та пологами виплачується за 180 календарних днів зазначеної відпустки (90 — до пологів та 90 — після пологів).

З першого січня 2013 року розмір допомоги при народженні першої дитини зростає.

Допомога при народженні дитини призначається у розмірі:

• 30 прожиткових мінімумів для дитини до 6 років – на першу дитину,

- 60 прожиткових мінімумів – на другу,
- 120 прожиткових мінімумів – на третю і наступних дітей.

Виплата здійснюється одноразово у 10-кратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми виплачується рівними частинами протягом:

- на першу дитину - 24 місяці,
- на другу дитину – 48 місяців,
- на третю і кожну наступну – 72 місяців.

Допомога надається у розмірі прожиткового мінімуму для дітей до 6 років, встановленого на день народження дитини.

Розмір допомоги при народженні дитини	після 1.01.2013 грн.	після 1.12.2013 грн.
Перша дитина загальна виплата	29 160	30 960
одноразово	9 720	10 320
місячна виплата	810	860
Друга дитина загальна виплата	58 320	61 920
одноразово	9 720	10 320
місячна виплата	1 012,5	1 075
Третя дитина і кожна наступна загальна виплата	116 640	123 840
одноразово	9 720	10 320
місячна виплата	1 606,5	1 576,7

Допомога у зв'язку з доглядом за дитиною Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні 6 місяців, але не менше 130 грн. Таким чином, мінімальний розмір допомоги залишиться незмінним – 130 грн. А максимальний буде дорівнювати: з 1 січня 2013 року – 1147 грн.; з 1 грудня 2013 року – 1218 грн.

Допомога на поховання надається у разі смерті застрахованої особи, а також членів її сім'ї, які перебували на її утриманні: дружини (чоловіка); дітей, братів, сестер та онуків, які не досягли 18 років або і старших цього віку, якщо вони стали інвалідами до 18 років (братів, сестер та онуків — за умови, що вони не мають працездатних батьків), а студентів та учнів середніх професійно-технічних та вищих навчальних закладів з денною формою навчання — до 23 років; батька, матері; діда та баби за прямими родинними зв'язками. Допомога надається застрахованій особі, члену її сім'ї або іншим юридичним чи фізичним особам, які здійснили поховання.

За рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у межах асигнувань, що визначаються щорічно при затвердженні бюджету Фонду на наступний фінансовий рік, здійснюється часткове фінансування

санаторіїв-профілакторіїв підприємств, установ та організацій, утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл, дитячих оздоровчих таборів і позашкільного обслуговування в порядку, визначеному правлінням Фонду.

За даними фінансової звітності виконання доходної частини бюджету Фонду за 2007 рік із урахуванням залишку коштів на початок року становило 5 468,0 млн. грн., або 105,3% до планового показника, затвердженого правлінням Фонду.

Загальна сума надходжень складалась із страхових внесків – 4907,3 млн. грн., що становило 88,9% доходної частини бюджету (без урахування залишку коштів), відрахувань від єдиного податку – 407,3 млн. грн. (7,4%), надходжень від часткової сплати за путівки – 118,7 млн. грн. (2,2%) та інших надходжень – 82,1 млн. гривень (1,5%). За даними фінансового звіту за 2007 рік усіма відділеннями було Фонду виконано доходну частину бюджету як в цілому, так і з окремими статтями доходів.

Кількість страхувальників, що обліковуються в органах Фонду, протягом 2007 року збільшилася на 10,2% або на 114 379 підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності і станом на 1 січня 2008 року становила 1 232 174 страхувальники. Чисельність застрахованих осіб, яка в органах Фонду обліковується в еквіваленті повної зайнятості, станом на 01.01.2008 р. становила 14 143,7 тис., що було на 39,4 тисячі більше ніж за дев'ять місяців 2007 року.

Витратна частина бюджету Фонду за 2007 рік становила 5 255,1 млн. грн. або 101,2% до плану.

Фактичні витрати на всі види допомоги за звітний період становили 3 849,6 млн. гривень. З урахуванням резерву страхових коштів планові показники на виплату всіх видів допомоги виконані на 101,9 відсотка. Витрати на виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності за 2007 рік становили 2 962,5 млн. грн. або 103,4% до плану, по вагітності та пологах – 854,2 млн. грн. або 104,3% до плану, на поховання – 32,9 млн. гривень.

Для реалізації програм відділень Фонду щодо відновлення здоров'я застрахованих осіб і членів їх сімей в 2007 році було використано 1 102 629 тис. грн., що складало 99,1% від запланованих асигнувань за статтею бюджету Фонду “Оздоровчі заходи” на зазначений період.

На закупівлю 266 017 путівок до санаторно-курортних закладів, у тому числі 29 943 путівок до реабілітаційних відділень, було використано 707 366 тис. грн., або 99,4% від запланованої суми на ці цілі.

В 2008 році доходи фонду склали 7227 млн. грн, а в 2009 році – 6877,6 млн. грн. Зменшення показників було в основному обумовлено скороченням фонду оплати, з якого справлялися внески (у 2008 р. – 269,8 млрд. грн) та зменшенням у 2009 році розміру страхового внеску для роботодавців з 1,5% до 1,4 % від фонду оплати праці.

На 2010 рік доходи були намічені на рівні 7,85 млрд. грн., в тому числі страхові внески -7,03 млрд. грн. Видатки фонду в 2010 році повинні були скласти 7,85 млрд.грн, в тому числі виплати по тимчасовій непрацездатності – 3,955 млрд. грн, по вагітності і пологах – 1,6 млрд.грн., на оздоровчі заходи – 1,63млрд.грн.

9.4. Проблеми формування і використання коштів фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності

Основні завдання фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності (далі Фонд) такі:

- проведення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів;
- запобігання професійним захворюванням, нещасним випадкам на виробництві та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих, викликаним умовами праці;
- відновлення здоров'я та працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків або професійних захворювань;
- відшкодування матеріальної та моральної шкоди застрахованим і членам їх сімей.

Суб'єктами страхування від нещасного випадку є застраховані громадяни, а в окремих випадках — члени їх сімей та інші особи, страхувальники та страховик.

Для страхування від нещасного випадку на виробництві не потрібно згоди або заяви працівника. Страхування здійснюється в безособовій формі. Усі застраховані є членами Фонду.

Фонд провадить збір та акумулювання страхових внесків, має автономну, незалежну від будь-якої іншої систему фінансування.

Працівники не несуть будь-яких витрат на страхування від нещасного випадку. Кошти на страхування від нещасного випадку не включаються до складу Державного бюджету України, використовуються виключно за їх призначенням і зараховуються на єдиний централізований рахунок Фонду соціального страхування від нещасних випадків в установах банків, визначених урядом.

Страхові тарифи, диференційовані по галузях економіки залежно від класу професійного ризику, встановлюються законодавством. Відповідно до Закону України “Про страхові тарифи на загальнообов'язкове соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” для окремих галузей економіки без зміни класів професійного ризику їх виробництва встановлено певні тарифи (від 0,86% до 13,6 % витрат на оплату праці в 2007 р.); в бюджетній сфері – 0,2%.

В 2006 р. видатки на соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань склали 2279,7 млн. грн., а в 2007 р. – 2977,8 млн. грн.

Станом на 1 січня 2010 року кількість зареєстрованих у Фонді соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (далі Фонд) страхувальників становила 1 1286 112 роботодавців, в тому числі юридичних осіб – 877 091, фізичних осіб, які використовують найману працю, - 408 790, добровільно застрахованих – 231. Кількість зареєстрованих страхувальників у 2009 році збільшилась на 4,7% відсотка у порівнянні з 2008 роком.

Сума надходження страхових коштів до Фонду, враховуючи зараховані в рахунок страхових внесків витрати по соціальному страхуванню, не вдалося виконати у зв'язку із кризою 2008-2009 рр. Бюджет Фонду, затверджений постановою правління Фонду від 20.02.2008 року №3 “Про бюджет Фонду на 2009 рік” (із змінами) за доходами було виконано на 78,5 відсотка, плановий показник – 4 548,8 млн. грн., фактичний – 3 570,2 млн. грн. При цьому акумульовано надходження коштів до Фонду в сумі 3 152,0 млн. грн., в тому числі страхових внесків роботодавців – 3 137,1 млн. грн., або 76,2 відсотка від плану (див. табл. 9.8).

Таблиця 9.8

Формування доходної частини бюджету Фонду

Показники	№ рядка	Затверджено бюджетом Фонду на 2007 рік (тис.грн.)	Надходження коштів у 2007 році (тис. грн.)	Кількість страхувальників
Доходна частина бюджету Фонду, у тому числі:	1	3018102,4	3113060,0	X
Залишок коштів на початок бюджетного періоду	1.1	93062,6	93062,6	X
Надходження	1.2			
Страхові внески роботодавців, всього, з них:	1.2.1	2916665,0	3005165,4	1143794
Юридичних осіб	1.2.1.1			786509
Фізичних осіб	1.2.1.2			357074
Добровільні внески	1.2.2	77,6	67,1	211
Інші надходження, од ержання яких не суперечить законодавству	1.2.3	8297,2	14764,9	X
У тому числі:				
Пеня з страхувальників за несвоєчасну сплату страхових внесків	1.2.3.1	782,9	1192,8	X
Кошти, одержані від стягнення штрафів за адміністративні порушення з посадових осіб підприємств, установ,	1.2.3.2	1336,1	1821,9	X

організацій, фізичних осіб, які використовують найману працю				
Інші надходження	1.2.3.3	6178,2	11750,2	X

Страхові виплати, передбачені Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”, отримували майже 318 тисяч потерпілих на виробництві та їх утриманців. Середній розмір страхових виплат потерпілим (членам їх сімей) зріс порівняно з 2008 роком на 16,6 відсотків, при цьому слід зазначити, що випереджаючими темпами зростає розмір одноразових страхових виплат. У 2009 році Фондом продовжувались виплати потерпілим грошових сум на відшкодування моральної (немайнової) шкоди за наявності встановлення факту заподіяння цієї шкоди. Відшкодовано моральну (немайнову) шкоду потерпілим на суму 15,7 млн, грн., за наявності встановлення факту заподіяння цієї шкоди, що виникла до 23.02.2007 р, на виконання рішення судів.

Видатки з бюджету Фонду у 2009 році зменшились на 3,8 % порівняно з 2006 роком і становили 2 977,8 млн. грн., що менше запланованих показників на 1 % (див. табл.9.9).

За 2009 рік з бюджету Фонду надано соціальних послуг і виплачено страхових виплат потерпілим (членам їх сімей) на суму 3 181,2 млн. грн.

Основна частина страхових виплат припадає на щомісячні виплати потерпілим, членам їх сімей (2 246,7 млн. грн., або 62,9 % від доходів Фонду) та виплати одноразової допомоги (570,2 млн. грн., або 16,0% від доходів Фонду).

У 2009 році у зв’язку із стійкою втратою професійної працездатності одноразову допомогу було призначено 13982 потерпілим, що порівняно із 2008 роком менше на 12,6%.

Таблиця 9.9.

Формування видаткової частини бюджету Фонду

Показники	№ рядка	Затверджено бюджетом Фонду на 2007 рік (тис.грн.)	Витрачено коштів у 2007 році (тис. грн.)
Видаткова частина бюджету (всього) у тому числі:	2	3005221,2	2977790,0
Профілактика нещасних випадків	2.1	49472,7	31121,8
Відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його	2.2	2514566,3	2513226,7

здоров`я або в разі його смерті			
Медична, професійна та соціальна реабілітація потерпілих на виробництві	2.3	147457,6	145566,3
Видатки по перерахуванню коштів (обслуговуванню банками та Укрпоштою)	2.4	21680,7	19703,1
Судові витрати та виконавчий збір	2.5	147,5	106,2
Витрати на забезпечення діяльності по обслуговуванню потерпілих та інвалідів	2.6	2612,4	2586,8
Витрати на проведення заходів із страхувальниками до завдань страхування від нещасного випадку	2.7	1898,3	1877,8
Витрати на виконання інших робіт, пов`язаних з координацією страхової діяльності	2.8	4451,0	4047,1
Витрати на організацію роботи Фонду	2.9	262934,7	259554,2

Запитання для самоперевірки

1. За рахунок яких надходжень формується бюджет Пенсійного фонду України?
2. Хто виступає платником збору на обов'язкове державне пенсійне страхування? Які розміри цього збору?
3. Що передбачає загальнообов'язкове державне соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності?
4. Хто підлягає обов'язковому страхуванню від нещасного випадку на виробництві?
5. За якими принципами здійснюється загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття?
6. Що таке єдиний соціальний податок? Коли його, на вашу думку, можна запровадити в Україні?

РОЗДІЛ X. Державне страхування і його роль в системі страхування в Україні

10.1. Галузі, форми і види страхування

Страхування являє собою досить розгалужену систему відносин. Воно структурується за галузями, формами і видами Страхування може бути добровільним чи обов'язковим. Добровільне страхування у нас є менш розвинутим, ніж в країнах ЄС, тому держава повинна розробити систему стимулів для його поширення.

Видами **добровільного страхування** можуть бути:

- 1) страхування життя;
- 2) страхування від нещасних випадків;
- 3) медичне страхування (безперервне страхування здоров'я);
- 4) страхування здоров'я на випадок хвороби;
- 5) страхування залізничного транспорту;
- 6) страхування наземного транспорту (крім залізничного);
- 7) страхування повітряного транспорту;
- 8) страхування водного транспорту (морського внутрішнього та інших видів водного транспорту);
- 9) страхування вантажів та багажу (вантажобагажу);
- 10) страхування від вогневих ризиків та ризиків стихійних явищ;
- 11) страхування майна (іншого, ніж передбачено пунктами 5-9);
- 12) страхування цивільної відповідальності власників наземного транспорту (включаючи відповідальність перевізника);
- 13) страхування відповідальності власників повітряного транспорту (включаючи відповідальність перевізника);
- 14) страхування відповідальності власників водного транспорту (включаючи відповідальність перевізника);
- 15) страхування відповідальності перед третіми особами (іншої, ніж передбачена пунктами 12-14);
- 16) страхування кредитів тощо.

Об'єктом **майнового страхування** виступає рухоме та нерухоме майно юридичних і фізичних осіб. Нині в Україні найпоширенішим серед фізичних осіб є страхування будівель, домашнього майна, транспортних засобів. Так, в 2005 р. в Україні почав діяти закон про обов'язкове страхування відповідальності власників транспортних засобів (скорочено – “автоцивіл”). Прогнозувалося, що цей вид страхування не буде дуже рентабельним, але результати 2005 року показали дуже високу його прибутковість (згідно даних Асоціації страховальників України).

Об'єктами **особистого страхування** виступають життя та здоров'я громадян. Для деяких категорій працівників держава вводить обов'язкове страхування життя.

У **системі соціального страхування** об'єктом страхування виступає працездатність і працевлаштування. Тому держава робить його обов'язковим, для цього створюються спеціальні державні цільові фонди. Поки в Україні їх тільки чотири, але в Україні поки не запроваджене обов'язкове медичне страхування, тільки – добровільне.

У **медичному страхуванні** об'єктом страхування виступає здоров'я громадян.

При **страхуванні відповідальності** об'єктом виступає зобов'язання застрахованої особи виплатити відшкодування за завдані збитки третім особам.

Об'єктом **страхування ризиків** є недоотриманий прибуток чи збитки при здійсненні певних господарських і фінансових операцій, яким притаманний відчутний ризик.

Статтею Закону України "Про страхування" визначені такі види особистого страхування: страхування життя, страхування від нещасних випадків, медичне страхування.

Страхування життя — підгалузь особистого страхування, в якій об'єктом страхових відносин виступають майнові інтереси, що не суперечать законодавству України, пов'язані із життям застрахованого, що здійснюється на підставі добровільно укладеного договору між страховиком і страхувальником.

Як правило, договори страхування життя укладаються на довгостроковий термін. Страхувальниками за цими договорами можуть бути виключно фізичні особи. Особливістю страхування життя є те, що всі види, які входять до цієї підгалузі страхування, провадяться тільки в **добровільній формі**.

Найбільш поширені ті види страхування життя, які мають зберігальну функцію: змішане страхування, страхування дітей, страхування до одруження, страхування додаткових пенсій.

Змішаним страхуванням називають такий вид страхування життя, який об'єднує в одному договорі і на одну особу кілька самостійних видів страхування. Змішане страхування охоплює страхування на дожиття, страхування на випадок смерті застрахованого, втрату страхувальником здоров'я від нещасного випадку. Страхувальниками в цьому виді страхування є тільки фізичні особи. Тому змішане страхування життя поєднує в собі два ризики, які суперечать один одному: з одного боку — дожиття до певної дати або події, а з іншого — смерть.

Страхування на дожиття означає, що особа, яка платила страховий і внесок і дожила до певного попередньо встановленого віку, отримує від страховика страхову суму; в протилежному випадку в разі смерті застрахованого в період дії договору страховик виплачує 100% страхової суми спадкоємцям. Тому страховик за таблицею смертності визначає ймовірність того, що особа (страхувальник) доживе до певного віку і на основі цього розраховує страхову премію так, щоб, беручи до уваги приріст капіталу, (мати можливість видати страхову суму. Достовірно побудована таблиця смертності має важливе значення для кожної страхової компанії, оскільки саме від неї залежить розмір та резерви премії.

Страхування на випадок смерті передбачає, що за страхову премію, яка вноситься страхувальником протягом усього його життя або до якогось певного часу, страховик зобов'язується при настанні смерті, коли б вона не сталася, виплатити встановлену попередньо страхову суму.

При **страхуванні дітей** страхувальниками виступають батьки й інші родичі дитини, які укладають договори страхування і сплачують страхові внески, а застрахованим є дитина у віці з дня народження до 15 років. Як правило, вік, стан здоров'я страхувальника не має значення при укладанні договору страхування, але в окремих випадках страхові компанії можуть це обумовити. Крім того, договори страхування дітей можуть бути укладені юридичними особами — підприємствами, установами, організаціями.

Страхування до одруження або весільне страхування. Страхувальниками за цим видом страхування виступають батьки, бабусі, дідусі та інші родичі дитини віком від 18 до 80 років, які уклали договір на користь дітей — застрахованих осіб. Договори

страхування можуть укладатися відносно дітей віком від дня народження до не більш як 18-ти років на момент закінчення дії договору страхування. На користь однієї дитини можна укласти кілька договорів страхування. Не укладаються договори страхування з інвалідами I групи.

Специфічною формою страхування на дожиття є **страхування ренти і додаткової пенсії**. Страхування ренти — це сукупність видів страхування, за умовами яких страховик зобов'язується виплачувати застрахованій особі (особам) при дожитті до встановленого договором строку регулярне страхове забезпечення, довічно або тимчасово. У випадку смерті застрахованої особи договором може бути передбачене повернення спадкоємцям застрахованої частини сплачених страхових внесків або виплата передбачених договором суми рент за мінусом вже отриманих застрахованим.

Страхування ренти може передбачати виплату страхового забезпечення двом чи кільком особам (голові сім'ї та його утриманцям), а може і (у випадку смерті застрахованого) — овдовілому чоловікові (дружині) або утриманцям.

Страхування ренти передбачає, що страхувальник вносить до страхової компанії за один раз або розстроченими платежами певну суму, яку вона використовує для цілей інвестування. Після визначеного в договорі страхування часу (віку) страхувальник одержує певні виплати сам (якщо живий) або їх одержує особа, на користь якої був укладений договір страхування чи спадкоємці.

Страхування пенсій — це вид особистого страхування і водночас різновид ренти, при якому страховик бере на себе зобов'язання виплачувати застрахованому у певному розмірі і з певною періодичністю пенсію протягом життя або обумовленого строку, а страхувальник — сплачувати страхові внески.

Страхування від нещасних випадків відноситься до ризикових видів страхування, метою якого є страховий захист громадян на випадок втрати здоров'я або смерті внаслідок нещасного випадку. На відміну від накопичувального довгострокового страхування життя, страхування від нещасних випадків передбачає виплату страхової суми лише при настанні страхового випадку (у повному розмірі або певної її частини).

Страхувальниками за цим видом страхування можуть бути юридичні особи або дієздатні громадяни, які уклали зі страховиком договір страхування. Договір страхування не укладається з онкологічно хворими, хворими на тяжкі форми захворювання серцево-судинної системи, ВІЛ-інфікованими, які перебувають на обліку в наркологічних, психоневрологічних, туберкульозних, шкірно-венерологічних диспансерах.

Передбачено кілька **видів** страхування від нещасних випадків: з оплатою внесків як за рахунок страхувальників (індивідуальний вид страхування від нещасних випадків), так і за рахунок підприємств і організацій (колективний вид). **Колективний вид** страхування від нещасних випадків здійснюється за рахунок організацій (де є працівники, пов'язані з небезпечними для здоров'я і життя умовами праці — пожежники, пілоти, рятувальники тощо, які застраховані на випадок смерті чи втрати здоров'я при виконанні службових обов'язків), з якими застраховані перебувають у трудових або інших, передбачених законом, відносинах.

Особливістю **медичного страхування** є наявність довгострокових і короткострокових видів страхування. До довгострокових видів належить безперервне страхування здоров'я, договір про яке страхувальник може укласти на невизначений період. Проте "довгостроковість" цього виду не дає підстав віднести його до підгалузі страхування життя, оскільки він не передбачає повернення страхувальникові внесених

ним коштів по закінченні терміну дії договору страхування (тобто при дожитті, що є характерною ознакою договорів страхування життя).

Основною особливістю медичного страхування є його **адресність**, тобто фінансування медичних заходів не загалом, а спрямованих на конкретного жителя. Крім того, страхова виплата може здійснюватися страховиком двома способами: по-перше, безпосередньо страхувальникові (застрахованому) у вигляді повної страхової суми або її частки; по-друге, у вигляді оплати медичній установі вартості лікування застрахованого (в т.ч. плата за перебування в стаціонарі, фізіотерапевтичні процедури, консультації провідних фахівців, витрати на придбання ліків та ін.).

Медичне страхування об'єднує всі види страхування, пов'язані з відшкодуванням витрат страхувальника у зв'язку із захворюванням і необхідністю лікування.

Так само, як при страхуванні від нещасних випадків, страхувальниками тут можуть бути фізичні та юридичні особи. Страхувальник і застрахований можуть становити одну й ту саму або дві різні особи.

Медичне страхування за формами проведення поділяється на обов'язкове і добровільне. Провідна роль у зв'язці "страхова медицина" — "медичне страхування" належить обов'язковому медичному страхуванню. Його об'єктом є пов'язані зі здоров'ям і працездатністю майнові інтереси суспільства з відшкодування витрат на організацію, розвиток і здійснення медичної допомоги населенню в обсягах, передбачених відповідними гарантованими державою страховими програмами.

Обов'язкове медичне страхування базується на системі договорів між суб'єктами страхування, які відображають права, обов'язки і відповідальність сторін. Кожному застрахованому чи страхувальнику страховою медичною організацією видається страховий медичний поліс обов'язкового медичного страхування.

Добровільне медичне страхування (ДМС) є доповненням до обов'язкового і поділяється на індивідуальне і колективне. При індивідуальному страхувальниками виступають окремі громадяни, які уклали договір із страховиком про страхування себе або третьої особи (дітей, батьків) за рахунок власних грошових засобів.

При колективному страхуванні страхувальником є підприємство, організація, установа, що укладає договір зі страховиком про страхування своїх працівників або інших фізичних осіб (членів сімей працівників, пенсіонерів) за рахунок їхніх грошових засобів.

Добровільне медичне страхування має на меті забезпечити страхувальникові (застрахованому) **гарантії** повної або часткової компенсації страховиком додаткових витрат, пов'язаних із зверненням до лікувально-профілактичної установи за послугою, яка надається згідно з програмою добровільного медичного страхування.

Прибутковість страхової діяльності в Україні дуже висока — 261 компанія має прибутковість більше ніж 50 відсотків. Це пояснюють низьким рівнем виплат, що становить основну статтю витрат у страхуванні.

Ринок страхування життя досить **концентрований**. Індекс Герфіндаля за перший квартал 2004 р. — 1 388,9%. Перші три компанії контролюють 58% ринку.

У цілому в Україні застраховані лише до 10% ризиків, тоді як у більшості розвинених країн цей показник сягає 90-95%.

Найбільша кількість страхових компаній зосереджена в економічно розвинених регіонах (Київ — 50,8%, Харків — 6,8%, Дніпропетровськ і Донецьк по 6,2%). У той же час нерівномірність кількості страхових компаній компенсується наявністю їхніх відокремлених структурних підрозділів у всіх регіонах України (філій), практично у всіх

областях страховий захист надають через структурні підрозділи системних страховиків, які зареєстровані в основному в Києві.

Найбільший обсяг надходжень страхових премій припадає на страхові компанії, які знаходяться у регіонах з розвинутою фінансово-економічною інфраструктурою, зокрема компанії Києва та області акумулюють 42,6% від загального обсягу надходжень страхових премій по Україні, 22,5% — компанії Харківської та 14,1% — Донецької областей.

Про розвиток страхового ринку України можна довідатися з таблиці 9.10

Таблиця 9.10.

Страховий ринок України у 2001-2004 роках*

Показник	2001	2002	2003	2004
Частка страхування ВВП, %	1,5	2,1	3,5	5,5
Кількість страхових компаній	328	338	357	383
компанії зі страхування життя	14	17	30	45
компанії з ризикових видів страхування	314	321	327	338
Страхові премії на одного громадянина, євро	13,4	16,7	28,8	49,0
Страхові премії, млн. євро	649,0	802,9	1335,7	2350,0
Премії зі страхування життя, млн. євро	3,4	4,3	10,9	23,7
Страхові виплати, млн. євро	90,8	98,2	129,2	178,0
Страхові премії передані у перестраховування, млн. євро	306,1	380,4	809,5	1443,0
перестраховикам-нерезидентам, млн. євро	168,2	236,5	476,8	300,0
Власний капітал, млн. євро	413,3	574,2	1026,1	1637,0
статутні фонди, млн. євро	222,0	280,2	547,3	760,0
Сформовані страхові резерви, млн. євро	253,6	343,1	566,3	1201,0

*Джерело: Плиса В.Й. Страхування: навч. посіб. – К.: Каравела, 2005 – с.83.

10.2. Особливості державного страхування

Страхування є самостійною ланкою фінансової системи України. Воно виступає в двох відокремлених **формах**: у формі соціального страхування (державного й недержавного) та страхування, яке пов'язано з непередбачуваними надзвичайними подіями. Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також за віком і в інших випадках, передбачених законодавством. Це право гарантовано **загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням** за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших

джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Учасниками процесу в сфері соціального страхування є держава, страховики та страхувальники. Держава розробляє й приймає законодавство з питань соціального страхування. Страховики, якими є фонди соціального страхування, які контролюють його виконання. Страхувальники, в ролі яких виступають роботодавці, а в окремих випадках і застраховані особи, виконують покладені на них обов'язки й несуть відповідальність.

Державне страхування здійснюють у формі обов'язкового й добровільного страхування. Добровільне здійснюють на основі договору між страхувальниками й страховиками. Порядок його укладення, виконання та розривання регулює цивільне законодавство. Застосовують у вигляді страхування життя, майна, транспортних засобів, які належать громадянам тощо. Обов'язковим є страхування, яке здійснюють у силу закону. Умови й порядок проведення обов'язкового страхування визначають відповідні нормативні фінансово-правові акти. Обов'язкове страхування може виступати в двох формах: у вигляді обов'язкового державного страхування, яке здійснюють за рахунок коштів бюджету, й обов'язкового страхування, яке здійснюють за рахунок коштів самих страховиків.

Обов'язкове державне страхування виступає в формі соціального страхування, яке регулює спеціальне законодавство України.

Особи, які забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок), громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності. Залежно від страхового випадку, Основами закріплено такі види обов'язкового державного соціального страхування:

Пенсійне державне страхування. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування закріплено як загальнодержавний збір.

Державне соціальне пенсійне страхування є системою гарантованого забезпечення громадян трудовими пенсіями, яке здійснюють за рахунок страхових внесків, що надходять згідно з чинним законодавством. Відповідно до системи державного соціального пенсійного страхування призначають такі види пенсій: по старості (за віком); по інвалідності; у зв'язку з втратою годувальника; в зв'язку з особливими умовами праці за вислугою років.

Медичне страхування. Відповідно до ст. 49 Конституції України громадянам України гарантовано право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

В Україні загальнообов'язкового медичного страхування на загальнодержавному рівні не запроваджено, оскільки поки не прийнято відповідного законодавчого акту. Це насамперед пов'язано з нормами Конституції України, яка не передбачає обов'язкового медичного страхування, оскільки у Конституції нашої країни закріплене право громадян на безплатне лікування. Фактичного його давно не існує, оскільки медичні заклади не мають для цього належних фінансових ресурсів.

До основних категорій громадян, які з часом підлягатимуть загальнообов'язковому державному соціальному медичному страхуванню, можна віднести;

— громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які працюють на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форми власності, виду діяльності й господарювання;

- громадян, які працюють у громадян-підприємців або у фізичних осіб, що на договірних чи інших умовах використовують працю найманих робітників, у тому числі тих, хто виконує роботу на умовах трудового договору, за договорами цивільно-правового характеру або на інших умовах, передбачених законодавством;
- членів колективних або орендних підприємств, сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств;
- громадян, які працюють на іноземних підприємствах, установах чи організаціях, що провадять діяльність на території України;
- осіб, трудовий договір із якими розірвано в зв'язку зі змінами в організації виробництва й праці, та за якими згідно із законодавством зберігають середню заробітну плату за попереднім місцем роботи;
- осіб, яким надано відпустку по догляду за дитиною тощо.

Державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, - це вид соціального збору справляють згідно з Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” від 22 лютого 2001 року. Розмір страхового внеску залежить від класу професійного ризику виробництва, до якого належить підприємство.,

Державне соціальне страхування на випадок безробіття є системою гарантованого забезпечення застрахованих осіб грошовою допомогою, яку здійснюють за рахунок страхових внесків відповідно до законодавства. Основним критерієм диференціації внесків страхувальників на цілі державного соціального страхування від безробіття є встановлений у законодавчому порядку рівень соціального ризику втрати роботи з урахуванням перспективи зайнятості населення цієї галузі в даному регіоні.

Державне соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності – це страхування на випадок тимчасової втрати працездатності, у зв'язку з вагітністю і пологами, народженням дитини та необхідності догляду за нею, у разі смерті, а також надання послуг із санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованим особам та членам їх сімей.

10.3. Проблеми соціального страхування в Україні та шляхи їх вирішення

Соціальне страхування є важливою складовою соціального захисту населення. Саме в умовах трансформації економічних підвалин суспільства відповідне страхування забезпечує не тільки грошові виплати у разі настання страхових випадків, а й створює правові та економічні умови для стимулювання ефективної праці. Якраз у цьому періоді створюється нова система грошових відносин, необхідність якої об'єктивно впливає із функцій демократичної держави з соціально орієнтованою економікою ринкового типу.

Світовий досвід виразно показує, що життєздатність такої системи базується на існуванні певних умов.

По перше, необхідність фінансових ресурсів, що дозволяють юридичним та фізичним особам взяти на себе витрати по страхуванню. Розміри таких витрат значною мірою залежать від суб'єктивних дій політичних сил, що перебувають при владі.

По-друге, існування зрілої соціальної політики, яка є однією зі складових економічної політики, одночасно виступаючи гарантом забезпечення ефективної реалізації цілей інших складових економічної політики, а також забезпечення соціального захисту тих верств населення, індивідів, які потребують захисту, підтримки з

боку всього суспільства. Адже багатівікова відсутність власної державності та героїчна боротьба за неї породили не в одному поколінні українців культ держави, і готовність жертвувати заради неї, непохитну віру в її всесильність.

По-третє, забезпечення відповідної правової бази, що гарантується прийняттям законодавчих актів, інших нормативних документів щодо реалізації соціальної політики, які б у своїй взаємодії усували відповідні суперечності.

Поки в Україні діють чотири соціальних фонди, а фонд медичного страхування не запроваджено, оскільки не прийнятий закон про страхову медицину. В 2004 р. сукупні видатки на 4 соціальних фонди становили 47 млрд. грн., або 13,5 % ВВП.

В 2010 р. кожен найманий працівник зі своєї заробітної сплачував: в Пенсійний фонд – від 1 до 5 % (залежно від розміру зарплати); по страхуванню на випадок безробіття – 0,5 % ; по страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності – від 0,5 до 1 %. Роботодавці сплачували за найманих працівників внески у фонди соціального страхування в наступних розмірах (від фонду оплати праці): в Пенсійний фонд – 33,2 % (раніше було 32 %); в фонд страхування на випадок безробіття – 1,4 % ; в фонд страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності – 1,5 %; у фонд страхування від нещасного випадку на виробництві (залежно від галузі) – від 0,66 до 13,6 % (в середньому – 1,73 %). Тобто, разом працівник і роботодавець сплачували нараховані суми до вказаних фондів у розмірі від 39,7 до 57,1 % від фонду оплати праці. Це є однією з причин приховування дійсних розмірів фонду оплати праці на підприємствах, виплати частини зарплати „в конвертах”, поширенню тіньової економіки в Україні.

Найбільшим **фінансовим тягарем** для підприємств є нарахування в Пенсійний фонд України, що пояснюється значною кількістю пенсіонерів у нашій країні (біля 30 % населення), низьким пенсійним віком (60 років для чоловіків і 55 років для жінок), значною кількістю пенсіонерів-пільговиків. Крім того, не всі працюючі українці сплачують внески на соціальне страхування в належних розмірах. Тому Міністерство фінансів України виступає за обмеження кола підприємців, які працюють за спрощеною системою оподаткування. Інакше прийдеться піднімати норматив відрахувань до Пенсійного фонду, щоб забезпечити своєчасну виплату пенсій у встановлених законодавством розмірах. Тому треба шукати нові підходи до організації соціального страхування.

У світовій практиці склалися різні **моделі організації соціального страхування**, а саме:

I-а модель характеризується тим, що розмір соціальних виплат поставлено в залежність від другорядних, так званих зовнішніх чинників, зокрема, від зайнятості особи в тій чи іншій галузі, її службового становища тощо. Така організаційна форма соціального страхування має ряд недоліків: може забезпечувати лише невисокі рівні соціального захисту; буде існувати за умови бездефіцитного державного бюджету; її засновники (особливо держава) можуть відмовитися від взятих зобов'язань; породжує в суспільстві психологію соціального утриманства.

II-а модель сформована таким чином, що особи, які страхуються, і конкретні страхувальники, роблять певні внески, проте при цьому не враховується ступінь імовірності настання страхової події, тобто **соціальний ризик**. Страхування здійснюється на користь третіх осіб (наприклад, погашення поточних витрат з пенсійного страхування в Україні), а накопичення коштів не пов'язане з ростом зобов'язань.

III-я модель найбільш поширена в багатьох розвинутих країнах, бо дозволяє із достатнім ступенем точності визначати, які виплати можуть бути здійснені. Вона

базується на страхуванні конкретних ризиків. Розмір коштів має відповідати узятим страхувальниками зобов'язанням, а виплати не можуть перевищувати встановленого співвідношення між виплатами, що надаються, і надходженнями страхових коштів.

Найбільш важливою є проблема розподілу **фінансової відповідальності** між суб'єктами соціального страхування. Страхові платежі розподіляються між роботодавцями, працівниками, державою (державним бюджетом) та місцевими органами влади (місцевими бюджетами). Внески на соціальне страхування в тій чи іншій пропорції поділяються між роботодавцями та застрахованими. Частка останніх становить від 40 до 66% внесків. Наприклад, частка виплат застрахованих осіб відносно загальної суми страхового внеску в деяких країнах складає: у Чехії —12,5%, Югославії — 28,1%, Угорщині — 11,5%, Німеччині — 20,2%, Австрії — 17,2%, Королівстві Люксембург — 15,0%. Частка роботодавців у загальній сумі внеску коливалася від 34% до 60%. При зміні економічних умов ці співвідношення змінюються. Незмінним залишається лише принцип паритетної участі в соціальному страхуванні. Стосовно окремих видів страхування зберігається участь підприємств і самих працівників. Так, питома вага відрахувань для роботодавців і працівників на страхування від безробіття в деяких країнах встановлена: у Німеччині — відповідно 3,25% та 3,25%; Канаді - 4,13% та 2,9%; Франції - 5,13% та 3,04%; США - 6,20% та 0%; Швеції — 5,42% (застраховані особи роблять внески у сумі від 35 до 100 крон на місяць, що дорівнює відповідно 4,65— 13,3 дол. США); Італії - 4,41% та 0%; Японії - 0,75% та 0,40%. Держава також бере участь у формуванні фонду страхування від безробіття. Так, в Японії частка держави у формуванні цього фонду складає 25-30%, Франції - 34,9%, Німеччині - 21%, Швеції - 40,4%, США-18%.

Ряд вчених-економістів пропонують такі **заходи** подальшого розвитку системи соціального страхування в Україні:

- створення достатньої економічної основи забезпечення відшкодування основних фінансових ризиків, що вимагає встановлення обґрунтованого розміру тарифів страхових внесків, поступового перетворення страхових фондів у фінансово-кредитні страхові компанії;
- поступове запровадження **трьохканальної** схеми надходження коштів до страхових фондів, згідно з якою значна частина навантаження повинна припадати на роботодавця, а менша-розподілятися між працівником та державою;
- розширення гарантій забезпечення страхових виплат шляхом створення **соціального арбітражу**, що дозволило б за допомогою **страхових судів** перевіряти правомірність дій страхових організацій, вирішувати конфлікти між суб'єктами страхування;
- докорінного реформування управління фондами соціального страхування за принципом **трипартизму**;
- створення сприятливих умов для розвитку добровільного страхування, в тому числі на комерційних засадах.

У подальшому реформуванні системи соціального страхування необхідно вирішити ряд організаційних питань. Потребують оптимізації операції зі сплати страхових внесків до соціальних фондів. У світовій практиці ця проблема вирішується шляхом **передачі права** на збір страхових внесків податковій службі або іншій структурі з можливим введенням єдиного соціального податку. Так, у Російській Федерації запроваджено такий податок, який надходить до федерального бюджету.

В 2005 р. Президент України висловився за запровадження **Єдиного соціального**

податку (ЄСП) на рівні 20 % від фонду оплати праці підприємства. Сама по собі ідея запровадження ЄСП не викликає заперечень, але сумніви викликає запропонований розмір ставки в 20 %. В той же час, за розрахунками фахівців, в сьогоденних умовах ставка ЄСП не може бути меншою 30-35 %, якщо уряд не буде планувати дотацій для підтримки фондів соціального страхування, насамперед, Пенсійного фонду України, де в 2005 р. виник значний дефіцит (біля 20 млрд. грн., а в 2006 р. – біля 10 млрд. грн). Тому в 2006 та наступних роках ці плани не були реалізовані.

З 2004 р. у Запорізькій, Луганській та Львівській областях проводиться **експеримент** у чотирьох фондах соціального страхування з метою усунення дублювання їхніх адміністративних функцій щодо реєстрації та обліку застрахованих осіб, страхувальників і одержувачів допомог, уніфікації обліку застрахованих заробітків, обліку й процедури сплати внесків, спрощення управління фінансами, удосконалення виплати допомог і пенсій. Світовий банк запропонував уряду технічну допомогу і системну позику для створення **єдиної установи соціального страхування.**

У 2007 році планувалося введення єдиного страхового внеску для підприємців. За оцінками фахівців створення єдиної системи дозволить уникнути розпорошення коштів, спростить процедуру розрахунків для підприємців та заощадить їм близько 800 мільйонів гривень на рік.

Відповідно до законопроекту передбачалося запровадити єдиний внесок на загальнообов'язкове державне страхування. Для забезпечення єдиної форми звітності пропонувала електронна система, яка забезпечить обмін необхідною інформацією між усіма фондами.

Займатися збиранням єдиного соціального внеску буде спеціально створений **окремий підрозділ Пенсійного фонду України.**

Головними аргументами для цього стала досить добре розвинута програмно-технічна інфраструктура та потужна централізована база даних, яка містить 26 мільйонів особових справ. За таких обставин структурна реорганізація пенсійного фонду вимагає найменших фінансових витрат з боку держави.

Зібрані страхові внески надходять на спеціальні **рахунки**, далі, в автоматичному режимі, Держказначейство **розщеплюватиме** кошти по видах страхування. З 1.01.2011 р. введено єдиний соціальний внесок, який в бюджетних установах становить 36,3%.

Основною метою пенсійної реформи є створення такої системи пенсійного забезпечення, яка гарантує гідне життя особам пенсійного віку (при 30-річному страховому стажі пенсія має перевищувати 60 % середньої заробітної плати і водночас становити 150 — 180 % прожиткового мінімуму для осіб пенсійного віку).

Сьогодні, на думку відомого фахівця, к.е.н. М.М. Папієва, практично відсутні умови для зменшення навантаження на фонди оплати праці внесками на соціальне страхування. Пов'язане це не тільки з доволі складною демографічною ситуацією, зокрема з високим співвідношенням кількості пенсіонерів та працюючих, а й з дублюванням функцій страхових фондів, відсутністю технологічного узгодження процесів адміністрування збору внесків. Отже, завершення формування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування потребує пошуку шляхів розвитку систем оплати праці, детінізації заробітної плати, збільшення її питомої ваги у собівартості та ВВП.

Ураховуючи те, що з об'єктивних причин можливості суттєвого підвищення доходів від трудової діяльності на основі забезпечення економічного зростання і

використання традиційних джерел збільшення доходів працюючих у найближчі роки все ж будуть обмеженими, вкрай важливо повною мірою задіяти потенціал тих джерел зростання трудових доходів, що пов'язані з реструктуризацією собівартості і цін та **підвищенням** у них частки заробітної плати на основі перегляду ставок і відрахувань з доходів підприємств; запровадити систему оподаткування прибутку, яка б стимулювала зниження ресурсовитратності; ухвалення додаткових нормативно-правових актів, які б унеможливили марнотратство на виробництві.

10.4. Необхідність посилення ролі держави у розвитку страхового ринку в Україні.

Сукупність страхових компаній і послуг, що ними надаються, формують **страховий ринок**. Ринок страхування є важливою складовою фінансового ринку України, але його розвиток відбувається суперечливо. Він характеризується недосконалістю структури, слабким розвитком інституту перестраховування, тенденцією до укладання короткострокових договорів, нестабільністю фінансового стану багатьох страхових компаній тощо. Це вимагає відповідних дій держави.

Станом на 1.10.2004 р. на українському страховому ринку було зареєстровано 378 страхових компаній. 41 страховик здійснював страхування життя, а 337 страховиків здійснювали інші види страхування. Обсяг зібраних ними премій за 9 місяців 2004 р. становив 14041,2 млн. грн., що в 2,31 рази було більше у порівнянні з аналогічним періодом 2003 р.

Структура ринку страхових послуг постійно змінюється, що потрібно враховувати при його державному регулюванні. Особливого розвитку набули такі напрямки страхування, як страхування життя і добровільне майнове страхування. Але незважаючи на стрімкий розвиток субринку страхування життя, його питома вага на ринку страхових послуг дуже незначна (0,8 % у 2003 р.). В цілому, страховий ринок України характеризується нерозвиненим особистим страхуванням (страхування життя – 0,8 %, добровільне особисте страхування – 4,1 %). Аналіз страхових виплат свідчить, що щороку рівень виплат за особистим страхуванням зменшується.

При аналізі страхових виплат в цілому по галузі, видно, що із 100 % премій, що отримали страхові компанії у першому півріччі 2004 р., клієнтам у вигляді компенсації повернулося лише 5,3 %, тобто на порядок менше, ніж в розвинутих країнах. Ситуація з **страховими виплатами**, тобто їхня питома вага у сумі страхових премій, щороку погіршується (в 2001 р. – 12 %, а в 2003 р. – 9 %). Усе це посилює недовіру громадян України до страхових компаній. А вільні кошти населення оцінюються (за різними оцінками) від 15 до 25 млрд. дол. США. Ці кошти населення тримає вдома або вкладає переважно в банки, а не в страхові компанії.

В 2005 році страхові компанії України зібрали у водіїв у вигляді премій з автоцивільної відповідальності 417 млн. грн., а виплатили постраждалим на дорогах усього 33 млн. грн. Таким чином середній рівень виплат (відношення двох попередніх цифр) становив 7,9%, що приблизно в 10 разів гірше, ніж в розвинутих країнах Європи.

Причому деякі провідні страхові компанії України, які входять в органи управління МТСБУ і визначають його політику, мають рівень виплат навіть нижче середнього, що вимагає відповідної реакції державних органів..

До цілковитої відсутності інформації про автоцивільну відповідальність можна додати двозначність багатьох положень цього закону, що дозволяє трактувати їх на користь страхових компаній, відсутність інформації про заплановану рентабельність

цього виду страхування, закритість інформації про методику розрахунку тарифів, відсутність якоїсь інформації про плани з централізованого ознайомлення громадян із захисними можливостями даного виду страхування.

На кінець 2005 р. в Україні було зареєстровано 420 страхових компаній та 67 страхових брокерів. Упродовж двох попередніх років страховими компаніями від послуг страхування було отримано понад 32 млрд. гривень. З цих коштів виплачено за настанням страхових випадків 3,4 млрд. гривень, або 11 відсотків, що значно менше, ніж у розвинутих країнах. Тому держава повинна взяти до уваги потрібні тенденції.

Водночас **особливі умови оподаткування страховиків** за Законом України “Про оподаткування прибутку підприємств” передбачають сплату до бюджету лише 3 відсотки від отриманих страхових надходжень. Отже, 86 гривень із кожних залучених 100 гривень від застрахованих юридичних та фізичних осіб є прибутком страхових компаній.

А операції з перестраховування ризиків, укладені з резидентами, взагалі не оподатковуються, і це за того, що за такими угодами страховими компаніями у 2004-2005 роках було перестраховано ризиків на суму 17,6 млрд. гривень (з них нерезидентам – 2,6 млрд. гривень).

Страховики використовують й інші схеми **виведення коштів** на користь різних комерсантів, у тому числі нерезидентів. Лише за 2004-2005 роки страховими компаніями було придбано акцій господарюючих суб'єктів на суму 13 млрд. гривень, що становило 40 відсотків від усіх коштів, залучених у страхувальників. До того ж нерідко купуються цінні папери, що не мають попиту на фондовому ринку.

Масово не виконуються вимоги законодавства під час укладення договорів страхування, що в подальшому може призвести до відмови у виплаті страхових відшкодувань.

Крім того, на страховому ринку України, за оцінкою експертів, з'явилися окремі галузі в яких **рівень недовіри** до страхових компаній досяг кризової відмітки (сільське господарство, зарубіжний туризм, автотранспорт тощо). Від витіснення з ринку багато страхових компаній рятує лише відсутність повної інформації про кількість скарг на їхню роботу. За даними Центру Разумкова страховим компаніям не довіряє близько 80 % громадян України.

Це спричинено тим, що на українському страховому ринку державною не створено надійного механізму захисту інтересів страхувальників. Надія на певне поліпшення ситуації була пов'язана з діяльністю спеціального органу – Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (**Держфінпослуг**), який **недавно створено, але поки вона не виправдалася.**

Невідкладним є питання про розробку **страхового кодексу**, що дало б можливість посилити відповідальність за **фіктивне банкрутство.**

Розвиток ефективного страхового ринку України потребує розв'язання проблем, пов'язаних не тільки зі страхуванням життя, а й пенсійним і медичним страхуванням.

Потрібно відзначити, що заходи, спрямовані на прямолінійне регулювання вартості медичних послуг, не завжди дають очікувані результати відносно стримування витрат, наприклад, лікарі можуть компенсувати скорочення своїх гонорарів збільшенням обсягу надаваних послуг, а лікарні у відповідь на скорочення тарифів можуть збільшити кількість пролікованих хворих.

Загальним для більшості європейських країн, якщо говорити про систему соціального страхування, є те, що вона спрямована на ослаблення фінансового тягаря на

людину у випадку погіршення її соціальних умов та здоров'я й на те, як охопити більш широкі верстви населення даною системою.

Фактично сформовані відносини в системі соціального страхування та охорони здоров'я в різних країнах відрізняються й визначаються національною культурою, політикою, відомчими інтересами. Однак загальною рисою є досить сильний вплив державного сектора на систему соціального страхування та охорони здоров'я в цілому (або забезпечення його фінансування), що дозволяє поширити медичне страхування на поліпшення здоров'я населення, роблячи доступною медичну допомогу для всіх й у той же час гарантуючи оплату всіх витрат, які пов'язані з погіршенням здоров'я людини.

Перспективним напрямком розвитку страхового ринку в Україні повинно стати впровадження довгострокових видів страхування та дотримання норм **антимонопольного законодавства**. Суттєвим гальмом у розвитку страхової справи в Україні є те, що в країні недостатньо розвинута **інфраструктура страхового ринку**.

Ступінь залучення населення до найпоширеніших видів соціального страхування дуже низький. Так, кількість коштів, вкладених у купівлю страхових полісів життя, на 2006 рік становив 1 євро на громадянина. Для порівняння: у Польщі – це 800 євро, у США – 350 євро. Експерти також підкреслюють, що розмір страхових платежів 2005 року становив 3% від усіх об'ємів економіки, при необхідних 50%.

Головна перешкода на шляху активізації діяльності у сфері страхування – досить низький рівень довіри споживачів до даного виду діяльності.

До економічних причин гальмування відносять низьку фінансову спроможність громадян. Нею зумовлюється територія поширення ринку страхування. На сьогодні такими центрами є великі міста зі значними фінансовими ресурсами. Потрібно домогтися розширення страхової сфери й в межах периферії.

Керівництво Держфінпослуг України зазначає, що в найближчому майбутньому це відомство винесе на розгляд уряду доопрацьовану концепцію “Про захист прав споживача фінансових послуг” та новий проект закону “Про страхування”. В концепції планується розробити програму **відкритого страхування**, яка забезпечить споживачам більш ширший доступ до звітно-фінансової інформації страхових компаній. Рівень прозорості та відкритості буде визначатися за **згодою учасників** цього ринку і стосуватиметься всіх без винятку. Це дасть змогу налагодити чітку інформаційну базу, яка допоможе пересічному українцю зорієнтуватися у великому розмаїтті страхових компаній.

На жаль, у законодавчій базі України не встановлено мінімального розміру та особливостей формування гарантійного фонду страховика на відміну від країн Європейського Союзу. Так, директивами ЄС з метою запобігання зниженню платоспроможності страхових організацій вимагається створення мінімального гарантійного фонду в розмірі не менше ніж 1/3 маржі платоспроможності. У свою чергу, величина мінімального гарантійного фонду не повинна бути нижчою від суми такого фонду, встановленого для певного виду страхування.

Згідно із Законом України “Про страхування” страховиками за рахунок нерозподіленого прибутку можуть створювати вільні резерви, які є часткою власних коштів страховика й резервуються з метою забезпечення платоспроможності страховика відповідно до прийнятої методики здійснення страхової діяльності.

Отже, гарантійний фонд разом із вільними резервами є ще одним джерелом підтримання належного рівня платоспроможності страховиків, тому для її забезпечення

доцільно створити на рівні вітчизняної законодавчої бази мінімальний гарантійний фонд страхових організацій.

Зростання попиту на страхові послуги, активна державна підтримка страхування, розвиток інфраструктури ринку страхування сприятиме підвищенню інвестиційного потенціалу страхового ринку України.

Запитання для самоперевірки.

1. Яку роль відіграє страхування у фінансовій системі України ? Чому багато людей не хоче страхувати своє життя і майно?
2. Які існують форми страхування в Україні ?
3. Які види страхування в Україні ви можете назвати ? Які з них є перспективними у нашій країні?
4. Що таке соціальне страхування ? Яка його ефективність?
5. Як треба реформувати соціальне страхування, щоб підприємства не використовували тіньові схеми при виплаті заробітної плати ?
6. Які проблеми державного регулювання розвитку страхового ринку в Україні ви знаєте і які можливості їх вирішення існують?

РОЗДІЛ XI Управління фінансами державних підприємств

11.1. Особливості фінансів підприємств державного сектору

Фінанси державних підприємств призначені для забезпечення їхньої виробничої діяльності. Стрижневою основою фінансів державних підприємств є формування фінансових ресурсів та отримання і розподіл доходів з метою забезпечення відтворення виробництва.

Фінансові ресурси підприємств спрямовуються на формування основних фондів і оборотних коштів. За рахунок фінансових ресурсів здійснюються витрати підприємств на виробництво та реалізацію товарів, робіт і послуг, а також інші витрати, пов'язані з діяльністю підприємства.

За рахунок отриманих доходів забезпечуються фінансові відносини з державою — платежі в бюджет і цільові фонди, з банківською системою — погашення кредитів і сплата процентів. Ці відносини опосередковуються вихідними грошовими потоками.

Після відшкодування проведених витрат, виплати заробітної плати, розрахунків з бюджетом, цільовими фондами і банками визначаються фінансові результати — прибуток чи збиток. **Прибуток** — це перевищення валових доходів над валовими витратами. **Збиток** — це перевищення валових витрат над валовими доходами.

Отриманий прибуток підлягає подальшому розподілу і використанню. Сума прибутку після сплати податку на прибуток характеризує **чистий прибуток підприємства**. Частина чистого прибутку може направлятися у централізовані корпоративні фонди, якщо підприємство входить до певного корпоративного об'єднання (внутрішньо-корпоративні грошові потоки). Певна частина чистого прибутку може бути спрямована на поповнення **статутного фонду (капіталу)** — капіталізація прибутку (внутрішні грошові потоки).

Державний сектор економіки України в 2006 р. включав: державні підприємства, які мають найбільшу питому вагу серед інших видів підприємств (понад 86%); підприємства, що є суб'єктами природних монополій, і підприємства, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн. грн. (близько 3%); відкриті акціонерні товариства, національні компанії й державні акціонерні товариства, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (понад 3%); відкриті акціонерні товариства, що належать до сфери управління ФДМУ, у статутних фондах яких державний пакет акцій перевищує 50% (близько 7%).

За період трансформації економіки України кількість підприємств державного сектора різко **зменшилася**. На початок 2006 року у підпорядкуванні органів виконавчої влади перебувало 3136 підприємств, зокрема 2707 державних комерційних та казенних підприємств (без підприємств, що є суб'єктами природних монополій, і підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищував 50 млн. грн.); 344 підприємства, що перебували у складі національних компаній і державних акціонерних товариств, відкриті акціонерні товариства, корпоративними правами держави яких уповноважені управляти міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; 15 підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та 85 підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищував 50 млн. грн.

Для підприємств державного сектору економіки України, за оцінкою д.е.н. М.Д. Білик, характерним є відносно **низький рівень** ефективності господарювання.

Дослідження фінансових результатів діяльності підприємств державного сектору економіки за 2005 рік свідчать: прибутково працювало лише 1691 підприємство, що

становить 71,1% від кількості підприємств, яким було затверджено фінансові плани органами виконавчої влади. Із них 1104, або 65,2%, не виконали фінансових планів за показником “Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування”, 568 підприємств були збитковими, що становило 23,9% від кількості підприємств, яким було затверджено фінансові плани органами виконавчої влади, ще 120 підприємств працювали на межі беззбитковості.

Згідно з даними ФДМУ, за станом на 01.10.07 р. у Реєстрі корпоративних прав держави обліковувалося 971 господарське товариство з державною часткою у статутному капіталі. Держава в особі уряду, Фонду держмайна, міністерств та інших центральних місцевих органів виконавчої влади здійснювала управління корпоративними правами держави у 853 відкритих і закритих акціонерних товариствах, 88 товариствах з обмеженою відповідальністю та 30 національних акціонерних і державних холдингових компаній, створених спеціальними рішеннями Президента України і Кабінету Міністрів. Із них 360 господарських товариств (37% загальної кількості) мали у статутному капіталі державну частку понад 50%, яка надає державі право контролю за їх діяльністю. При цьому 175 господарських товариств (18%) мали державну частку в статутному капіталі розміром 100%, 298 господарських товариств (31%) – від 25 до 50% (блокуючий пакет), а 313 господарських товариств (32%) – менше 25%.

Частка власності держави в статутному капіталі всіх господарських товариств за номінальною вартістю пакета акцій за станом на 1.10.07 р. становила 34,14 млрд. грн., із них НАК і ДАК – 20,7 млрд. грн. (60,6% загальної вартості), інших господарських товариств – 10,7 млрд. грн. (31,3%). Номінальна вартість державної частки акціонерних товариств, заснованих міністерствами в процесі корпоратизації державних підприємств, дорівнювала 2,75 млрд. грн. (8,1%).

Сумарний статутний капітал об'єктів, якими управляє ФДМУ та його регіональні відділення, становив 11,24 млрд. грн., а сумарний статутний капітал об'єктів, якими управляють інші органи виконавчої влади – 22,9 млрд. грн., або більше 67% всього статутного капіталу, яким володіла держава в 2007 році.

Підсумки державного корпоративного сектора економіки України за 9 місяців 2007 р. свідчили про покращання темпів зростання прибутковості підприємств, на діяльність яких держава мала вирішальний вплив, збільшення залишкової вартості основних фондів, власного капіталу та оборотних активів господарських товариств. Водночас спостерігалось деяке зменшення довгострокових фінансових інвестицій.

Загальний обсяг чистого доходу господарських товариств, у статутному капіталі яких державна частка становить понад 50%, за звітний період дорівнював 9,532,1 млн. грн., що на 7% було більше, ніж у відповідному періоді 2000 року. При цьому 52% підприємств забезпечили збільшення обсягу чистого доходу в порівнянні з відповідним періодом 2000 року. За галузевим розподілом найбільші обсяги чистого доходу мали підприємства зв'язку та хімічної і нафтохімічної промисловості, а серед регіонів – підприємства м. Києва й Одеської області.

Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування господарських товариств за січень-вересень 2007 року становив близько 830,6 млн. грн., що було майже удвічі більше, ніж у відповідному періоді 2006 року.

Покращання фінансового результату від звичайної діяльності до оподаткування у порівнянні з відповідним періодом 2006 року спостерігалось у 52% підприємств.

За станом на початок жовтня 2007 р. загальна сума дивідендів, перерахованих від суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю держави, становила 252,897 млн. грн., що дорівнювала 102,63% річного плану.

За даними Державної податкової адміністрації України, у січні-вересні 2007 року до держбюджету та місцевих бюджетів господарськими товариствами, у статутному капіталі яких була державна частка, та державними підприємствами, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, були сплачені податки, збори (обов'язкові платежі) у сумі 1 919 млн. грн., що на 18,5% було більше, ніж за аналогічний період 2006 року.

На 1 жовтня 2007 р. 257 господарських товариств (85 – з контрольними держпакетами), або 26% загальної кількості, перебували на тій чи іншій стадії банкрутства. Із загальної кількості підприємств-банкрутів 60 (17 – з контрольними держпакетами) перебували у стадії розпорядження майном, 81 (53 – з контрольними держпакетами) – у стадії санації, а 116 (16 – з контрольними держпакетами) – у процесі ліквідації, частку з яких в наступні роки приватизували.

Ефективність діяльності підприємств державної форми власності – категорія складніша, ніж ефективність підприємств приватної форми власності, орієнтованої на прибуток, що є умовою досягнення й інших цілей – нарощування обсягу продажу, завоювання і розширення ринку тощо. Тому до неї не скрізь і не завжди треба застосовувати цей критерій оцінки. В окремих галузях державна форма власності може забезпечити одержання прибутку, а в інших її ефективність проявляється у таких показниках, як забезпечення надійної оборони країни, правопорядок, вирівнювання рівнів регіонального розвитку, прогресивна структурна перебудова економіки тощо.

Низька ефективність діяльності підприємств державного сектору є нетиповою для світової практики. Так, наприклад, багато державних підприємств Швеції найефективніші у своїй галузі. Майже у всіх європейських країнах (крім Люксембургу і Бельгії) відносна продуктивність праці державного сектору вища, ніж недержавного. Такі результати спростовують традиційну думку про нього як про неефективний сегмент економіки, тому держсектор в Україні потрібен.

Для кардинального поліпшення ситуації в Україні необхідно розробити політику збалансованого розвитку як щодо підприємств, котрі мають діяти як підприємницькі структури, так і тих виробництв, які реалізують суспільні інтереси.

В основі цієї політики має бути диференційний підхід. Для підприємств, що працюють як підприємницькі структури, система оціночних показників мусить бути зорієнтована на постійну в динаміці оцінку їхньої **рентабельності**. Для підприємств із суспільними інтересами доцільно застосувати систему оцінки, до якої, крім фінансових, входили б показники, що дають змогу оцінити ступінь досягнення поставлених цілей. Формування в Україні такої системи оцінки розвитку державного сектору сприятиме кращій реалізації його завдань і об'єктивній оцінці ефективності діяльності.

Важливо також посилити контроль за використанням коштів державними підприємствами, особливо НАК “Нафтогаз України”.

Однією з причин незадовільного стану НАК “Нафтогаз України” є розкрадання державних коштів через спрямування їх приватним структурам нібито для виконання певних робіт.

Приміром, перевіркою розрахунків ДК “Укртрансгаз” НАК “Нафтогаз України” з ТОВ “Восток-газсервіс” (АР Крим, Феодосія) за виконані будівельно-монтажні роботи з будівництва Метрологічного центру в м.Боярка ревізорами ДКРС встановлено, що протягом 2007 року проводилося постійне авансування товариства коштами ДК

“Укртрансгаз”. У подальшому ці аванси шляхом багатоступеневих паперових обладунк з низкою напівфіктивних приватних структур Луганської області наприкінці 2007 року розчинилися на їх рахунках. Зокрема, 31.07 – 01.08. 2007 140 млн. грн. було перераховано ПП “Передові сучасні технології” (Луганськ), в якому за неіснуючою юридичною адресою працювала лише одна особа і яке 11.12.2007 самоліквідувалося.

Під час ревізії фінансово-господарської діяльності ДК “Укргазвидобування” було здійснено аналіз договорів та контрактів по основних постачальниках робіт, товарів і послуг, яким були перераховані значні суми коштів за товарно-матеріальні цінності. Загальна сума розрахунків у 2007 році лише по 18 постачальниках становила 878,1 млн. гривень.

Зустрічними звірками встановлено, що вісім суб’єктів підприємницької діяльності, зокрема, ТОВ “Лекстар Сервіс” (Київ) – дебіторська заборгованість 109,1 млн. грн., ТОВ “Скайінвест” (Київ) – сума розрахунків 66,4 млн. грн., ТОВ “Санжис” (Київ) – дебіторська заборгованість 8,1 млн. грн., ТОВ “Паливно-енергетичний центр” (Київ) сума розрахунків 8,5 млн. грн., відсутні за юридичними та фактичними адресами (переважно за зазначеними адресами знаходяться багатоквартирні житлові будинки).

Монополістів штучно доводили до банкрутства, за наявності значних резервів і в отриманні доходів, і в оптимізації витрат.

На зменшення доходів державних залізниць істотно вплинуло надання перевізникам з травня 2007 року відповідно до наказів Мінтрансзв’язку знижок до тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у власних залізничних вантажних вагонах у розмірах, які перевищували чинні протягом 2005-2006 років на 18, 19 та 21 відсотків, в залежності від відповідного тарифного класу вантажу.

Наприклад, через надання Придніпровською залізницею знижок двом власникам вантажних залізничних вагонів ТОВ “Лемтранс” та ЗАТ “Укренерготранс” за період з травня по грудень 2007 року втрачено доходних надходжень від перевезення вантажів на суму 347,9 млн. гривень. Крім цього, Придніпровській залізниці було завдано збитків за 2007 рік у сумі 73 млн. грн. з причини реалізації транспортних послуг ТОВ “Лемтранс” нижче їх собівартості на суму 16 млн. гривень.

Водночас, всупереч затвердженим показникам фінансового плану, фактичні витрати залізниць на благодійницьку діяльність в 2006 році значно перевищували запланований показник. По трьох залізницях (Придніпрівська, Львівська, Південно-Західна) сума перевищення становила 104,1 млн. гривень.

Під час перевірок ревізорами встановлено низку сумнівних та збиткових операцій із закупівлі товарно-матеріальних цінностей і послуг, що проведені за цінами, які значно перевищують їх ринкову вартість.

Зокрема, залізницями без проведення тендерних процедур за період II півріччя 2006 року та 2007 року було здійснено закупівель на загальну суму понад 100 млн. гривень. Крім того, за вказівкою Укрзалізниці, без проведення тендерних процедур, залізницями було закуплено послуги фінансового лізингу обладнання та рухомого складу. В результаті Придніпровською залізницею укладено 48 договорів фінансового лізингу на суму близько 2,1 млрд. грн., Одеською залізницею – 40 договорів на суму 1,6 млрд. грн. Порівнянням умов фінансового лізингу та кредитних угод лише по трьох договорах Одеської залізниці з’ясовано, що різниця між кредитною ставкою банку та ставкою лізингу протягом найближчих 10 років (термін дії договору фінансового лізингу) становитиме щонайменше 77,5 млн. грн., тобто це збиткові та економічно недоцільні закупівлі.

Кабінет міністрів 7 травня 2008 р. прийняв розпорядження про заборону державним підприємствам самостійно укладати договори про спільну діяльність з приватними компаніями. В документі вказано, що уряд вирішив заборонити держпідприємствам, а також акціонерним товариствам зі 100-відсотковою державною часткою укладати не тільки угоди про спільну діяльність, а й договори комісії, доручення і управління майном. При цьому залишена єдина можливість оформити договір такого роду - попередньо отримати спеціальний дозвіл Кабінету міністрів.

“Це розпорядження закривало корумповані схеми “приватизації” державного майна, підклимової безплатної приватизації”, - вважає колишній міністр фінансів Віктор Пинзеник.

Угоди про спільну діяльність державні підприємства використовують для оформлення довгострокової співпраці з приватними компаніями. Як правило, на підставі таких паперів приватні компанії отримують можливість користуватися частиною майна держпідприємств. В обмін на це бізнесмени зобов'язуються ділитися прибутками або інвестувати зароблені кошти у розвиток держпідприємства. Дуже часто з допомогою угоди про спільну діяльність або прибуток державних підприємств виводять на приватні структури, або підспудно приватизують необхідне державне майно.

Жорсткий контроль Кабміна над тим, які угоди про спільну діяльність підписують керівники підприємств, - це тимчасовий захід. До такого кроку уряд змушений був вдатися через конфлікт навколо управління ФДМ.

Виплата дивідендів на підприємствах України поки не є ефективною процедурою фінансового менеджменту з погляду виконання зобов'язань перед інституційними інвесторами і акціонерами-працівниками корпорації. Одним з найважливіших акціонерів у багатьох акціонерних товариствах на сьогоднішній день є держава. Фінансовий менеджмент акціонерних товариств з державною часткою власності в основному спрямований на **реінвестування** отриманого прибутку, що збільшує вартість підприємства та його **статутний капітал**. Однак, для державного бюджету подібна практика обертається значним недоодержанням дивідендних коштів від акціонерних товариств, нарахованих на державний пакет акцій.

11.2. Фінанси державних підприємств (на прикладі ВАТ „Укрнафта”)

Відкрите акціонерне товариство „Укрнафта” – підприємство із домінуючою часткою державної власності (контрольний пакет належить державі). Воно займається видобутком та реалізацією нафти з газовим конденсатом, продуктів газопереробки та нафтопродуктів.

За підсумками першого півріччя 2005 року (у порівнянні з аналогічним періодом 2004 року) доход (виторг) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) компанії зріс на 1187 млн. грн. (50,5%) і становив 3535,4 млн. грн. (у першому півріччі 2004 року — 2348,4 млн. грн.). Як повідомляла прес-служба ВАТ “Укрнафта”, за цей же період чистий доход (виторг) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) збільшився на 671,6 млн. грн. (38,1%) і становив 2435,2 млн. грн. (у першому півріччі 2004 року — 1763,6 млн. грн.).

Завдяки економному витрачання усіх видів енергоносіїв та матеріалів (останні закупаються виключно на конкурсних засадах) **чистий прибуток** після оподаткування зріс на 234,5 млн. грн. (47,5%) і становив 728,2 млн. грн. (у першому півріччі 2004 року — 493,7 млн. грн.).

Нарощування колективом компанії виробничих та фінансових показників дозволило їй збільшити також і **сплату до бюджетів усіх рівнів**. За півріччя відрахування податків та зборів зросли на 682,7 млн. грн. (114,6%) і становили 1278,2 млн. грн. (у першому півріччі 2004 року — 595,5 млн. грн.). Зростання відрахувань до Держбюджету більш ніж удвічі зумовлене також збільшенням рентної плати на видобуток нафти з 160 грн. у 2004 р. до 300 грн. у 2005 р.

Із 1 березня 2005 року **тарифні ставки і посадові оклади** працівників компанії були підвищені на 15 %.

Середньомісячна **заробітна плата** одного працівника у майже тридцятитисячному колективі компанії за перше півріччя 2005 р. становила 1549,2 грн. (з урахуванням працівників відділень реалізації нафтопродуктів, заробітна плата яких менша, ніж у працівників основних структурних одиниць). Заробітна плата основного виробничого персоналу за перше півріччя 2005 року досягла у середньому 1702 грн., що на 22,3 % більше, ніж за 2004 рік. У заробітній платі зросла частка тарифу (за перше півріччя 60,4 % проти 57,9 % за 2004 рік). В цілому по ВАТ “Укрнафта” фонд оплати праці штатних працівників за перше півріччя зріс до 260 млн. 379 тис. грн., що на 63,6 % більше, ніж у відповідний період 2004 року.

Керівництво ВАТ “Укрнафта” підвищило з 1 вересня 2006 року тарифні ставки і посадові оклади працівників основного виробництва та апарату управління до 15%. Як повідомляє прес-служба компанії, підвищення посадових окладів проводилося з урахуванням професіоналізму, кваліфікації та трудового внеску кожного працівника.

З урахуванням цього підвищення середньомісячна заробітна плата штатних працівників товариства за підсумками 2006 року досягнула 1978 гривень, а фонд оплати праці порівняно з 2005 роком зріс на 161,4 мільйона гривень, або на 28,4%.

За перше півріччя 2006 р. внесок “Укрнафти” у загальнодержавну скарбницю перевищував 2,3 мільярда гривень (у першому півріччі 2005 року – близько 1,3 млрд. грн.). Чистий прибуток компанії (після сплати податків) зріс на 405,6 мільйона гривень (55,7%) і становив більше 1,1 мільярда гривень (у першому півріччі 2005 року – 728,2 млн. грн.).

Судячи з останніх подій навколо ВАТ “Укрнафта” в 2007-2008 рр., може скластися враження, що компанія рухається до банкрутства. Так, 25 лютого 2008 р. було оголошено про припинення реалізації світлих нафтопродуктів на всіх 563 АЗС компанії. Причина – закупівлю нафтопродуктів на 50% державна компанія мала проводити відповідно до недосконалого тендерного законодавства. Кількома днями раніше “Укрнафта” опублікувала фінансові результати за 2007 рік. На тлі незначного зростання валового доходу чистий прибуток компанії скоротився майже вдвічі, на 49%. Про таку перспективу в компанії теж попереджали – виходячи із щорічного зростання рентних платежів і зниження закупівельної ціни на газ, що ставить вітчизняний нафто- і газовидобуток за межу рентабельності.

Причина, з якої без бензину залишилася найбільша мережа автозаправок станцій України полягає в особливостях закупівлі палива державною компанією. Річ у тому, що, оскільки “Укрнафта” не має власних нафтопереробних виробничих потужностей, переробляти нафту на давальницьких умовах нині забороняє законодавство, а на комісію палива ніхто не дає, тож бензин компанії доводиться закуповувати.

“Укрнафта” має купувати бензин на відкритих тендерах, із кількістю учасників не менше трьох, пройшовши перед цим недешеві тендерні процедури. Крім того, законодавство передбачає держзакупівлі лише за фіксованими цінами. А ціна на бензин

на ринку змінюється досить часто. Крім того, “Укрнафта” з кожним роком сплачує все більші рентні платежі, що ставить компанію на грань банкрутства. Уже третій рік поспіль різні уряди намагаються поправити дохідну частину бюджету за рахунок підвищення рентної плати за нафту, котра за останні вісім років зросла більш як у 62 рази, сягнувши 1090 грн., а з урахуванням коригувального коефіцієнта – 1600 грн. за тонну нафти або газового конденсату, видобутого з глибини до 5000 м. Це не могло не позначитися на фінансових показниках компанії.

І хоча 2007 року валовий дохід компанії трохи зріс – на 4,4%, до 13,6 млрд. грн., але чистий дохід від реалізації продукції скоротився порівняно з 2006 роком більш як на 41%, до 4,9 млрд. грн. Ще помітніше скоротився чистий прибуток компанії – до 1,24 млрд. грн. Це майже наполовину (на 49%) менше, аніж 2006 року, коли компанія заробила 2,4 млрд. грн.

Свою лепту в падіння фінансових показників “Укрнафти” вносить і державне регулювання ціни реалізації газу вітчизняного видобутку на економічно необґрунтованому рівні – торік ця цифра становила 318 грн. за тисячу кубометрів при собівартості видобутку 349,73 грн. (очікування), а додавши ще 50 грн. рентної плати, отримуємо ціну майже 400 грн. Нагадаємо: 2007 року за рішенням НКРЕ її зменшено до 272,6 грн. за тисячу кубометрів.

Водночас до бюджетів усіх рівнів “Укрнафта” сплатила 2007 року понад 5,6 млрд. грн. Більшу частину цих платежів – 3,8 млрд. грн. – становили рентні платежі за видобуті вуглеводи. Це на 58% більше, аніж 2006 року. Однак виробничі плани з видобутку вуглеводнів на 2007 рік у компанії хоч трохи, але перевиконали. За деякими показниками – достроково ще восени. Так, у середині жовтня 2007 р. “Укрнафта” відрпортувала про виконання плану з пошуково-розвідувального буріння – 32 тис. м. Усього ж за 2007 рік було введено в експлуатацію 54 нові свердловини – 46 нафтових і вісім газових. Це на 14 свердловин більше, ніж планувалося. А загальний обсяг буріння становив 145,7 тис. м.

Компанія видобула 3,16 млн. тонн нафти і газового конденсату – це на 1,2% більше від запланованого. З українських родовищ “Укрнафта” видобула 3,2 млрд. кубометрів газу. Це також трохи більше від запланованого – на 0,1%. Компанія виробила більш як 196 тис. тонн зрідженого газу – це на 15% перевищує плановий показник. Виробництво легкої фракції становило 262 тис. тонн.

Попри фінансові складнощі, “Укрнафта” здійснила значний обсяг капіталовкладень у модернізацію виробництва. Майже 20 млн. грн. було витрачено на буріння нових свердловин.

2008 року була запланована реалізація двох найперспективніших інвестиційних проектів “Укрнафти”. Це будівництво нового Гамаліївського ГПЗ вартістю близько мільярда гривень, а також реконструкція Пасічнянського газопереробного виробництва вартістю близько 100 млн. грн., але цьому завадила криза.

Безсумнівно, одним із головних сегментів компанії є розширення власної мережі автозаправних станцій у всіх регіонах держави. Сьогодні їх 563 – це найбільша мережа АЗС країни. Таким чином, на частку “Укрнафти” припадає 16% роздрібних продажів палива в Україні.

Наявність такої кількості бензоколонок українського видобувача нафти – одна з гарантій паливної незалежності та безпеки нашої країни. На жаль, держава створює для їхньої роботи складні умови.

Середня зарплата працівників “Укрнафти” залишається однією з найвищих у країні. 2008 р. вона перевищувала 2000 грн. При цьому донедавна вона збільшувалася в

середньому на 300 грн., випереджаючи рівень зростання інфляції. З розширенням виробництва зростає і кількість працівників “Укрнафти”. Таким чином, компанія залишається одним із найбільших і ефективних роботодавців України, забезпечуючи соціальну стабільність майже в усіх регіонах країни.

Однак 2007-ий рік запам’ятався як рік, в якому з’явилася одна із найсерйозніших загроз для багатьох видобувних виробництв “Укрнафти”. Річ у тім, що більшість родовищ західного регіону країни належить до категорії виснажених або таких, що мають важковидобувні запаси вуглеводнів. Це понад 1200 свердловин, які приносять на рік 700 тис. тонн нафти і 300 млн. кубометрів природного газу. Підвищення рентної плати за видобуток нафти робить видобуток на багатьох із них нерентабельним. За даними компанії, за дев’ять місяців 2007 року збитки “Укрнафти” від експлуатації нерентабельних родовищ становили майже 300 млн. грн.

Уникнути збитків можна лише шляхом консервації родовищ з одночасним скороченням персоналу. Однак це загрожує екологічними проблемами, а також зростанням соціальної напруженості, особливо в західному регіоні. “Укрнафта” кілька разів попереджала державу про можливість подібного сценарію. Держава в результаті таких дій недоотримає рентної плати за нафту 1,155 млрд. грн., рентної плати за газ – 15 млн. грн., нарахувань на заробітну плату – понад 120 млн. грн., відрахувань із заробітної плати – близько 61 млн. грн. Загальні втрати бюджету, за даними компанії, можуть становити 1,351 млрд. грн.

Як показує ситуація із закупівлями бензину для державних АЗС, державна форма власності не забезпечує компанії достатньої ринкової гнучкості. Однак на повну приватизацію “Укрнафти” держава теж не йде. Це і зрозуміло: ця державна нафтова компанія – одна з останніх опор енергетичної незалежності України. Тому державі потрібно докласти всіх зусиль, щоб ця компанія функціонувала прибутково й ефективно.

11.3. Суть фінансово-економічної безпеки державного підприємства.

Висока криміналізація українського суспільства різко загострила проблему забезпечення **фінансово-економічної безпеки** переважної більшості державних господарюючих суб’єктів вітчизняної економіки. Виникла потреба в механізмі мобілізації і оптимального управління державними ресурсами господарюючих суб’єктів для захисту здійснюваного ними бізнесу від протиправних устремлінь зловмисників.

Вагомий внесок в інтерпретацію і вирішення різних аспектів вказаної проблеми внесли роботи вітчизняних учених і публіцистів.

Економічна безпека підприємства – це такий стан корпоративних ресурсів і підприємницьких можливостей, за якою гарантується найбільш ефективно їхнє використання для стабільного функціонування та динамічного науково-технічного й соціального розвитку, запобігання внутрішнім і зовнішнім негативним впливам.

Серед функціональних складових належного рівня економічної безпеки **фінансова складова** вважається провідною й вирішальною, оскільки за ринкових умов господарювання фінанси є двигуном будь якої економічної системи.

У процесі охорони **фінансової безпеки** спочатку оцінюються **загрози економічній безпеці державного підприємства**, що мають помітно правовий характер і включають:

- внутрішні негативні дії (неефективне фінансове планування та управління активами; малоефективна ринкова стратегія; помилкова кадрова і цінова політика);
- зовнішні негативні дії (спекулятивні операції на ринку цінних паперів; цінова та інші форми конкуренції);

- **форс-мажорні обставини** (стихійне лихо, страйки, військові конфлікти) та обставини наближені до форс-мажорних;

У процесі оцінки поточного рівня забезпечення фінансової складової підлягають аналізу:

- фінансова звітність і результати роботи підприємства – платоспроможність, фінансова незалежність;
- конкурентний стан підприємства на ринку – частка ринку, якою володіє суб'єкт господарювання; рівень застосовуваних технологій та менеджменту;
- ринок цінних паперів підприємства.

В сучасних умовах важливою передумовою економічної безпеки державних підприємств є його **екологічна безпека**. Останню можна оцінити за допомогою так званих екологічних паспортів.

В Україні потрібен закон про **екологічні паспорти**. Всі підприємства мають бути паспортизовані. Ще 17 років тому розпочалася активна робота з екологічної паспортизації підприємств України, яка тривала кілька років у всіх союзних республіках. Початок цій роботі поклала постанова Верховної Ради СРСР від 27 листопада 1989 р. "Про невідкладні заходи з екологічного оздоровлення країни". Передбачалося протягом 1990-1991 р. провести екологічну паспортизацію всіх діючих підприємств і екологічно небезпечних об'єктів, за результатами якої розробити конкретні плани оздоровлення екологічної обстановки. Аналогічні рішення були ухвалені по всьому ієрархічному ланцюжку органів державного управління, аж до областей.

1990 року було прийнято державний стандарт СРСР ГОСТ 17.0.0.04-90 і розроблено методичні вказівки щодо заповнення та ведення **екологічного паспорта промислового підприємства (ЕППП)**. З їхнім використанням протягом двох років було паспортизовано більшість підприємств України.

Особливу увагу при цьому приділяли контролю якості заповнення ЕППП, яка через вкрай обмежені терміни проведення цієї роботи і недостатню кваліфікацію більшості її виконавців, усе ж залишалася дуже низькою. Що й стало однією з причин висновку, зробленого Мінприроди України, про недоцільність продовження цієї роботи, про що було сповіщено всі зацікавлені сторони.

Головне, це те, що ЕППП, як з'ясувалося, ніяк не впливав на виробничу діяльність підприємства.

Забезпечення фінансово-економічної безпеки є одним із основних принципів нормального функціонування державного підприємства, реалізація якого передбачає використання комплексного науково-практичного системного підходу. Головним його змістом є виявлення й усунення зовнішніх і внутрішніх загроз безпеки. Тому кожне державне підприємство має розробляти власну комплексну систему забезпечення фінансово-економічної безпеки. Діяльність щодо забезпечення безпеки на державному підприємстві спрямована на конкретні об'єкти і здійснюється за допомогою особливих засобів і методів відповідно до визначених принципів. Вона тісно пов'язана з діяльністю усіх функціональних ланок державного підприємства і повинна здійснюватися комплексно. Головна роль у цьому процесі належить **службі безпеки**, які поки створені не на всіх державних підприємствах. Фахівці служби безпеки покликані відслідковувати економічну ситуацію на державному підприємстві, у його внутрішньому та зовнішньому середовищі і вчасно реагувати на небезпечні, ризикові ситуації й загрози.

До складу служби безпеки, як правило, входять чотири підрозділи: інформаційно-аналітичний, оперативний, охоронний і технічний. Специфіка кожного з них полягає у

наявності різнопрофільних спеціалістів. Однак, якщо добір працівників у відділ забезпечення інформаційного захисту чи охоронців сьогодні в Україні складностей не викликає, то знайти професійного керівника внутрішньої служби безпеки для державного підприємства досить непросто.

11.4. Державний захист фінансово-економічної діяльності державного підприємства

Держава бореться з недобросовісною конкуренцією, зі зловживанням монопольним становищем окремих великих фірм на ринку, з дискримінацією суб'єктів господарювання, в тому числі державних підприємств, захищає право на інтелектуальну власність та права споживачів тощо.

Монопольним вважається становище на ринку виробника, частка якого на ринку товару перевищує 35%. **Монопольним** вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови: сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50%; сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70%.

Зловживанням монопольним становищем на ринку насамперед визнається: 1) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку; 2) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин; 3) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою не стосуються предмета договору; 4) обмеження виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати **шкоди** іншим виробникам чи споживачам; 5) часткова або повна відмова від придбання або реалізації товару за відсутності альтернативних джерел реалізації чи придбання; 6) суттєве обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання; 7) створення **перешкод** доступу на ринок чи виходу з нього іншим суб'єктам господарювання тощо.

Недобросовісною конкуренцією визнаються будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності.

У разі, якщо суб'єкти господарювання зловживають монопольним становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти рішення про **примусовий поділ** монопольних утворень, але, якщо, згоду на це дасть відповідний суд. При інших порушеннях законодавства про захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет може накладати штрафи (до 20000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

З кожним роком покращується ситуація із рекламою, яку держава взяла під особливий контроль. Внесені суттєві зміни у законодавство про рекламу (дивіться докладніше про це Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про рекламу" від 11.07.2003 р. № 1121-IV). Цим законом забороняється недобросовісна реклама, а **порівняльна реклама** ставиться під жорсткий контроль держави. Основними державними органами, які контролюють ситуацію на рекламному ринку України, є: Антимонопольний комітет, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів. Відповідно ці органи можуть звертатися до суду з позовами про заборону відповідної

реклами та її публічне спростування. Особи, винні у порушенні законодавства про рекламу (як рекламодавці, так і виробники реклами), несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Державне втручання контролюючих органів у діяльність підприємницьких структур суттєво **обмежив** Указ Президента України "Про деякі заходи з врегулювання підприємницької діяльності" від 23 липня 1998 р. № 817/98. Відповідно до нього дозволяється не частіше, ніж раз в рік, проводити **планову виїзну перевірку** підприємства. У свою чергу, **позапланова перевірка** проводиться лише за певних обставин, серед яких: підприємство вчасно не подало документи обов'язкової звітності; під час зустрічної перевірки виявлено, що підприємство порушило певні норми законів; підприємство реорганізовується або ліквідується тощо. Планову виїзну перевірку всі контрольні органи мають проводити **одночасно** в той день, який визначить ДПА, а термін такої перевірки не повинен (для більшості підприємств) перевищувати 30 робочих днів.

Особливістю діяльності податкових структур є те, що, крім планових та позапланових перевірок, вони можуть здійснювати й **оперативні перевірки** підприємств сфери послуг, громадського харчування, торгівлі. Під час цієї перевірки інспектори можуть обстежувати крім виробничих приміщень, ще й складські, а також торговельні приміщення. Водночас податковий інспектор, який прийшов на перевірку, зобов'язаний зареєструватися **в журналі реєстрації перевірок** і подати керівникові фірми посвідчення на перевірку, яке є дійсним тільки на час перевірки (керівник фірми має право передзвонити у відповідну податкову організацію, яка дала дозвіл на перевірку).

У ДПА України створено спеціальний підрозділ — **державну податкову міліцію**, головною функцією якої є контроль за дотриманням податкового законодавства. Крім того, вона може займатися оперативно-розшуковою діяльністю, кримінально-процесуальною діяльністю тощо. Її діяльність регулювалася Законом України "Про державну податкову службу в Україні" (від 04.12.1990 р. №509-ХІІ) та "Про міліцію" (від 20.12.1990 р. №565-ХІІ), а з 2011 року – Податковим кодексом. Податкова міліція має **право** вилучити певні документи фірми, якщо остання приховує доходи від оподаткування. Але вилучатися документи можуть тільки на підставі **вмотивованої постанови** відповідного органу державної податкової служби. В той же час не дозволяється вилучати документи, що становлять **державну і комерційну таємницю**. Податківці мають право вилучити тільки ті документи, які свідчать про фінансово-господарську діяльність підприємства, їм **заборонено** робити будь-які позначки та написи на вилучених на підприємстві документах. Перед вилученням документів, які підлягають вилученню, податківець подає керівникові фірми **постанову** про вилучення документів. З оригіналів вилучених документів він знімає копії у присутності представника фірми, які передаються (завірені в установленому порядку) керівникові чи представникові фірми. Факт вилучення документів протоколюється, а одна з копій вручається посадовій особі підприємства (на випадок розгляду справи у суді).

В Україні має місце таке негативне явище, як **фіктивне банкрутство державних підприємств (і не тільки)**. Одна з причин цього - бажання керівників уникнути відповідальності за неефективне господарювання. А багато державних підприємств керівництвом спеціально доводиться до банкрутства, щоб потім через підставних осіб викупити його за безцінь, оскільки майно підприємства-банкрута продається дуже дешево (щоб швидше розпродати, інколи за 5-10% вартості). Відповідно, у Кримінальному кодексі (стаття 218) передбачена **кримінальна відповідальність** за

подібні дії. Завідомо неправдива офіційна заява громадянина-засновника або власника суб'єкта господарської діяльності, службової особи суб'єкта господарської діяльності, а також громадянина-суб'єкта підприємницької діяльності про **фінансову неспроможність** виконання вимог з боку кредиторів і зобов'язань перед бюджетом, якщо такі дії завдали великої матеріальної шкоди кредиторам або державі, караються штрафом від 750 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до 3 років. У разі **навмисного доведення до банкрутства** (а так періодично діють деякі великі фірми по відношенню до малого бізнесу, а також деякі українські співвітчизники по відношенню до партнерів-іноземців у спільних підприємствах) також існує і кримінальна відповідальність. Згідно зі статтею 219 Кримінального кодексу, доведення до банкрутства, тобто умисне, з корисливих мотивів, іншої особистої заінтересованості або в інтересах третіх осіб вчинення власником або службовою особою суб'єкта господарювання дій, що призвели до **стійкої фінансової неспроможності** суб'єкта господарської діяльності, якщо це завдало великої матеріальної шкоди державі чи кредитору, карається штрафом від 500 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Водночас, **умисне приховування** громадянином-засновником або власником суб'єкта господарської діяльності, а також службовою особою суб'єкта господарської діяльності своєї стійкої фінансової неспроможності шляхом надання недостовірних відомостей, якщо це завдало великої матеріальної шкоди кредиторам, згідно зі статтею 220 Кримінального кодексу карається штрафом від 2000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Законом караються і **незаконні дії** керівників чи засновників підприємства-банкрута (стаття 221 Кримінального кодексу). Згідно з нею, умисне приховування майна або майнових обов'язків, відомостей про майно, передача майна в інше володіння або його відчуження чи знищення, а також фальсифікація, приховування або знищення документів, якщо ці дії вчинені громадянином-засновником або власником суб'єкта господарської діяльності, а також службовою особою суб'єкта господарювання у разі банкрутства і завдали **великої матеріальної шкоди**, караються штрафом від 100 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до трьох місяців із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

При укладанні зовнішньоторговельних контрактів керівникам українських державних підприємств треба звертати увагу на **організаційну форму іноземного підприємства**, бо від неї залежить форма відповідальності цього підприємства. Як в Україні, так і за кордоном, **найменшу відповідальність** несуть товариства з обмеженою відповідальністю: в США це Close Limited Liability Company (скорочено — Close Co.Ltd); у Великій Британії — Private Limited Liability Company (скорочено - Ltd); у Німеччині - Gesellschaft mit beschränkteter Haftung (скорочено — G.m.b.h). Водночас, з точки зору надійності, найкраще вибирати як партнера акціонерне товариство. Законодавство більшості країн світу передбачає для них обов'язкову публікацію звітності, включаючи річний звіт, баланс, рахунок прибутків і збитків. Крім того, результати діяльності акціонерних компаній щорічно перевіряють ревізори (хоча іноді такі вимоги накладають на акціонерні товариства тільки за певних обставин). У США акціонерному товариству відповідає поняття корпорації — Corporation (скорочено -

Corp); у Великобританії — Joint Stock, а також компанія з обмеженою відповідальністю — Public Limited Liability Company (скорочено — PLS); у Німеччині — Aktien-gesellschaft.

Питання **приватизації** державних підприємств регулюються рядом Кодексів України, в тому числі й Кримінальним кодексом. Так, згідно із статтею 233 цього кодексу, приватизація державного, комунального майна шляхом **зниження** його вартості через визначення її у спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також сама приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років. Подібні діяння, якщо вони призвели до незаконної приватизації майна державної чи комунальної власності у великих розмірах або вчинені групою осіб за попередньою змовою, караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна або без такої. Правда, треба підкреслити, що історія незалежної України прикладів подібного покарання майже не знає. Учасники приватизаційного процесу можуть бути покарані й за **незаконні дії щодо приватизаційних паперів** (стаття 234). Відповідно до неї, продаж або інша незаконна передача приватизаційних паперів особою, яка не є власником цих документів, їх купівля або розміщення та інші операції з приватизаційними документами без належного дозволу, караються штрафом від 100 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк. Ті самі дії, вчинені повторно, або особою, раніше судимою за один зі злочинів, пов'язаних із приватизацією, або організованою групою, або з використанням службового становища, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років. **Викрадення** приватизаційних паперів карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Законом, зініційованим народними депутатами-промисловцями і підприємцями, для боротьби із незаконним поглинанням підприємств, передбачено відносити справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між господарським товариством та його учасником, а також між учасниками (засновниками, акціонерами) господарських товариств, що пов'язані із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства, до підвідомчості господарських судів. Передбачено, що такі справи розглядатимуться господарським судом за місцезнаходженням господарського товариства згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а не в будь-якому суді країни, як це було раніше, що сприяло **рейдерству**. Новий закон було прийнято завдяки й напруженій праці УСПП протягом останніх років. За участі фахівців союзу розроблено концепцію корпоративної безпеки членів УСПП.

Запитання для самоперевірки.

1. Які особливості фінансів підприємств в Україні ви можете назвати ?
2. Як використовується прибуток підприємства в Україні ?
3. Чому державні підприємства України недостатньо виділяють коштів на інноваційний розвиток ? До чого це зможе призвести в майбутньому ?
4. Які особливості формування коштів державних підприємств в Україні ви можете назвати ? Чому багато державних підприємств не працює із банками?
5. В чому полягають особливості використання коштів державних підприємств в Україні ?
6. Що, на ваш погляд, треба зробити, щоб збільшити фінансові ресурси державних підприємств України та зменшити їх ризики?

РОЗДІЛ XII Особливості бюджетного процесу в Україні та шляхи його удосконалення

12.1. Загальні основи бюджетного процесу в Україні

Загальні засади бюджетного процесу в Україні закріплені в Бюджетному кодексі України, удосконаленому в 2010 році.

Стадіями бюджетного процесу в Україні визнаються:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення.

Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом.

Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України.

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

Резервний фонд бюджету, згідно Бюджетного Кодексу України не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Інформація про бюджет повинна бути оприлюднена в засобах масової інформації. Міністерство фінансів України забезпечує доступність для публікації:

- 1) проекту закону про державний бюджет;
- 2) закону про Державний бюджет України на відповідний період з додатками, що є його невід'ємною частиною;
- 3) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками кварталу та року;
- 4) інформації про показники виконання зведеного бюджету України;
- 5) іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

Проект закону про державний бюджет підлягає обов'язковій публікації в газетах "Урядовий кур'єр" та "Голос України" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше-десяти днів з дня його прийняття.

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків).

Таємні видатки, передбачені на діяльність органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації.

Контроль за проведенням таємних видатків здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України у порядку, визначеному Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України, а міністр фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України.

Міністр фінансів України на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету у поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України.

Не пізніше 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України у Верховній Раді України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. З доповіддю про **Основні напрями бюджетної політики** на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України.

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

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 гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття.

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.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно з питань, визначених Бюджетним Кодексом України, в тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України подає проект закону про Державний бюджет України Кабінету Міністрів України для розгляду, а також вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України.

Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України **не пізніше 15 вересня року**, що передує плановому.

Не пізніше ніж через п'ять днів після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України Міністр фінансів України представляє його на пленарному засіданні Верховної Ради України. Голова Комітету Верховної Ради України питань бюджету доповідає про відповідність проекту закону про Державний бюджет України вимогам Бюджетного Кодексу, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, прийнятим згідно з частиною шостою статті 33 Бюджетного Кодексу.

За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти вмотивоване рішення про його **відхилення** у разі невідповідності Бюджетному Кодексу та Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

У разі відхилення проекту закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України зобов'язаний у тижневий термін з дня набрання чинності рішенням про відхилення подати проект закону про Державний бюджет України на повторне представлення з обґрунтуванням внесених змін, пов'язаних з відповідним рішенням Верховної Ради України. Міністр фінансів України повторно представляє проект закону про Державний бюджет України не пізніше трьох днів після його повторного подання до Верховної Ради України.

Після прийняття до розгляду представленого проекту закону про Державний бюджет України **не пізніше 1 жовтня** (6 жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, який передує плановому, проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами України, а також у комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради України. Комітети Верховної Ради України формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України і передають їх до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та призначають представників для участі у роботі Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Після 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, який передує плановому, прийняття пропозицій Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету припиняється.

Пропозиції стосовно збільшення видатків Державного бюджету України мають визначати джерела покриття таких видатків; пропозиції стосовно зменшення доходів Державного бюджету України мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету України або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті закону про Державний бюджет України. Якщо принаймні одна із вимог не виконується, відповідна пропозиція до розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету не приймається. Не допускається внесення пропозицій щодо змін до прогнозу податкових надходжень, крім випадку, коли за висновком Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Міністерства фінансів України та Рахункової палати виявлені неточності в їх розрахунку.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету **не пізніше 15 жовтня** (20 жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, який передує плановому, спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України і готує Висновки та пропозиції до нього, а також таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, які пропонується підтримати чи відхилити, і приймає з цього приводу відповідне рішення. Показники, що містяться у Висновках та пропозиціях до проекту закону про Державний бюджет України, мають бути збалансованими.

Висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, а також таблиці пропозицій Апаратом Верховної Ради України розповсюджуються серед народних депутатів України не пізніше ніж за два дні до розгляду проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Верховна Рада України приймає проект закону про Державний бюджет України у першому читанні **не пізніше 20 жовтня** (25 жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні Кабінет Міністрів України у двотижневий термін готує і подає не пізніше 3 листопада (8 листопада, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, проект закону про Державний бюджет України, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльну таблицю щодо їх врахування з вмотивованими поясненнями щодо неврахованих пропозицій.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету протягом трьох після внесення проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого Кабінетом Міністрів України до другого читання, готує висновки щодо розгляду проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Друге читання проекту закону про Державний бюджет України завершується **не пізніше 20 листопада** року, що передує плановому. При цьому загальний обсяг дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету України на наступний бюджетний період, обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, повинні бути прийняті у другому читанні в обов'язковому порядку і не підлягають розгляду у третьому читанні.

Статті проекту закону про Державний бюджет України, не прийняті у другому читанні, переносяться на розгляд у третьому читанні.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету доопрацьовує проект закону про Державний бюджет України та вносить його на розгляд Верховної Ради України у **третьому читанні не пізніше 25 листопада** року, що передує плановому.

Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України **до 1 грудня** року, що передує плановому.

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

Після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методика їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення).

У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період), які були проголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні.

В Україні застосовується **казначейська форма** обслуговування Державного бюджету України, яка передбачає здійснення Державною казначейською службою України:

- 1) операцій з коштами державного бюджету;
- 2) розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- 3) контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів;
- 4) бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету.

Державний бюджет України виконується за **розписом**, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний термін після набрання чинності законом про Державний бюджет України. До затвердження розпису Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис на відповідний період.

Примірник затвердженого бюджетного розпису передається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни.

Міністр фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням.

Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету і має виключне право надання відстрочок по сплаті податків, зборів (обов'язкових платежів) на умовах податкового кредиту за поданнями органів стягнення на термін до трьох місяців в межах поточного бюджетного періоду.

Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок Державного бюджету України і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

Відповідно до затвердженого бюджетного розпису **розпорядники коштів** Державного бюджету України одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. **Кошторис** є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження 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.

Зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися у випадках виникнення відхилення оцінки прогнозу надходжень до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також зміни структури видатків державного бюджету та в інших випадках, передбачених цим Кодексом. Міністерство фінансів України проводить щомісячну оцінку відповідності прогнозу надходжень показникам, встановленим Державним бюджетом України.

Зміни до закону про Державний бюджет України подаються у формі проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України. Так, в червні 2007 р. було внесено наступні зміни до Закону України “Про Державний бюджет на 2007 рік”. Було визначено, що доходи Державного бюджету України на 2007 рік становили 157.287.046 тис. грн., у тому числі доходи загального фонду Державного бюджету України – 125.443.819,3 тис. гривень та доходи спеціального фонду Державного бюджету України – 31.843.226,7 тис. гривень.

Було затверджено видатки Державного бюджету України на 2007 рік у сумі 174.631.522,2 тис. гривень, у тому числі видатки загального фонду Державного бюджету України – у сумі 142.768.163 тис. гривень та видатки спеціального фонду Державного бюджету України – сумі 31.863.359,2 тис. гривень.

У разі якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України 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, Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України.

У разі якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України має місце недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України. 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.

Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Державним казначейством України.

Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України.

Єдині форми звітності про виконання Державного бюджету України встановлюються Державною казначейською службою України за погодженням з Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України.

Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України **не пізніше 1 травня року**, наступного за звітним.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України.

Верховна Рада України розглядає звіт про виконання закону про Державний бюджет України у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України.

Звіт Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України про виконання закону про Державний бюджет України представляє Міністр фінансів України. Верховна Рада України може заслухати головних розпорядників коштів Державного бюджету України щодо використання ними бюджетних коштів.

Із співповіддю про виконання закону про Державний бюджет України виступають Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Голова Рахункової палати.

За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за функціями, визначеними статтею 48 Бюджетного Кодексу.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник

місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету лише на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період, крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 та частиною четвертою статті 23 Бюджетного Кодексу. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим) чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) зобов'язані забезпечити здійснення видатків, визначених пунктами 2 і 3 статті 82 Бюджетного Кодексу, з відповідних місцевих бюджетів з додержанням розподілу цих видатків між бюджетами, визначеного статтями 88—91 Бюджетного Кодексу. Забороняється планувати та здійснювати видатки не віднесені до місцевих бюджетів Бюджетним кодексом, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів.

12.2. Звіт про виконання Державного бюджету України

Згідно інформації Міністерства фінансів України, загальна сума доходів Державного бюджету України за 2007 рік становила 165 942,1 млн. грн. Рівень виконання річного плану, затвердженого Верховною Радою України на 2007 рік,

дорівнював 105,5%. Проте в звітному році спостерігалася невідповідність економічного зростання та надходжень до бюджету (номінальний ВВП зріс за 2007 рік проти 2006 року на 30,2%, дохідна частина бюджету зросла лише на 24,3%).

Дохідна частина загального фонду державного бюджету з 2007 рік становила 126 101,1 млн. гривень. Зокрема, податку на прибуток підприємств надійшло 33227,3 млн. грн., митних зборів – 1 065,9 млн. грн., ввізного мита – 5144,7 млн. грн., плати за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна – 504,3 млн. грн., частини прибутку (доходу) державних підприємств, що вилучається до бюджету, - 966,5 млн. грн., надходжень коштів від продажу землі – 314,5 млн. грн.

Надходження до загального фонду державного бюджету п'яти найбільших податків і зборів (податку на прибуток підприємств, ПДВ, акцизного збору, ввізного мита, рентних платежів) становили 89,4% всіх надходжень.

Податку на прибуток підприємств у 2007 році надійшло до загального фонду державного бюджету 33227,3 млн. грн. Це не відповідає темпам приросту прибутку прибуткових підприємств у 2007 році (за оперативними даними Держкомстату за 2007 рік, відповідний показник дорівнював 50,6% до 2006 року).

Надходження до загального фонду державного бюджету від податку на додану вартість за 2007 рік становили 59365,3 млн. грн., або 92,4% плану на рік. Не виконані планові завдання по ПДВ з вироблених в Україні товарів (89,6% плану на рік, або недовиконання на 4264,9 млн. грн.), так і по ПДВ із ввезених на територію України товарів (98,7% плану на рік, або недовиконання на 560,4 млн. грн.).

У 2007 році обсяг бюджетного відшкодування ПДВ грошовими коштами становив 18868,9 млн. грн. Експорт товарів за 11 місяців зріс на 27,9% проти відповідного періоду за 2006 рік (за даними Держкомстату). Невідповідність темпів зростання експорту та відшкодування ПДВ призвела до накопичення боргу перед платниками ПДВ з бюджетного відшкодування податку на додану вартість, обсяг якого на кінець 2007 року становив близько 8 млрд. гривень. Це свідчить про те, що дефіцит державного бюджету, з урахуванням заборгованості з відшкодування ПДВ був удвічі вищий за звітний.

Обсяг надходжень акцизного збору за 2007 рік до загального фонду становив 6776,7 млн. грн., або 96,0% річного плану.

До спеціального фонду державного бюджету у 2007 році його надійшло в сумі 39840,9 млн. грн.

Власні надходження бюджетних установ у 2007 році становили 16527,1 млн. грн.

Перерахування податкової заборгованості НАК “Нафтогаз України” до спеціального фонду державного бюджету з метою її спрямування на компенсацію НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортного природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії яка споживається населенням, становило за 2007 рік 1239,3 млн. грн., що дорівнює 46,9% річного плану (2640 млн. грн.).

Надходження до спеціального фонду державного бюджету від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших утворених згідно із законодавством військових формувань і правоохоронних органів за 2007 рік становили 10,6 млн. грн. при річному плані 770,0 млн. гривень. Невиконання планових показників пов'язане із ненадходженням коштів від реалізації військових містечок та іншого нерухомого майна Збройних Сил (за 2007 рік надійшло 0,8 млн. грн., при річному плані 750 млн. грн.).

За загальним фондом державного бюджету було виділено асигнувань на проведення видатків в обсязі 139140,1 млн. грн., що відповідає 97,5% річного плану, затвердженого Верховною Радою України. Касові видатки за загальним фондом державного бюджету у 2007 році проведено у сумі 136791,4 млн. грн., або 95,8% планових показників, затверджених Верховною Радою України на 2007 рік.

У 2007 році капітальні видатки здійснені в розмірі 2582,6 млн. грн. (в т.ч. за загальним фондом – 11894,3 млн. грн.).

За 2007 рік до місцевих бюджетів перераховано трансфертів на суму 45015,1 млн. грн., або 95,1% річного розпису, у тому числі трансфертів із загального фонду – 43472,3 млн. грн., або 95,9% річного розпису.

У повному обсязі відповідно до взятих фактичних зобов'язань у 2007 році перераховано субвенції соціального спрямування у загальній сумі 15245,8 млн. грн.

Субвенцій капітального характеру із загального фонду державного бюджету перераховано в сумі 4031,7 млн. грн.

За підсумками 2007 року Державний бюджет України виконано з дефіцитом у сумі 9812,5 млн. грн. (враховано очікуваний ВВП на 2007 рік в обсязі 708,3 млрд. грн.).

За 2007 рік погашення основної суми боргу державного бюджету становило 6470,6 млн. грн., в т.ч. погашення внутрішнього боргу – 2366,8 млн. грн., зовнішнього боргу – 4103,7 млн. гривень. Державні запозичення до державного бюджету становили 10447,6 млн. грн., у т.ч. внутрішні – 3573,0 млн. грн., зовнішні – 6874,6 млн. гривень.

Залишки коштів на рахунках казначейства по державному бюджету за 2007 рік зменшилися на 3227,4 млн. грн., при цьому за загальним фондом відбулося зменшення залишків у сумі 5154,8 млн. грн., за спеціальним фондом – зростання на 1927,4 млн. гривень.

Від приватизації державного майна до державного бюджету за 2007 рік надійшло 2458,8 млн. грн., що становило лише 23,2% плану на рік, і свідчить про фактичний провал плану приватизації.

Державний борг України станом на 31 грудня 2007 року зріс до 71294,3 млн. гривень.

За умови включення до обсягу державного боргу всіх гарантійних зобов'язань уряду, показник рівня відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП на кінець 2007 року становив 12,6%.

12.3. Шляхи удосконалення бюджетного процесу в Україні

Удосконалення бюджетного процесу в контексті формування демократичного суспільства в Україні, на думку д.е.н., проф. Кириленко О.П., потребує суттєвого поліпшення практики розроблення бюджетних резолюцій, повнішого врахування їхніх вимог у процесі складання, розгляду і прийняття закону про державний бюджет, а не їх відміни.

Як відомо, бюджетна резолюція – це документ, у якому визначаються основні напрями й пріоритети бюджетної політики на наступний рік. Питання розроблення й ухвалення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період (бюджетної резолюції) регулюються Бюджетним кодексом України, відповідно до якого цей документ має бути орієнтиром під час розроблення проекту державного бюджету як для уряду, так і для парламенту.

Проект основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період подається урядом до Верховної Ради України до 1 червня поточного року. Цілком зрозуміло, що проект закону про державний бюджет повинен розроблятися з урахуванням певних напрямів бюджетної політики, тому всі можливі відхилення мають бути обґрунтовані, щоб вони не викликали сумнівів у депутатів Верховної Ради України.

У вітчизняній практиці бюджетна резолюція поки не стала основоположним документом, який визначає ті напрями й пріоритети бюджетної політики, на реалізацію яких буде спрямований закон про державний бюджет. Далеко не завжди в них резолюціях наводяться основні макроекономічні й, зокрема, бюджетні параметри, які повинні враховуватися під час розроблення державного бюджету. В окремих випадках це – великі за обсягами документи (наприклад, бюджетні резолюції на 2000 рік, 2004-2006 роки, на 2012 рік), причому їхні обсяги, зміст і структура з року в рік можуть зазнавати суттєвих змін.

Якщо вдатися до змісту постанов Верховної Ради України, які приймалися щодо основних напрямів бюджетної політики на 1997-2007 роки, то слід відзначити, що в них, на думку д. е. н., проф. О.П.Кириленко, існувало певне змішування цілей бюджетної стратегії і тактики, тобто планування заходів, реалізація яких можлива лише у довгостроковий період, і таких, які можуть бути вирішені протягом одного бюджетного періоду. Наприклад, до стратегічних завдань, що входять до бюджетних резолюцій останніх років, належать: розроблення і провадження податкової реформи, зменшення податкового навантаження, реформування системи соціального захисту, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення і т. ін. Цілком зрозуміло, що виконання цих заходів виходить за межі одного бюджетного року, і тому у бюджетних резолюціях можна спостерігати повторення з року в рік одних і тих самих завдань.

Експерти вважають, що в процесі подальшого удосконалення наявної практики розроблення бюджетних резолюцій передусім необхідно домогтися дотримання вимог Бюджетного кодексу України щодо змісту основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і переліку тих обов'язкових елементів і показників, які вона має містити.

Суттєвою вадою більшості бюджетних резолюцій є відсутність у них чіткого визначення пропорцій розподілу бюджетних ресурсів відповідно до стратегічних і поточних напрямів суспільного розвитку і тих зрушень, які передбачається здійснити. Так, в “Основних напрямках бюджетної політики на 2007 рік” було наведено лише один конкретний показник. Це – частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет України в розмірі 30%. А на 2008 р. бюджетна резолюція взагалі не була розглянута Верховною Радою України, оскільки влітку 2007 р. вона фактично не працювала.

Ми підтримуємо точку зору науковців щодо необхідності наведення у складі резолюції достатньо широкої інформації про виконання зведеного, державного і місцевих бюджетів принаймні за три попередніх роки, детального розрахунку бюджетних показників на плановий рік, прогнозу бюджетних параметрів на наступні кілька років. На 2012 рік планувалося формування бюджетного процесу за принципом середньозваженого планування.

Передбачені свого часу в бюджетних резолюціях заходи, згідно досліджень д.е.н., проф. О.П.Кириленко, залишалися невиконаними протягом кількох років, а окремі з них і до сьогодні не реалізовані: це, зокрема, децентралізація державних фінансів, повернення знецінених заощаджень громадян в установах Ощадного банку та колишнього Укрдержстраху, забезпечення реалізації ст. 57 Закону України “Про освіту”,

проведення військової і податкової реформ, упорядкування податкових пільг, зменшення податкового навантаження, переведення на казначейське обслуговування Державної митної служби України, Пенсійного фонду України й інших державних цільових фондів, запровадження надання адресних пільг і субсидій населенню тільки у грошовій формі, передача відомчих бюджетних установ соціально-культурної сфери до відповідних міністерств та інших центральних органів влади й ін. В певній мірі це пояснюється нестачею бюджетних коштів на забезпечення всіх пільг, які передбачені законодавством України (див. таблицю 12.1).

Таблиця 12.1

Закони та нормативно-правові акти, що передбачають пільги і гарантії, які мали 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	25560	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: Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 9.

Дослідження вітчизняної практики розроблення основних напрямів бюджетної політики, виявлення її позитивних і негативних характеристик дає можливість обґрунтувати висновок про необхідність уточнення місця і ролі бюджетних резолюцій у бюджетному процесі, суттєве піднесення їхнього значення у бюджетному плануванні. З огляду на це заслуговує на увагу зарубіжний досвід застосування аналогічних документів, зокрема має певний інтерес практика Сполучених Штатів Америки у сфері складання й узгодження резолюцій про бюджет.

Бюджетна резолюція у США виробляється спільно двома палатами конгресу – палатою представників і сенатом.

Бюджетна резолюція не підписується президентом країни, тобто вона не має сили закону і не є юридично обов'язковою, проте це не перетворює її у формальний документ. Річ у тому, що законодавчі акти, які розробляються конгресом на основі бюджетної резолюції, враховують цілі й завдання, відображені у бюджетній резолюції, а ці законодавчі акти затверджує президент.

Бюджетна резолюція охоплює в США 3-5 фінансових років, головна її мета – створення рамок, у межах яких конгрес розглядає і ухвалює рішення про доходи, витрати й інші пов'язані з бюджетом питання. Отже, резолюція є тим підґрунтям, на підставі якого конгрес починає розробляти бюджет. За чинною бюджетною практикою у США для кожного фінансового року бюджетна резолюція визначає узагальнені бюджетні показники і суми витрат і кредитів за кожним функціональним напрямом бюджету.

Правові засади функціонування бюджетної системи, основи бюджетного процесу визначені Бюджетним кодексом України. Статтею 33 Кодекс 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 витрат 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.

Реформування вітчизняної бюджетної системи, удосконалення процедур бюджетного процесу має відбуватися з урахуванням напрацьованих міжнародних стандартів з ефективного й відповідального управління суспільними фінансами.

До базових принципів ефективного управління державними фінансами у західній науці й передовій сучасній практиці відносять: прозорість бюджетної і податкової систем; стабільність і довгострокову рівновагу бюджетів; ефективну й справедливую систему міжбюджетних відносин; середньострокове фінансове планування; бюджетування, що ґрунтується на результатах; ефективний фінансовий контроль, звітність і моніторинг.

Бюджетний процес проходить кілька стадій, серед яких і контроль за виконанням бюджетів, який вимагає суттєвого реформування. У цьому контексті зауважимо, що фінансовий контроль і аудит та оцінка використання бюджетних коштів здійснюється контрольними фінансовими органами на всіх стадіях бюджетного процесу. Аналітичні матеріали свідчать, що коли в суспільстві, окрім приватної і комунальної, існує державна власність, контроль за використанням суспільних фондів, а також за діяльністю суб'єктів господарювання різних форм власності має здійснювати держава. При цьому він повинен бути прозорим і ефективним, починаючи з обговорення фінансових проблем на рівні законодавчої і виконавчої влади і закінчуючи безпосередньо контролем у кожному підприємстві (на жаль, на практиці не завжди так відбувається).

Від'ємні результати господарської діяльності державних підприємств значною мірою зумовлені відсутністю науково обґрунтованого фінансового планування.

В сучасних умовах стан планування починає поступово виправлятися. Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції “Про внесення змін до Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів державних

підприємств, акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких понад 50% акцій (часток, паїв) належить державі, та їх дочірніх підприємств” фактично відновлено фінансове планування з урахуванням особливостей національної економіки на сучасному її етапі. Фінансові плани, зазначається в наказі, мають складати державні підприємства.

Найвідповідальніша роль у бюджетному процесі належить Верховній Раді України, зокрема Комітету з питань бюджету, який має контролювати баланс бюджету з тим, щоб не допускати збільшення видатків бюджету без адекватного надходження доходів. Досвід попередніх років свідчить, що внесений на розгляд Верховної Ради України проект бюджету потребує значних змін і, як правило, у бік збільшення видатків. При цьому такі корективи не завжди достатньо обґрунтовані, не всі закони, які стосуються видатків бюджету, мають відповідні джерела покриття.

Бюджетний процес тісно пов'язаний із використанням фондів. При цьому зауважимо, що протягом останніх років окремі з них включалися до державного бюджету, потім виключалися. Так, наприклад, було з Пенсійним фондом України, який, починаючи з 1997 року, функціонує самостійно. Це стосується й інших фондів.

Відтепер на Державну казначейську службу України покладено завдання з обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, що передбачає розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного і місцевого бюджетів. Казначейство здійснює контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства.

Враховуючи, що головною метою казначейства як учасника бюджетного процесу є ефективне управління державними фінансами, необхідно розробити механізм уведення цих коштів у грошовий обіг країни шляхом надання безповоротної позики за рахунок тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку.

Запитання для перевірки

1. Які стадії бюджетного процесу в Україні ви знаєте?
2. Який порядок затвердження проекту Державного бюджету України на наступний рік?
3. Скільки існує читань проекту Закону про Державного бюджету України? Коли повинно пройти останнє читання?
4. Яка форма обслуговування Державного бюджету України існує у нашій країні?
5. Як і ким вносяться зміни до Державного бюджету України?
6. Які напрями удосконалення бюджетного процесу в Україні ви можете назвати?

РОЗДІЛ XIII. Особливості діяльності органів управління державними фінансами України

13.1 Функції міністерства фінансів України та його підрозділів в управлінні державними фінансами

У своїй діяльності Міністерство фінансів керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень Міністерство здійснює систематичний контроль за виконанням вимог законодавства України у фінансовій сфері. Воно узагальнює практику застосування законодавчих актів з питань, що входять до його компетенції.

Діяльність Міністерства фінансів регламентується спеціальним документом — **“Положенням про Міністерство фінансів України”**. Згідно з ним основними завданнями, які покладено на Міністерство фінансів, є:

- а) розроблення основних напрямів державної фінансової політики;
- б) складання і забезпечення виконання Державного бюджету;
- в) концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку економіки, фінансового забезпечення державних гарантій щодо соціального захисту населення та створення державних фінансових резервів;
- г) розроблення нових і вдосконалення діючих форм фінансових відносин:
 - держави з іноземними державами та міжнародними фінансовими організаціями;
 - держави з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності на основі економічних методів управління, проведення гнучкої податкової політики, спрямованої на створення належних умов для розширення виробництва, здійснення заходів щодо розвитку і регулювання фінансового ринку;
- д) удосконалення фінансового механізму, методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат шляхом широкого використання довгострокових фінансових норм і нормативів.

Відповідно до цих завдань Міністерство фінансів виконує такі основні **функції**, частину з яких, у зв'язку з створенням Державного казначейства, передано йому:

1) реалізує **державну фінансову політику**, бере участь у розробленні балансу фінансових ресурсів, платіжного балансу, зведеного валютного плану України з неторговельних операцій, а також бюджетів державних цільових фондів, готує пропозиції щодо їх обсягу і порядку створення та використання;

2) організовує роботу, пов'язану зі складанням **проекту Державного бюджету**, за дорученням Кабінету Міністрів України визначає порядок і термін подання центральними органами державної виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями матеріалів для підготовки проекту Державного бюджету і прогнозних розрахунків для визначення частини загальнодержавних податків, зборів і платежів, що зараховуються до бюджетів Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

3) спільно з Держказначейством організовує виконання Державного та місцевого бюджетів, разом з іншими міністерствами, відомствами, Радою міністрів Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконкомами місцевих Рад народних депутатів забезпечує надходження

доходів до Державного бюджету та вживає заходів, спрямованих на ефективне витрачання бюджетних коштів;

4) забезпечує **захист** фінансових інтересів держави та фінансових прав підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) та громадян, здійснює у межах своєї компетенції контроль за виконанням нормативних актів;

5) здійснює методичне керівництво роботою у сфері територіального фінансово-бюджетного планування, розробляє порядок надання з Державного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій;

6) спільно з Держказначейством складає поквартальний **розпис доходів і видатків**, забезпечує виконання Державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України, здійснює в установленому порядку взаємні розрахунки Державного бюджету з бюджетами Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, в межах своїх повноважень здійснює обслуговування державного внутрішнього і зовнішнього боргів;

7) спільно з Держказначейством здійснює контроль за виконанням Державного бюджету, а також установлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання Державного і місцевих бюджетів, кошторисів видатків бюджетних установ, установлює форми обліку і звітності щодо касового виконання бюджетів;

8) складає **звіт** про виконання Державного бюджету, розробляє та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо ефективного використання коштів Державного бюджету;

9) розробляє проект **правил** складання і виконання Державного та місцевих бюджетів і подає його на затвердження Кабінету Міністрів України, затверджує класифікацію доходів і видатків цих бюджетів;

10) розробляє пропозиції про вдосконалення податкової політики, спрямованої на зміцнення державних фінансів, забезпечення оптимальних фінансових умов для виробничо-господарської діяльності підприємств, установ, організацій усіх форм власності та підприємницької діяльності громадян;

11) здійснює методологічне керівництво роботою державних податкових адміністрацій з питань формування і виконання дохідної частини бюджетів, ведення обліку та звітності, удосконалення податкового законодавства;

12) разом із Національним банком і Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України реалізує заходи, спрямовані на зміцнення грошового обігу, забезпечення збалансованості грошових доходів громадян та їх витрат;

13) здійснює контроль за випуском і обігом державних цінних паперів;

14) організовує виготовлення цінних паперів і документів суворого обліку, затверджує нормативно-технічну документацію з цих питань;

15) бере участь у роботі керівних органів фондових бірж і контролює дотримання положень статуту та правил фондової біржі;

16) організовує роботу щодо формування державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, складає баланси дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, здійснює контроль за використанням, збиранням та переробленням брухту і відходів дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, обліком і збереженням дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння на підприємствах, в установах і організаціях (незалежно від форм власності);

17) готує **пропозиції** з фінансових питань, пов'язаних зі зміною державної власності, демонополізацією виробництва, розвитком підприємницької діяльності в різних галузях економіки та в регіонах;

18) розробляє пропозиції про економічні методи регулювання спільної підприємницької діяльності, бере участь у підготовці пропозицій щодо створення і функціонування спеціальних вільних економічних зон;

19) бере участь у формуванні та реалізації **державної інвестиційної політики**;

20) вивчає валютно-фінансові проблеми, пов'язані з міжнародним економічним співробітництвом і вдосконаленням валютно-економічних відносин з іноземними державами, розробляє пропозиції щодо збільшення валютних ресурсів держави, удосконалення механізму економічного стимулювання підприємств для збільшення експорту і підвищення його ефективності. Готує і подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вступу України до міжнародних фінансових організацій та її членства в них, є фінансовим агентом держави при здійсненні всіх фінансових операцій відповідно до угод з міжнародними організаціями;

21) аналізує вплив на фінансовий стан галузей економіки та на бюджет процесів, пов'язаних з переходом на нові принципи ціноутворення, та готує відповідні пропозиції;

22) бере участь у виробленні пропозицій щодо вдосконалення **структури** органів державної виконавчої влади та контролює витрачання коштів на їх утримання. Аналізує витрати на утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади і готує пропозиції щодо їх оптимізації, бере участь у розробленні умов оплати праці працівників органів виконавчої та судової влади, правоохоронних органів, закладів освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, культури та інших бюджетних установ;

23) забезпечує впровадження **єдиних методологічних засад** бухгалтерського обліку і звітності на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності (крім банків), затверджує за погодженням з Державним комітетом статистики форми бухгалтерської звітності, типові плани рахунків і форм бухгалтерського обліку та інструкції про порядок їх застосування, бере участь у встановленні переліку витрат, що входять до собівартості продукції (робіт, послуг), у розробленні типових форм первинного обліку і типових програм автоматизації бухгалтерського обліку;

24) вивчає, аналізує і вживає заходів щодо вдосконалення діяльності Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, головних фінансових управлінь обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

25) організовує роботу з професійної підготовки та перепідготовки кадрів для фінансової системи, контролює цю роботу на підприємствах, в установах і організаціях, що входять до сфери управління Міністерства.

Для реалізації зазначених функцій Міністерству фінансів України надані чинним законодавством України такі **права**:

1) одержувати від центральних органів державної виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій матеріали для складання проекту Державного бюджету, розроблення бюджетних нормативів і здійснення контролю за виконанням Державного бюджету;

2) спільно з Держказначейством обмежувати, а в необхідних випадках припиняти, фінансування з Державного бюджету підприємств, установ та організацій за наявності фактів незаконного витрачання ними коштів, а також у разі неподання звітів про витрачання раніше наданих коштів та іншої встановленої звітності з повідомленням про

це керівників відповідних міністерств і відомств і в межах своєї компетенції застосовувати інші санкції, установлені чинним законодавством;

3) у разі виникнення **тимчасових касових розривів** при виконанні бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва і Севастополя надавати з Державного бюджету позички, які мають погашатися в установлені терміни поточного бюджетного року;

4) забороняти або припиняти випуск цінних паперів, якщо він здійснюється з порушенням встановленого порядку;

5) здійснювати у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах (незалежно від форм власності) **перевірки** фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням **бюджетних коштів**, а також одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірки;

6) одержувати від установ банків відомості щодо стану поточних бюджетних рахунків підприємств, організацій і установ;

7) накладати на установи банку, зв'язку, інші установи фінансові **санкції** в разі порушення встановленого Національним банком України за погодженням з Міністерством фінансів України порядку проходження і виконання платіжних доручень за доходами і видатками у розмірі 2 % від суми затриманого платежу або перерахування бюджетних коштів за кожний день прострочення.

Міністерство фінансів України повинно забезпечувати реалізацію поставлених перед ним завдань і функцій на всій території держави. У зв'язку з цим воно має територіальну структуру, яка охоплює всі адміністративні утворення в країні.

Територіальні фінансові органи мають систему подвійного підпорядкування. Так, обласні фінансові управління підпорядковуються по вертикалі Міністерству фінансів, а по горизонталі входять до складу обласної державної адміністрації. **Районні фінансові управління** відповідно підпорядковані головним фінансовим управлінням обласних державних адміністрацій і входять до складу районних державних адміністрацій.

Провідну роль у системі органів Міністерства фінансів відіграє **центральний апарат**, тобто безпосередньо Міністерство. Воно забезпечує втілення в життя державної фінансової політики шляхом розроблення економічних методів і важелів впливу на збільшення внутрішнього валового продукту і національного доходу, підвищення ефективності суспільного виробництва, аналізує показники розвитку економіки країни, здійснює заходи щодо оздоровлення фінансового стану галузей національної економіки та збільшення доходів бюджету.

Разом з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України Міністерство фінансів розробляє проект **зведеного балансу фінансових ресурсів** і використовує його показники для розроблення проекту Державного бюджету та розрахункових обсягів бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

На центральний апарат покладено завдання надавати практичну і методичну допомогу галузевим міністерствам, відомствам, виробничим об'єднанням, державним корпораціям, асоціаціям, консорціумам, підприємствам та організаціям з фінансових питань упровадження ринкових відносин, а також місцевим фінансовим органам в організації їх роботи.

До функцій Міністерства фінансів належать також фінансування в установленому порядку фінансових органів країни, контроль за правильним використанням ними асигнованих коштів.

Через **міністра фінансів** Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Головного контрольно-ревізійного управління та Державного казначейства України.

Відповідно до Указу Президента України “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” у складі Міністерства фінансів України утворено **Державний департамент фінансового моніторингу** як урядовий орган державного управління, хоча багато спеціалістів пропонувало створити його окремо від Міністерства фінансів, щоб він підпорядковувався безпосередньо Кабінету Міністрів.

Голова Держфінмоніторингу здійснює керівництво Департаментом і несе персональну відповідальність перед міністром фінансів за виконання покладених на Держфінмоніторинг завдань, основними з яких є:

— участь у реалізації державної політики у сфері **протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;**

— збір, обробка й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією (відмиванням) таких доходів;

— створення єдиної інформаційної системи і ведення бази даних у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

— налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

— забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

В 1 кварталі 2008 р. більше 450 профучасників ринку ЦП і більше 100 страхових компаній потрапили під підозру у порушенні законодавства. А саме, мова йде про ненадання інформації про фінансові операції, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу. Згідно з інформації фінрозвідників, фондові і страхові компанії порушили ст. 5 Закону “Про попередження і протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом”. А саме, торговці не надавали інформацію про фінансові операції з ЦП на пред'явника і про придбання ЦП за готівку, а страхові компанії не повідомляли про отримання страхових премій і про виплату фізособам страхової компенсації на суму більше 80 тис. грн. При цьому в Держфінмоніторингу відмічають, що всього за чотири місяці 2008 року було передано у правоохоронні органи 337 узагальнених матеріалів стосовно фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з відмиванням “брудних” грошей, більше ніж на 22 млрд. грн. Для порівняння: за останні п'ять років (з червня 2003 р. по квітень 2008 р.) під підозру фінрозвідників потрапили операції на 183 млрд. грн.

Для погодженого вирішення найважливіших питань, що належать до компетенції Міністерства фінансів, створюється **колегія** у складі міністра (голова колегії), заступників міністра та інших керівних працівників Міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також представники відповідних громадських організацій (з правом дорадчого голосу).

Членів колегії затверджує та звільняє від виконання обов'язків Кабінет Міністрів України за поданням міністра.

Міністерство фінансів поділяється на **департаменти**, а ті, у свою чергу, — на управління, відділи. Проблемою є те, що до сьогоднішнього дня подібні структури є й в інших міністерствах і відомствах, що й Міністерстві фінансів, функції яких часто дублюються.

Кожний департамент так чи інакше бере участь у виконанні всіх функцій Міністерства фінансів. Водночас кожен із них має свою специфічну сферу діяльності.

Реалізація завдань і функцій Міністерства фінансів в адміністративних утвореннях держави здійснюється територіальними органами, які базуються на типовій структурі.

Головне фінансове управління області відповідно до завдань, які воно має розв'язувати, виконує такі функції, частину з яких, у зв'язку з утворенням територіальних органів Держказначейства, передано їм:

— бере участь у розробленні балансу **фінансових ресурсів регіону**, аналізує і визначає тенденції розвитку його фінансової бази та враховує їх під час складання обласного (міського) бюджету;

— організовує роботу, пов'язану зі складанням проекту обласного (міського) бюджету, за дорученням обласної (міської) рад, визначає порядок і термін подання обласними (міськими) управліннями і відділами, районними (міськими) радами матеріалів для підготовки проектів обласного (міського) бюджету і прогностичних розрахунків для визначення частини загальнодержавних податків, зборів і платежів міст обласного підпорядкування і районів області (міста). Складає проект обласного (міського) бюджету, готує пропозиції про нормативи відрахувань частини загальнодержавних податків, зборів і платежів у бюджеті міст і районів і подає їх на розгляд обласних (міських) рад;

— організовує виконання обласного (міського) бюджету за доходами і видатками. Разом з обласними (міськими) управліннями і відділами, районними (міськими) радами забезпечує надходження доходів до обласного (міського) бюджету та вживає заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;

— забезпечує захист фінансових інтересів держави та фінансових прав підприємств, установ, організацій (незалежно від форми власності) і громадян, здійснює у межах своєї компетенції контроль за виконанням актів законодавства;

— розробляє порядок надання з обласного (міського) бюджету субвенцій, дотацій, субсидій бюджетам міст обласного підпорядкування, районів;

— складає **розпис обласного (міського) бюджету** з помісячним розподілом, забезпечує виконання обласного (міського) бюджету, приймає рішення про переказування коштів у межах річних бюджетних асигнувань, здійснює в установленому порядку взаємні розрахунки обласного (міського) бюджету з державним бюджетом і з бюджетами районів, міст обласного підпорядкування;

— здійснює контроль за виконанням обласного (міського) бюджету і за додержанням установами Національного банку України та комерційними банками правил касового виконання бюджету за видатками;

— розглядає **звіти** про виконання бюджетів районів, міст обласного підпорядкування, кошторисів видатків обласних управлінь і відділів, складає зведення про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи областей (міста), і подає його Міністерству фінансів України. Звітує перед обласною (міською) радою про хід

виконання обласного (міського) бюджету і подає їй річний звіт про виконання обласного (міського) бюджету для затвердження;

— здійснює облік коштів резервного фонду обласної (міської) Ради і цільових фондів;

— контролює правильність проведення виплат і відшкодування коштів за рахунок державного і місцевих бюджетів, передбачених чинними законодавчими актами;

— готує пропозиції обласній (міській) раді про встановлення місцевих податків, платежів і зборів;

— за дорученням обласної (міської) ради розглядає матеріали про надання окремим категоріям платників **пільг** за податками і платежами, які надходять до обласного (міського) бюджету, та готує відповідні пропозиції з цього питання, за висновками Державної податкової адміністрації розглядає питання про відстрочення платежів і надання **податкового кредиту** і приймає відповідне рішення;

— на підставі статистичних і бухгалтерських звітів, аналітичних та прогнозних розрахунків аналізує економічний та фінансовий стан галузей економіки, тенденції та динаміку розвитку різних форм власності, готує пропозиції щодо відшукування та мобілізації додаткових фінансових ресурсів;

— бере участь у формуванні та реалізації **інвестиційної політики областей (міста)**;

— готує пропозиції з фінансових питань, бере участь у їх вирішенні, а також у справах, пов'язаних зі зміною форм загальнодержавної і комунальної власності та розвитком підприємницької діяльності в області (місті);

— організовує контроль за раціональним використанням, обліком і зберіганням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності;

— готує пропозиції про випуск в обіг для розміщення серед населення місцевих виграшних позик, місцевих грошових, речових і грошово-речових лотерей і контролює цю роботу;

— разом з установами Національного банку України, комерційними банками вивчає питання грошового обігу в регіоні, бере участь у розробленні **балансів грошових доходів і витрат населення**;

— аналізує валютно-фінансові питання, пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю об'єднань, підприємств, організацій, та розробляє відповідні пропозиції про збільшення валютних ресурсів держави;

— вивчає вплив на фінансовий стан місцевого господарства та бюджет області (міста) процесів, пов'язаних з новими принципами ціноутворення, та готує відповідні пропозиції;

— забезпечує на підприємствах, в організаціях і установах комунальної власності додержання єдиних методологічних основ бухгалтерського обліку і звітності стосовно виконання рішень обласних, Київської і Севастопольської міських рад та виконавчих органів;

— бере участь у розробленні пропозицій про вдосконалення **структури** місцевих органів державної виконавчої влади та здійснює контроль за витрачанням коштів на їх утримання. Готує пропозиції про чисельність, фонд оплати праці працівників і витрат на утримання місцевих органів державної виконавчої влади;

— вивчає, аналізує і вживає заходи щодо вдосконалення діяльності підпорядкованих йому фінансових управлінь районних (міських) рад;

— фінансує в установленому порядку підвідомчі фінансові органи, контролює правильність використання ними виділених коштів, складає зведені звіти й баланси;
— організовує професійну підготовку і перепідготовку кадрів для фінансових органів, контролює цю роботу в підпорядкованих організаціях та установах тощо.

Фінансове управління районної, міської державної адміністрації є низовою ланкою системи фінансових органів. Воно забезпечує на місцях втілення в життя державної фінансової політики, аналізує показники розвитку економіки району (міста), здійснює заходи щодо оздоровлення фінансового стану галузей місцевого господарства та збільшення доходів бюджету. Розробляє пропозиції щодо встановлення **нормативів відрахувань** від загальнодержавних податків і доходів до бюджетів Рад, координує і подає методичну допомогу зі складання і виконання бюджетів нижчого рівня.

Фінансове управління підпорядковується як районній (міській) держадміністрації, так і відповідному фінансовому органу вищого рівня.

Районне (міське) фінансове управління складає проект бюджету району (міста) і несе відповідальність (спільно з відповідними органами Держказначейства) за його виконання як за доходами, так і видатками, за забезпечення необхідними коштами заходів, передбачених у плані розвитку району, та інших заходів, які фінансуються з бюджету району, а також забезпечує мобілізацію на території району фінансових ресурсів на загальнодержавні витрати.

Головними **завданнями** районного фінансового управління є:

— мобілізація коштів і направлення їх відповідно до затвердженого плану на фінансування заходів щодо розвитку господарства, поліпшення соціально-культурного і побутового обслуговування населення;

— економічне обґрунтування плану доходів і видатків бюджету району, вжиття заходів щодо забезпечення своєчасного надходження всіх доходів і економне витрачання бюджетних коштів за їх призначенням;

— контроль за виконанням державної фінансової дисципліни.

Районне фінансове управління включає бюджетний відділ, відділ бюджетних доходів і фінансів комунальної власності та відділ бухгалтерського обліку і звітності.

У відповідності до Концепції адміністративно-територіальної реформи слід очікувати змін у структурі і функціях Міністерства Фінансів України та його підрозділів, оскільки частина з них дублюється іншими міністерствами і відомствами.

13.2 Функції Державної казначейської служби України

Метою створення Державної казначейської служби України було забезпечення ефективного управління коштами зведеного бюджету держави, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті і місцевих бюджетах.

Державна казначейська служба України має три рівні (ланки):

Державна казначейська служба України — **вища ланка**.

Її територіальні органи:

— **головні управління** Державної казначейської служби України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі — середня ланка;

— **управління** Державної казначейської служби України у районах, містах і районах у містах — низова (базова) ланка.

На **вищу ланку** покладаються завдання організації виконання Державного бюджету, контролю за цим процесом, методологічного забезпечення діяльності цієї

служби в країні, а також контроль за діяльністю органів Державної казначейської служби України Відповідно до чинного законодавства Державна казначейська служба України виконує такі функції:

- організовує та здійснює касове виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів за принципом **єдиного казначейського рахунка**;

- керує територіальними органами Державного казначейства;

- веде облік асигнувань, кошторисних призначень та зобов'язань розпорядників коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів, цільових фондів на відповідних рахунках в органах Державної казначейської служби;

- здійснює управління доходами і видатками Державного бюджету та місцевих бюджетів, проводить операції з наявними бюджетними коштами, в тому числі в іноземній валюті в межах розписів бюджетів;

- виконує операції з іншими коштами, що перебувають у розпорядженні Уряду України;

- організовує та здійснює прогнозування і касове планування коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, визначає на основі чинного законодавства розміри їх поточного використання у межах затверджених на відповідний період видатків;

- доводить до **головних розпорядників коштів** і територіальних органів Державного казначейства обсяги асигнувань, що виділяються з Державного бюджету і місцевих бюджетів;

- розподіляє між державним бюджетом та місцевими бюджетами відповідних рівнів **відрахування** від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України, а також перераховує місцевим бюджетам належні їм кошти від зазначених відрахувань;

- організовує та здійснює взаємні розрахунки між державним і місцевими бюджетами;

- веде зведений бухгалтерський облік руху коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів на рахунках Державного казначейства;

- організовує та здійснює збирання, зведення та аналіз фінансової звітності про стан виконання державного, місцевих та зведеного бюджетів, подає зазначену звітність Верховній Раді України, Уряду України та Мінфіну;

- здійснює управління державним внутрішнім боргом та обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргів відповідно до чинного законодавства (разом з Національним банком і Міністерством фінансів);

- регулює фінансові взаємовідносини між державним бюджетом і цільовими фондами, організовує та здійснює контроль за надходженням, рухом і використанням коштів цих фондів;

- подає Міністерству фінансів у разі потреби пропозиції про скорочення видатків Державного бюджету;

- розробляє і затверджує нормативно-методичні та інструктивні документи з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів;

- розробляє проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції Державної казначейської служби;

- організовує роботу територіальних органів Державної казначейської служби, пов'язану з дотриманням чинного законодавств України з питань виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів, надходження та використання коштів цільових фондів;

— здійснює заходи щодо професійної підготовки та перепідготовки кадрів працівників органів Державного казначейства;

— проводить ревізії діяльності територіальних органів Державної казначейської служби;

— устанавлює зв'язки з міжнародними фінансово-банківськими установами, а також з казначействами інших країн, вивчає досвід організації їхньої діяльності та готує пропозиції про його використання в Україні.

До складу центрального апарату Державної казначейської служби України входять **забезпечуючі служби:**

— служба Голови;

— кадрового забезпечення;

— юридичної роботи;

— захисту інформації;

— організації роботи Державної казначейської служби;

— інформаційних технологій;

— внутрішньовідомчого контролю;

— організації діловодства та контролю виконавської дисципліни;

— режимно-секретної роботи та інші.

На **середню ланку** покладається організація та виконання бюджету держави, ведення бухгалтерського обліку руху коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів на рахунках, відкритих у Державній казначейській службі України, керівництво територіальними органами останнього. Державна казначейська служба України та зазначені вище його органи у процесі виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів виконують ті самі функції, що й відділення Державної казначейської служби у районах, містах, районах у містах.

На **низову ланку** покладається безпосереднє здійснення операцій щодо виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів. Відділення територіальних управлінь Державної казначейської служби України у районах, містах і районах у містах виконують такі **функції:**

1) забезпечують виконання показників Державного бюджету і місцевих бюджетів та контроль за надходженням, рухом і використанням коштів цільових фондів у частині, що визначається державним казначейством України;

2) здійснюють відповідно до установлених розмірів асигнувань та касового плану цільове фінансування видатків Державного бюджету і місцевих бюджетів;

3) ведуть облік розпорядників коштів, яким виділяються асигнування з Державного бюджету, місцевих бюджетів та цільових фондів;

4) складають прогноз та касовий план коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів;

5) розподіляють між Державним бюджетом та місцевими бюджетами централізованого рівня відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за затвердженими нормативами, а також перераховують місцевим бюджетам базового рівня належні їм суми коштів від зазначених відрахувань;

6) за поданням державних податкових інспекцій повертають за рахунок бюджету зайво сплачені або стягнені податки, збори і обов'язкові платежі;

7) ведуть бухгалтерський облік руху коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів за рахунками відділень Державної казначейської служби;

8) збирають, контролюють, зводять та подають вищестоящим органам Державної казначейської служби фінансову звітність про стан виконання показників Державного бюджету і місцевих бюджетів;

9) проводять роботу, пов'язану із контролем за дотриманням чинного законодавства України з питань виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів, надходженням та використанням коштів цільових фондів у регіоні;

10) передають відповідним державним податковим інспекціям документи про стягнення у безспірному порядку до Державного бюджету штрафів за порушення установами банків та підприємствами зв'язку встановленого порядку проходження і виконання платіжних доручень за доходами і видатками Державного бюджету;

11) готують і подають вищестоящим органам Державної казначейської служби у разі потреби пропозиції про скорочення видатків Державного бюджету;

12) забезпечують за дорученнями вищестоящих органів Державної казначейської служби виконання інших функцій у межах своїх повноважень;

13) здійснюють заходи щодо добору, розстановки, виховання, професійної підготовки й підвищення кваліфікації кадрів;

14) розглядають заяви, пропозиції, скарги громадян, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до їх компетенції.

Структурна побудова органів казначейства низової ланки (базового рівня) відображає їх основну функцію — здійснення операцій щодо виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів. Варіант **типової структури** цих органів передбачає такі підрозділи:

- відділ видатків та обслуговування кошторисів;
- відділ бюджетних надходжень та їх розмежування;
- відділ бухгалтерського обліку та звітності.

Для виконання функцій органи Державної казначейської служби України мають такі **права**:

1) відкривати рахунки за доходами і видатками Державного бюджету і місцевих бюджетів;

2) отримувати в банківській системі України на договірних засадах внутрішньорічний кредит у межах, встановлених законодавчим актом про Державний бюджет на відповідний рік для покриття тимчасових **касових розривів** Державного бюджету; проводити операції щодо розміщення державних цінних паперів, їх погашення і виплати доходу за ними. Права за цим пунктом надані виключно Державною казначейською службою України;

3) проводити у міністерствах, інших центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях, установах банків незалежно від форм власності **перевірки** фінансово-бухгалтерських документів про зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів; одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірок;

4) одержувати від установ банків **відомості** про стан поточних бюджетних рахунків підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, які використовують кошти Державного бюджету та державних цільових фондів;

5) вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усунення виявлених порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету;

6) припиняти фінансування з Державного бюджету підприємств установ та організацій у разі виявлення фактів порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету з повідомленням про це керівників відповідних міністерств і відомств;

7) вилучати у безспірному порядку у міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій раніше надані в порядку фінансування кошти Державного бюджету, державних позабюджетних фондів у разі виявленого нецільового та неефективного їх використання. Права за цим пунктом надані Державному казначейству України та його територіальним управлінням;

8) призупиняти проведення операцій за реєстраційними рахунками бюджетних установ і організацій, у разі порушення ними встановленого порядку використання бюджетних коштів, а також надання кошторисів та звітності про надходження і використання цих коштів.

Проблемою у роботі підрозділів Державної казначейської служби, є те, що багато її функцій пересікаються з функціями підрозділів Міністерства фінансів. Звідси – пропозиції багатьох експертів про необхідність їх об'єднання на середньому та низовому рівнях.

13.3 Державна податкова служба України, її функції, завдання та напрями удосконалення її роботи

Реалізацію податкової політики донедавна забезпечувала Державна податкова служба України, яка з кінця 2012 р. разом із митницею увійшла у Міністерство доходів та зборів України (МДЗУ). В рамках МДЗУ **основними завданнями** ДПС України є:

— здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, обов'язкових платежів, а також неподаткових платежів;

— здійснення контролю за погашенням податкової заборгованості платниками податків, у тому числі тими, майно яких перебуває у податковій заставі;

— здійснення контролю за обліком, зберіганням, оцінкою та реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна;

— прийняття у випадках, передбачених законодавством, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;

— формування й ведення **Державного реєстру фізичних осіб** — платників податків та інших обов'язкових платежів і **Єдиного банку даних** про платників податків — юридичних осіб;

— роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків, інших платежів;

— запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх виявлення, розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

— запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів;

— забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби;

— розшук платників податків, які ухиляються від сплати податків, інших платежів. ДПС України відповідно до покладених на неї **завдань**:

1) виконує безпосередньо, а також організовує роботу органів державної податкової служби, пов'язану із:

— здійсненням контролю за дотриманням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції, порядку розрахунків із споживачами з використанням реєстраторів розрахункових операцій, **лімітів готівки в касах** та її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги, а також із здійсненням контролю за наявністю **свідоцтв про державну реєстрацію** суб'єктів підприємницької діяльності та **ліцензій**, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійсненням контролю за дотриманням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету; обліком платників податків, інших платежів; проведенням диференціації платників податків, інших платежів залежно від сум сплачених ними податків, інших платежів, веденням обліку надходжень податків, інших платежів;

— боротьбою з **незаконним обігом** алкогольних напоїв та тютюнових виробів, веденням реєстрів імпортерів, експортерів оптових та роздрібних товарів, місць зберігання алкогольних напоїв і тютюнових виробів, участю в розробленні пропозицій щодо основних напрямів державної політики і проектів державних програм у сфері боротьби з незаконним обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів, організацією виконання актів законодавства в межах своїх повноважень, здійсненням систематичного контролю за їх реалізацією, узагальненням практики застосування законодавства, застосуванням фінансових санкцій до суб'єктів підприємницької діяльності за порушення законодавства про виробництво і обіг спирту етилового, коньячного, плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійсненням заходів щодо вилучення та знищення або передачі на промислову переробку алкогольних напоїв, знищення тютюнових виробів, що були незаконно вироблені чи знаходилися в незаконному обігу;

— здійсненням контролю за погашенням **податкової заборгованості** платниками податків, інших платежів, у тому числі тими, майно яких перебуває в податковій заставі;

2) видає у випадках, передбачених законом, **нормативно-правові акти** і методичні рекомендації з питань оподаткування;

3) затверджує форми **податкових розрахунків, звітів, декларацій** та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою, податків, інших платежів, декларацій про валютні цінності, зразок документа, що засвідчує реєстрацію фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів, форму повідомлення про відкриття або закриття юридичними особами, фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності банківських рахунків, а також форми звітів про роботу, проведену органами державної податкової служби.

4) роз'яснює через засоби масової інформації порядок застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань податків, інших платежів та організовує виконання цієї роботи органами державної податкової служби;

5) здійснює заходи щодо добору, розстановки, професійної підготовки, перепідготовки кадрів для органів державної податкової служби;

6) надає органам державної податкової служби методичну і практичну допомогу в організації роботи, проводить обстеження та перевірки її стану;

7) організовує роботу із створення інформаційної системи автоматизованих робочих місць, інших засобів автоматизації та комп'ютеризації робіт органів державної податкової служби;

8) розробляє основні напрями, форми і методи проведення **перевірок** за дотриманням податкового та валютного законодавства;

9) у разі виявлення фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, направляє матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю;

10) передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції **податкової міліції**;

11) інформує Президента України та Кабінет Міністрів України про основні показники мобілізації податків, інших платежів до Державного бюджету України;

12) подає Міністерству фінансів України та Головному управлінню Державного казначейства України звіт про надходження податків, інших платежів;

13) координує діяльність органів державної податкової служби та організовує їх взаємодію з фінансовими органами Державного казначейства, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та контрольно-ревізійною службами, іншими контролюючими органами, установами банків;

14) вносить пропозиції та розробляє проекти міжнародних договорів стосовно оподаткування, виконує в межах, визначених законодавством, міжнародні договори з питань оподаткування;

15) здійснює зв'язки з податковими службами іноземних держав і міжнародними податковими організаціями;

16) надає фізичним особам — платникам податків та інших обов'язкових платежів **ідентифікаційні номери**, надсилає до державної податкової інспекції за місцем проживання фізичної особи або за місцем одержання нею доходів чи за місцезнаходженням об'єкта оподаткування документ, що засвідчує реєстрацію фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів, і веде Єдиний банк даних про платників податків — юридичних осіб. Разом з тим фізична особа має право змінити ідентифікаційний номер на номер паспорту, надавши відповідну заяву в податкові органи. Це зроблено, насамперед, для віруючих, оскільки церква категорично виступає проти кодування людей;

17) прогнозує, аналізує надходження податків, джерела податкових надходжень, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету;

18) забезпечує контроль за виготовленням марок акцизного збору, їх зберіганням, продажем та організовує роботу, пов'язану із здійсненням контролю за наявністю цих марок на пляшках з алкогольними напоями і на пачках тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації;

19) організовує роботу щодо забезпечення охорони **державної таємниці** в органах державної податкової служби та **захисту інформації** про платників податків. На жаль, інколи ця інформація передається працівниками ДПСУ конкурентам за відповідну винагороду. З цими та подібними порушеннями в середині ДПСУ бореться спеціальна служба – служба внутрішніх розслідувань (безпеки);

20) приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про злочини і правопорушення, віднесені до її компетенції, здійснює їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;

21) здійснює відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, провадження за протокольною формою досудової підготовки матеріалів, а також проводить дізнання

та **досудове (попереднє) слідство** в межах своєї компетенції, вживає заходів щодо відшкодування завданих державі збитків;

22) виявляє причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування, вживає заходів щодо їх усунення;

23) вживає заходів щодо боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, незаконним вивезенням за межі України неоподаткованих капіталів, **відмиванням доходів**, одержаних незаконним шляхом; забезпечує виявлення фактів приховування від оподаткування або маскуванню незаконного походження доходів, їх справжнього характеру і джерел одержання, місцезнаходження і переміщення, розміру, використання;

24) здійснює в межах своїх повноважень контроль за обліком, зберіганням і реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна;

25) забезпечує **безпеку** працівників органів державної податкової служби та їх захист від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними посадових обов'язків. В середньому за рік проти працівників ДПАУ скоюється кількасот злочинів, особливо проти працівників відділів аудиту та співробітників податкової міліції. Тому, як правило, при аудиторській перевірці фірм, які підозрюються у приховуванні великих доходів від оподаткування, аудиторів супроводжують озброєні працівники податкової міліції.

26) запобігає корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби;

27) збирає, аналізує, узагальнює інформацію про порушення податкового законодавства, розробляє заходи щодо протидії переведенню доходів у нелегальний обіг та забезпечує їх реалізацію в установленому порядку;

28) здійснює функції з управління майном, що є у державній власності;

29) здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на неї завдань.

ДПС України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає **накази та розпорядження**, організовує і контролює їх виконання.

ДПС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку **державні податкові адміністрації** в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також державні податкові **інспекції** в районах, містах (крім міст Києва і Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані державні податкові інспекції, а також спеціалізовані державні податкові інспекції.

Важливі функції накладені на податкову міліцію, яка насамперед бореться з злісними неплатниками податків, але майбутнє цієї служби поки під питанням. Багато експертів пропонують об'єднати податкову міліцію з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ, хоча поки цей підрозділ зберігається у структурі ДПСУ.

МВС бажає повернути податкову міліцію у свою систему. Такий крок матиме ефект. Бо одним підрозділом можна протидіяти злочинності економічній і податковій, оскільки ДСБЕЗ викриває близько 85% усіх економічних злочинів, що реєструються в державі, 10 тисяч співробітників податкової міліції викривають злочинців у кілька разів менше, ніж 6 тисяч співробітників ДСБЕЗ. У тій же сфері господарської діяльності (ухилення від сплати податків, незаконний обіг підакцизних товарів тощо) ДСБЕЗ викриває вдвічі більше злочинів. І в МВС, і в податківців є оперативні підрозділи, є досвід співпраці. Тому недоцільно одне одного дублювати чи координувати У Росії податкову міліцію повернули в систему МВС, створили департамент економічної і податкової міліції, який ефективно працює.

Програма модернізації податкової служби непомітно просувається багато років поспіль. Рахунок пішов вже на сотні мільйонів витрачених гривень.

Перший етап програми модернізації податкової служби повинен був закінчитися ще в 2007 р. (другий планувався на 2008-2012 рр.). В 2003-2004 рр. місцеві ДПІ посиленними темпами укрупнювали в об'єднані і міжрайонні, а в 2005 р. процес повернули назад. До речі, в 2006 р. ДПІ знову почали об'єднувати. Паралельно в 2004 р. активно проводилась робота по утворенню на місці існуючих обласних ДПА податкових округів (передбачалось таких утворити 10) і центрів обробки документів (ЦОД).

В 2005 р. з'явився новий Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. (наказ ДПАУ №420 від 29.09.05 р.), а в 2006 р. – і Детальний план дії згідно реструктуризованому проекту “Модернізація державної податкової служби –1” (наказ ДПАУ №204 від 14.04.06 р.). Перший етап планувалося завершити до кінця 2009 р., а другий встигнути реалізувати форсованими темпами за три роки (2010-2012), але цього не вдалося зробити. Від планів на зразок створення податкових округів і ЦОДів вирішено було відмовитися. Їх замінили більш скромними напрямками модернізації в рамках реалізації наступних семи блоків роботи, частину з яких також не вдалося реалізувати:

1. Управління процесом впровадження проекту і підзвітність громадськості.
2. Удосконалення процесів адміністрування податків – короткострокові заходи.
3. Удосконалення податкового законодавства.
4. Створення системи обслуговування платників податків.
5. Створення інтегрованої інформаційної системи.
6. Структурне і функціональне реформування органів ДПС.
7. Підготовка персоналу податкової служби України.

Згідно зі статистичними даними, за часи функціонування податкової міліції в системі органів Державної податкової служби надходження до зведеного бюджету держави зросли у 5,6 раза та становили у 2007 році 120,5 млрд. грн. Загалом система органів державної податкової служби, до складу якої входять підрозділи податкової міліції, останнім часом забезпечує щорічно близько 60% доходів усього зведеного бюджету країни.

Податкова міліція, як структурний підрозділ ДПС України, починаючи з 1996 року викрила понад 90 тисяч злочинів у сфері оподаткування. Виявлено майже 30 тисяч фактів необґрунтованої заявки на відшкодування податку на додану вартість, при цьому не допущено втрат бюджету на суму близько 13 мільярдів гривень. Знешкоджено діяльність понад 40 тисяч підприємств з ознаками фіктивності та більше двох тисяч “конвертаційних центрів”, встановлено місцезнаходження 223 тисяч суб'єктів господарювання, які переховувалися від слідства через несплату податків.

Важливим завданням ДПСУ є боротьба з незаконним виробництвом і реалізацією підакцизних товарів, насамперед алкоголю.

Щорічно виявляють сотні підпільних цехів з виробництва алкоголю (178 таких цехів було виявлено тільки в 1 кварталі 2007 р.), вилучається із незаконного обігу алкоголю на десятки мільйонів гривень (тільки за 3 квартал 2006 р. було вилучено 99,9 тис. дал. спирту на 16,3 млн. грн.)

Увага податківців до виробників і оптових продавців спирту, лікєро-горілочаних виробів і плодово-ягідних вин зрозуміла: надходження акцизу з лікєро-горілочаних виробів і спирту дають 35% загальних надходжень акцизного збору з вироблених в Україні товарів. Третього (після ПДВ і податку на прибуток), за об'ємами надходжень платежу у держбюджет. Втім, колись частка надходжень акцизу з лікєро-горілочаних виробів і спирту в загальній структурі внутрішнього акцизу доходила майже до 50%.

Потім, в 2002-2003 рр. (навіть чи по причині масової відмови від вживання алкоголю), вона зменшилась вдвічі. А зараз знову поступово збільшується, в тому числі й за рахунок покращання роботи органів ДПСУ.

Тільки за 2007 р. ДПС України забезпечила надходження до зведеного бюджету України на суму 120,5 млрд. грн., а за перший квартал 2008 р. – на суму 30,0 млрд. гривень.

13.4. Місце і роль Державної фінансової інспекції України

Реалізація економічної стратегії держави потребує підвищення контрольного потенціалу органів виконавчої влади, яким належить ключова роль у здійсненні **державного фінансового контролю**. У зв'язку з розгалуженістю виконавчої влади зростає важливість тих її органів, на які покладаються обов'язки, що безпосередньо стосуються проведення фінансового контролю.

Найважливішу роль серед них відіграють контролюючі органи, підконтрольні Міністерства фінансів України.

Пріоритетне місце серед них донедавна належало Державній контрольно-ревізійній службі України, яка з 2010 року реорганізована у Державну фінансову інспекцію України (ДФІУ). **Головним завданням** Державної контрольно-ревізійної служби (ДФІУ) є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

У зв'язку з конституційним розмежуванням державної влади та місцевого самоврядування **повноваження** Державної фінансової інспекції України поширюються насамперед на суб'єкти господарювання, бюджетні установи, що перебувають у державній власності. Що стосується органів місцевого самоврядування, то контрольні дії ДФІУ торкаються їхньої фінансової діяльності лише тоді, коли це пов'язано з участю держави у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та їх фінансовою підтримкою.

Державна фінансова інспекція — фактично єдина служба, яка проводить **документальні ревізії і перевірки** за дорученням Президента України і його Секретаріату, Кабінету Міністрів, Генеральної прокуратури і інших правоохоронних органів, глав державних адміністрацій регіонів. Хоча тут виникають певні проблеми, оскільки участь у таких перевірках займає значну частку робочого часу працівників ДФІУ. У деяких регіонах України це складає до 50% їх робочого часу.

Зміна контролюючої системи під впливом сучасних соціально-економічних трансформацій безпосереднім чином торкнулася об'єктів державного фінансового контролю у напрямі їх суттєвого ускладнення. Становлення ринкових відносин в Україні супроводжується появою підприємств різних форм власності, зміною джерел фінансових ресурсів, їх складу та структури, принципів їх використання, а також принципів кредитування, ціноутворення, грошових розрахунків. В цих умовах з'явилося багато нових об'єктів державного фінансового контролю, які потребують належної уваги з боку держави.

Разом з тим запровадження принципово нових економічних відносин суттєво обмежує вплив державного фінансового контролю на соціально-економічні процеси, а

також і на підконтрольні об'єкти порівняно з тим, яким він був за умов адміністративно-командної економіки. Так, розвиток ринкових відносин суттєво **обмежує** охоплення державним фінансовим контролем таких підконтрольних об'єктів, як процеси формування і використання фінансових ресурсів підприємств, організацій недержавної форми власності. Держава не втручається у формування доходів і їх розподіл та витрачання на приватизованих підприємствах чи інших нових економічних утвореннях.

Суттєве значення для підвищення ефективності контролюючої системи має встановлення предметної області державного фінансового контролю, адекватної сучасним вимогам. **Предметом** державного фінансового контролю має бути:

- забезпечення стабілізації економіки і досягнення економічного зростання;
- забезпечення сталості економічного розвитку державного сектору економіки;
- досягнення збалансованості державного і місцевих бюджетів;
- захист фінансових інтересів громадян України.

Для подальшого розвитку і вдосконалення системи державного фінансового контролю слід передбачити:

- прийняття низки законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюватимуть організаційну побудову системи державного фінансового контролю, її функціонування і розвиток; — забезпечення ефективного формування і використання фінансових ресурсів державного сектору економіки і досягнення на цій основі економічного зростання;

- формування координаційних інститутів у складі системи державного фінансового контролю для встановлення ефективної взаємодії між суб'єктами контролю, що запобігатиме виникненню неконтрольованих частин фінансової сфери, а також паралелізму і дублювання при здійсненні контролю.

- чітке окреслення підконтрольних об'єктів та забезпечення повного їх охоплення контролем;

- розроблення і затвердження державних стандартів, що врегульовують здійснення фінансового контролю в різних секторах економіки;

- урізноманітнення форм, видів фінансового контролю, впровадження новітніх методик здійснення фінансового контролю.

Із початку 2006 року набрав чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна”, яким внесено **зміни** і до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

Згідно із законодавчими змінами органи ДФІУ отримали **додаткові повноваження** зі здійснення контролю над державним і комунальним майном навіть якщо підприємства не є отримувачами бюджетних коштів. Йдеться передусім про використання коштів і розпорядження майном. Раніше таке можливо було лише за рішенням судів. Звісно, існував відомчий контроль, але практика довела його неефективність. Тож віднині повну контрольну функцію за діяльністю підприємств, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 відсотків, покладено на Державну фінансову інспекцію України. Також ДФІ надали повноваження зі здійснення **державного фінансового аудита** суб'єктів господарювання державного сектору економіки і в діяльності бюджетних установ. Державний фінансовий аудит – це дослідження роботи державних підприємств, метою якого є не покарання, а попередження можливих порушень. Це нововведення наближує ДФІ до європейських стандартів, і зараз на деяких підприємствах його впроваджує служба ДФІ як пілотний проект. Отже, поступово удосконалюється система

фінансового контролю, зокрема, шляхом переходу від фіскальних заходів до **запобіжних**.

ДФІ відтепер має право самостійно реагувати на депутатські запити і звернення громадян. Крім того, **позапланова виїзна ревізія** може проводитися і за ініціативи органів ДФІУ, і за ініціативи інших уповноважених державних органів. Щоправда, право на позачергову ревізію має бути підтверджено рішенням суду.

Нововведення можна назвати маленькою революцією в роботі контрольно-ревізійних органів. Після виходу закону 2006 року з'явилася постанова Кабміну № 550, де за ініціативою центрального апарату служби ДФІУ чітко відпрацьовано порядок проведення інспектування, тривалість, методику. Працівникам ДФІУ залишається лише вчитися і працювати.

На підставі постанови КМУ № 239 від 2.03.06 р. служба брала участь у дослідженні полів і перевірці документів сільгосп підприємств, які претендували на дотацію з державного бюджету на посіви озимих. Тільки в Кіровоградській області було виявлено порушень майже на 800 тисяч гривень. На рівні держави — на 28 мільйонів гривень.

2007 року показник злочинності в бюджетно-фінансовій сфері України досяг найвищої за останні шість років позначки. На 93 зі 100 перевірених Головним контрольно-ревізійним управлінням (ГоловКРУ) підприємств були виявлені фінансові порушення. Повідомляючи про це, колишній голова ГоловКРУ Микола Сивульський зазначив, що порушень, які призвели до незаконних і нецільових витрат, до недостачі ресурсів і недоотримання належних доходів бюджетними установами й іншими суб'єктами господарювання, виявили 2,2 мільярди гривень. Це, як зауважив Сивульський, є найвищим показником за останні сім років. Але й сума виявлених порушень, які не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, минулого року збільшилася в півтора рази порівняно з 2006 роком і становила 16,2 мільярди гривень.

Представники ГоловКРУ були занепокоєні такою ситуацією. Вони підкресливали, що “показник злочинності” не лише перевищив 90% бар'єр, а й наблизився до 95%.

Найчастіше ДФІ доводиться мати справу з приписками обсягів виконання робіт під час виконання капітальних, поточних ремонтів; порушенням законодавства при закупівельних операціях за рахунок бюджетних коштів, при проведенні тендерів. Стосовно останнього — спостерігається тенденція до поліпшення ситуації, значна частина порушень пов'язана не так із свідомими зловживаннями, як із незнанням посадовцями законів. Традиційними залишаються порушення ведення бухгалтерської документації, неналежне ставлення до майна. На жаль, нерідко доводиться експертам КРУ мати справу з порушенням бюджетного законодавства, зокрема **нецільовим використанням коштів**.

У ДФІ є право вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями, приховані та занижені валютні та інші платежі, порушувати перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування. ДФІ також має право в судовому порядку стягувати до доходу держави кошти, одержані підконтрольними установами за незаконними угодами та з іншими порушеннями чинного законодавства. Крім того ДФІ має право застосовувати **адміністративні стягнення** на керівників та інших посадовців підконтрольних установ.

Розвиток системи фінансового контролю, яка формувалася в процесі 15-річного становлення України як суверенної держави, потребує подальшого удосконалення чинних та створення нових контролюючих механізмів. Така система має відповідати

трансформуванню суспільно-господарської сфери країни і бути адекватною конституційно унормованим відносинам власності та суспільно-політичному устрою.

Державний фінансовий контроль впливає з імперативних та регулятивних функцій держави у сфері економіки. Відтак вплив держави на економіку визначає відповідні елементи контролюючої системи. Найважливішими з них є: державні органи контролю за формуванням доходів бюджету і здійсненням бюджетних видатків, державного нагляду та регулювання економіки.

Зважаючи на реформи в управлінні державними ресурсами, експертами доведено необхідність оцінювання результативності їх використання шляхом державного фінансового аудиту як засобу дослідження діяльності підконтрольних установ щодо ефективності управління фінансовими і матеріальними активами. К. е. н. Рубан Н.І. науково обґрунтувала потребу запровадження нової форми контролю – **аудиту ефективності виконання бюджетних (державних) програм**.

З огляду на те, що забезпечити повне усунення усіх наслідків порушень за результатами контролю неможливо, запровадження цього виду державного фінансового аудиту набуває зростаючого значення для функціонування контролюючої системи і ефективного державного управління.

Використання коштів бюджету за програмами потребує, щоб відповідальність за виконання передбачених програмою цілей, завдань, а також показників результативності покладалася на одного виконавця. Це необхідно для забезпечення аналізу кількісних та якісних факторів, що впливають на відхилення від запланованих показників результативності, визначення причин та шляхів виправлення виявлених недоліків.

13.5. Порядок взаємодії між органами державної фінансової інспекції та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України

Цей Порядок спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між органами державної фінансової інспекції України (далі – органи ДФІУ) та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України (далі – правоохоронні органи) з питань розгляду звернень правоохоронних органів, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій за власною ініціативою органів ДФІУ, зворотного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, виділення спеціалістів органів ДФІУ, інших питань, що мають місце при виконання органами ДФІУ та правоохоронними органами покладених на них завдань.

Порядок розроблений з урахуванням положень Кримінально-процесуального кодексу України, законів України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, “Про прокуратуру”, “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 №550, та інших нормативно-правових актів.

Терміни “акт ревізії”, “посадові особи служби”, “об’єкт контролю”, “планова виїзна ревізія”, “позапланова виїзна ревізія”, “зустрічна звірка” у цьому Порядку вживаються у значеннях, визначених Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (далі – Закон) та Порядком проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженим постановою Кабінету міністрів України від 20.04.2006 №550.

Інші терміни, що їх ужито у цьому Порядку, мають таке значення:

Підконтрольні установи – міністерства та інші органи виконавчої влади, державні фонди, бюджетні установи і суб'єкти господарювання державного сектора економіки, підприємства і організації, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно;

Місцезнаходження об'єкта контролю – адреса об'єкта контролю або особи, яка відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступає від її імені; місце розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться ревізія;

Матеріальна шкода (збитки) – втрата активів чи недоотримання належних доходів об'єктом контролю та/або державою, що сталися внаслідок порушення законодавства об'єктом контролю шляхом дій або бездіяльності його посадових (службових) осіб;

Втрата активів – безповоротне зменшення активів через: перерахування (сплату) коштів; відчуження, недостачу, знищення (псування) чи придбання неліквідного (зіпсованого) майна; втрату боржника у зобов'язанні; зменшення частки державної (комунальної) власності у статутному фонді господарського товариства;

Розмір матеріальної шкоди (збитків) – вартість втрачених активів або недоотриманих доходів, яка визначається за даними бухгалтерського обліку і фінансової звітності об'єкта контролю або експертною оцінкою та іншими визначеними законодавством способами;

Звернення правоохоронного органу – супровідний лист до постанови про призначення ревізії, винесеної слідчим, прокурором або особою, що проводить дізнання, а також письмове доручення, вимога, пропозиція керівника правоохоронного органу;

Керівник правоохоронного органу – керівники та заступники керівників центральних апаратів правоохоронних органів, її самостійних структурних і територіальних підрозділів.

Порядок призначення і організації органами ДФІУ ревізій за зверненням правоохоронних органів

Органи ДФІУ проводять планові та позапланові виїзні **ревізії** за зверненням правоохоронних органів за місцем знаходження об'єкта контролю відповідно до Закону та Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 №550.

Посадові особи служби, які проводять ревізії, виконують доручення й підпорядковуються безпосередньо керівнику органу ДФІУ. Посадові особи служби при проведенні ревізій одноосібно здійснюють документальну і фактичну перевірку певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю на предмет наявності фактів порушення законодавства і несуть визначену законом відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків. Працівники правоохоронних органів не мають права зобов'язувати посадових осіб служби здійснювати інші ревізійні дії, вимагати від них надання інформації про результати ревізій у спосіб, що суперечить вимогам законодавства.

При проведенні за зверненням правоохоронних органів ревізій у підконтрольних установах органи ДФІУ перевіряють питання використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

При проведенні **позапланової виїзної ревізії** на підставі постанови слідчого, прокурора або особи, що проводить дізнання, винесеної для забезпечення розслідування кримінальної справи (далі – постанова про призначення ревізії) або з інших установлених законом підстав, у суб'єкта господарювання, який не віднесено Законом до підконтрольних установ, посадові особи служби перевіряють питання використання і збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, стан і достовірність бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Органи ДФІУ не проводять ревізій з інших питань, якщо це не передбачено законами, та з питань дотримання вимог законодавства, перевірку яких віднесено до компетенції інших органів державної влади.

Звернення правоохоронного органу щодо проведення ревізії повинно містити такі **відомості**:

Повну назву об'єкта контролю, його місцезнаходження, код ЄДРПОУ, дані про організаційно-правову форму;

Інформацію про належність об'єкта контролю до підконтрольних установ – чи одержував об'єкта контролю у періоді, що підлягає ревізії, бюджетні кошти або кошти державних фондів та/або використовував державне чи комунальне майно;

Обґрунтування необхідності проведення ревізії – коротку суть фактів, що свідчать про порушення об'єкта контролю законів України, контроль за додержанням яких віднесено Законом до компетенції органів ДФІУ;

Конкретні питання, які підлягають перевірці органом ДФІУ в межах його компетенції;

Період, за який слід перевірити діяльність об'єкта контролю з визначених питань;

Найменування підрозділу правоохоронного органу, номер телефону і прізвище його працівника, з яким слід підтримувати зв'язок для вирішення питань, що потребують втручання правоохоронного органу;

За умови, якщо ці дані викладені в постанові про призначення ревізії, допускається їх відсутність у зверненні правоохоронного органу, до якого додається ця постанова.

Звернення правоохоронного органу повинно містити дані (за наявності), у яких матеріально відповідальних осіб обов'язково потрібно ініціювати проведення інвентаризації та у яких суб'єктів господарювання – зустрічні звірки і з яких питань (із зазначенням місцезнаходження об'єктів зустрічних звірок). Забезпечення проведення зустрічних звірок за межами регіону здійснюється правоохоронним органом – ініціатором ревізії.

Позапланова виїзна ревізія на об'єкті контролю за зверненням правоохоронного органу проводиться у разі надання ним:

постанови про призначення ревізії та відповідного рішення суду, яке є дозволом для органу ДКРС на проведення ревізії, у якому зазначаються: підстави проведення ревізії, дата її початку та дата її закінчення, номер, дата та підстави порушення кримінальної справи, орган, що порушив кримінальну справу, – для ревізії у суб'єкта господарювання, який не віднесено Законом до підконтрольних установ;

постанови про призначення ревізії, винесеної після порушення кримінальної справи проти посадових (службових) осіб об'єкта контролю – підконтрольної установи. Якщо справу порушено не проти цих осіб, а за певним фактом, що стосується діяльності підконтрольної установи, до постанови додається дозвіл суду на проведення ревізії;

інформації про факти, що свідчать про порушення об'єктом контролю – підконтрольною установою законів, та рішення суду про дозвіл на проведення ревізії,

який надає органами ДФІУ право на проведення ревізії, у якому зазначаються підстави проведення ревізії, дата її початку та дата закінчення.

Правоохоронний орган у робочому порядку (усно) узгоджує орієнтовну дату початку ревізії із структурним підрозділом (або працівником) органу ДФІУ, відповідальним за вирішення оперативних питань взаємодії. У разі отримання правоохоронним органом дозволу суду на проведення позапланової виїзної ревізії, цей дозвіл за 5 робочих днів до дати початку ревізії, визначеної в рішенні суду, надається відповідному органу ДФІУ.

Звернення правоохоронного органу щодо проведення ревізії розглядаються Головою ДФІУ України (його заступниками), начальниками головних фінансових інспекцій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі (їх заступниками), які за результатами розгляду приймають одне з таких рішень:

прийняти до виконання звернення, організувати та провести позапланову виїзну ревізію;

прийняти до виконання звернення, провести планову виїзну ревізію;

повідомити про неможливість проведення ревізії;

повідомити правоохоронний орган про необхідність уточнення звернення.

У разі ненадання правоохоронним органом рішення суду про дозвіл органу ДФІУ на проведення позапланової виїзної ревізії та при відсутності в зверненні правоохоронного органу фактів, що свідчать про порушення законів, контроль за додержанням яких віднесено Законом до компетенції органів ДФІУ, можливе включення ревізії на об'єкті контролю – підконтрольній установі до плану роботи органу ДФІУ на наступний плановий період, за умови, що така установа не ревізувалася органами ДФІУ у плановому порядку протягом поточного календарного року. Ревізії за такими зверненнями можуть включатися в плани роботи органу ДФІУ в порядку черговості їх надходження та в залежності від важливості порушених питань.

Для проведення ревізії за зверненням правоохоронного орган складається відповідно до компетенції органі ДФІУ **програма ревізії** на підставі питань, що містяться у відповідному зверненні, постанові про призначення ревізії, рішенні суду, яка до початку ревізії письмово погоджується з правоохоронним органом, за ініціативою якого проводиться ревізія.

У разі **недопущення** посадових осіб служби до проведення ревізії (зустрічної звірки), перешкоджання будь-яким іншим чином у її проведенні, правоохоронний орган у межах своєї компетенції вирішує питання допуску на об'єкт контролю, надання необхідних документів, забезпечує усунення перешкод та притягнення осіб, які перешкоджали у проведенні ревізії (зустрічної звірки), до відповідальності і застосування інших передбачених законодавством заходів. Орган ДКРС вживає заходів для притягнення цих осіб до відповідальності згідно з вимогами Закону та іншими нормативно-правовими актами.

Органи ДФІУ проводять ревізії за оригіналами документів об'єкта контролю або завіреними належним чином об'єктом контролю їх копіями за місцезнаходженням об'єкта контролю. Якщо відсутність бухгалтерського обліку окремих операцій об'єкта контролю дозволяє проводити ревізію з інших питань програми, то така ревізія проводиться за цими питаннями.

Органи ДФІУ проводять позапланові виїзні ревізії за вилученими правоохоронними органами документами за таких умов:

Пред'явлення посадовою особою служби керівнику об'єкта контролю чи його заступнику під розписку **направлення на ревізію** та копії рішення суду про дозвіл на проведення позапланової ревізії, у якому мають міститися всі дані, передбачені частиною 14 статті 11 Закону;

Представлення правоохоронним органом до ревізії вилучених документів за місцем знаходження об'єкта контролю.

У разі відсутності керівника об'єкта контролю чи його заступника та незабезпечення правоохоронним органом їх явки для ознайомлення під розписку з передбаченими Законом документами, відсутності вилучених документів за місцезнаходженням об'єкта контролю, посадові особи служби не вправі приступати до проведення ревізії, а можуть бути залучені в установленому порядку до перевірки, що проводиться правоохоронним органом, лише як спеціалісти.

За відсутності умов для проведення ревізії, наявності загрози знищення документів або якщо об'єкт контролю, на якому потрібно провести позапланову ревізію, знаходиться за місцем проживання фізичної особи, то така ревізія може проводитися в узгодженому між органом ДФІУ та правоохоронним органом місці з повідомленням про це об'єкта контролю.

Перед початком проведення ревізії за вилученими документами правоохоронний орган знайомить посадових осіб служби з **реєстром** (переліком) цих документів.

Збереження вилучених правоохоронним органом документів забезпечує правоохоронний орган.

Документування результатів ревізії здійснюється відповідно до законодавства з питань державного фінансового контролю. При цьому в акті ревізії обов'язково відображаються встановлені факти порушень законодавства (назва, дата, номер, стаття чи пункт нормативно-правового акта), розмір матеріальної шкоди (збитків), посадові (службові) особи, внаслідок дій або бездіяльності яких допущено порушення законодавства та завдано матеріальну шкоду (збитки).

У разі неможливості визначення розміру матеріальної шкоди (збитків) орган ДФІУ інформує відповідний правоохоронний орган для забезпечення організації проведення експертної оцінки цього розміру.

У разі, якщо зазначені у зверненні правоохоронного органу питання за вказаний період були перевірені раніше проведеного органом ДФІУ ревізією – повторна ревізія з тих самих питань не проводиться. Ініціатору ревізії надається копія акта раніше проведеної ревізії.

Порядок виділення спеціаліста для участі у перевірках, що проводяться правоохоронними органами

Працівники органів ДФІУ за зверненнями правоохоронних органів можуть брати участь у перевірках, що проводяться правоохоронними органами у підконтрольних установах (з питань, визначених в абзаці першому пункту 2.2. цього Порядку) та інших об'єктах контролю (з питань, визначених в абзаці другому пункту 2.2. цього Порядку) – як спеціалісти.

Підставами для звернення правоохоронних органів до органів ДФІУ стосовно виділення працівників у якості спеціалістів є норми законів України “Про прокуратуру”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про Службу безпеки України”, Кримінально-процесуального кодексу України, Положення

про Державну службу боротьби з економічною злочинністю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 №510.

Працівники органів ДФІУ направляються для участі в перевірках, що проводять правоохоронні органи, на підставі листа відповідного органу ДФІУ.

Залучення працівників органів ДФІУ в якості спеціалістів до участі в перевірках, що проводять правоохоронні органи, може здійснюватися на строк до 10 робочих днів. За письмовим зверненням правоохоронного органу цей строк може бути подовжений службовою особою органу ДФІУ, визначеною в пункті 2.5 цього Порядку.

У ході участі у перевірці спеціаліст використовує свої спеціальні знання і в межах компетенції надає консультації та відповіді на порушені питання, при цьому фіксує факти порушення законодавства з питань використання і збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності, визначає розмір заподіяної матеріальної шкоди (збитків) та посадових (службових) осіб, внаслідок дій або бездіяльності яких допущено порушення законодавства та завдано матеріальну шкоду (збитки).

Результати участі спеціаліста у перевірці оформляються **довідкою**, яка складається на чистому аркуші та підписується спеціалістом із зазначенням посади та назви органу, у якому він працює. Довідка складається у двох примірниках, один з яких після підписання спеціалістом надсилається правоохоронному органу – ініціатору перевірки. Другий примірник довідки залишається у відповідному органі ДФІУ.

Права та обов'язки посадової особи служби, яка залучається в якості спеціаліста для участі у проведенні слідчої дії, визначаються Кримінально-процесуальним кодексом України.

За матеріалами участі працівників органів ДФІУ як спеціалістів у перевірках, що проводились правоохоронними органами, вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів органами ДФІУ не направляються, заходи щодо стягнення в судовому порядку коштів або припинення бюджетного фінансування і кредитування у випадках, передбачених статтею 11 Закону, не вживаються, протоколи про адміністративне правопорушення не складаються.

Звернення правоохоронного органу щодо виділення працівника органу ДФІУ в якості спеціаліста для участі у перевірці, що проводиться правоохоронним органом, повинно містити:

- обґрунтування необхідності залучення спеціаліста;
- дату, з якої необхідно буде залучити спеціаліста до проведення перевірки, та на який термін;
- повну назву об'єкта контролю, його місцезнаходження, дані про організаційно-правову форму;
- питання, на які спеціалістові необхідно буде надати відповідь.

Звернення правоохоронного органу щодо виділення працівника органу ДФІУ в якості спеціаліста для участі у перевірці, що проводиться правоохоронним органом, розглядається службовою особою органу ДФІУ, визначеною в пункті 2.5 цього Порядку.

У разі неможливості виконання звернення про виділення спеціалістів у зв'язку з проведенням планових та позапланових виїзних ревізій, орган ДФІУ протягом двох робочих днів письмово повідомляє про це відповідний правоохоронний орган і визначає дату, з якої буде можливим направлення спеціаліста.

Особливості підписання, розгляду та направлення звернень правоохоронних органів та органів ДФІУ

Звернення правоохоронного органу має бути підписане керівником, визначеним в абзаці дев'ятому пункту 1.3 цього Порядку. Звернення, підписане іншими службовими особами, крім визначених цим пунктом, залишається без виконання.

Звернення правоохоронного органу, яке не відповідає вимогам пунктів 2.3 та 3.2 цього Порядку або стосується проведення ревізій у суб'єктів господарювання, які не віднесено Законом до підконтрольних установ, а також з питань, які не належать до компетенції органів ДФІУ, залишається без виконання з обґрунтуванням причин неможливості його виконання.

При здійсненні листування органи ДФІУ та правоохоронні органи надають відповідь один одному протягом 10 робочих днів після отримання (реєстрації) звернення, якщо інший термін не визначений законодавством.

При листуванні між правоохоронними органами та органами ДФІУ звернення направляються адресатам відповідного або нижчого адміністративно-територіального рівня (крім листування, що здійснюється для забезпечення розслідування кримінальної справи або перевірки заяви про злочин).

Взаємне інформування органів ДФІУ та правоохоронних органів

Правоохоронний орган відповідного рівня до 1 листопада, 1 лютого, 1 травня і 1 серпня кожного року надсилає відповідному органу ДФІУ пропозиції щодо включення до проектів планів контрольно-ревізійної роботи ревізій на об'єктах контролю – підконтрольних установах, із зазначенням конкретних фактів їх фінансово-господарської діяльності, що можуть свідчити про порушення законодавства.

Керівник правоохоронного органу при вирішенні питання щодо необхідності проведення органом ДФІУ ревізії, за умови, якщо обставини дозволяють уникнути проведення позапланової ревізії, звертається до органу ДФІУ з проханням уключити до програми планової виїзної ревізії визначені ним питання.

Службова особа органу ДФІУ, визначена пунктом 2.5 цього Порядку, та керівник правоохоронного органу визначають структурні підрозділи або працівників, відповідальних за вирішення оперативних питань взаємодії, які не потребують вирішення на їх рівні.

При проведенні ревізії за зверненням правоохоронного органу матеріалами ревізії не пізніше десяти робочих днів після реєстрації акта ревізії, а у випадках надходження заперечень (зауважень) до нього – не пізніше трьох робочих днів після направлення висновків на такі заперечення (зауваження), передаються до правоохоронного органу.

У разі виявлення порушень законодавства ревізією, проведеною не за зверненням правоохоронних органів, ревізійні матеріали, у яких зафіксовано порушення, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь, передаються до правоохоронного органу в повному обсязі у визначені пунктом 5.2 цього Порядку строки.

Якщо такою ревізією виявлено порушення законодавства, за які не передбачено кримінальну відповідальність або які не містять ознаки корупційних діянь, орган ДФІУ у визначені пунктом 5.2 цього порядку строки письмово інформує по такі порушення правоохоронні органи.

При передачі ревізійних матеріалів або інформування про виявлені порушення в листі до правоохоронного органу коротко зазначається:

коли, ким, на якій підставі і за який період проводилась ревізія;

встановлені факти основних порушень законодавства (назва, дата, номер, стаття чи пункт нормативно-правового акта), розмір матеріальної шкоди (збитків) та посадові (службові) особи, внаслідок дій або бездіяльності яких допущено порушення законодавства та завдано матеріальну шкоду (збитки);

які заходи для усунення порушень законодавства та відшкодування матеріальної шкоди (збитків) ужито органом ДФІУ та керівництвом об'єкта контролю.

Матеріали ревізій, які передаються до правоохоронного органу в повному обсязі, мають містити такі документи:

оригінал акта ревізії з додатками, на які є посилання в ньому;

заперечення (зауваження) об'єкта контролю до акта ревізії та висновки органу ДКРС до них;

копію повідомлення правоохоронному органу про доцільність вилучення документів (якщо в ході ревізії ревізорами тимчасово вилучалися документи у зв'язку з їх підробленням або виявленими порушеннями з ознаками зловживань);

опис документів, що додаються до супровідного листа.

Матеріали ревізії, які передаються правоохоронному органу, нумеруються. В описі зазначається: порядковий номер, назва документа, його дата, номер і кількість аркушів, а також загальна кількість матеріалів і аркушів цифрами і літерами. Опис підписується посадовою особою органу ДФІУ, зазначається дата його складання.

У разі недотримання вимог пункту 5.4 цього Порядку, що не дає можливості у повному обсязі об'єктивно дослідити обставини виявлених фактів порушення законодавства та/або матеріальної шкоди (збитків), доопрацювання органом ДФІУ ревізійних матеріалів проводиться протягом 10 робочих днів з моменту надходження відповідного звернення правоохоронного органу.

У разі надходження звернення правоохоронного органу про надання матеріалів ревізій, які проводились за зверненням іншого правоохоронного органу, або були йому передані за власною ініціативою, орган ДФІУ повідомляє назву правоохоронного органу, до якого були направлені ці матеріали, реквізити супровідного листа та видає завірену копію акта ревізії.

У разі, якщо ревізія проведена для забезпечення розслідування кримінальної справи або за результатами розгляду матеріалів ревізії правоохоронним органом порушено кримінальну справу, надання матеріалів такої ревізії будь-якому іншому правоохоронному органу здійснюється за умови подання до органу ДФІУ письмового дозволу прокурора або слідчого, який розслідує цю кримінальну справу.

Вичерпну інформацію про прийняте рішення за результатами розгляду переданих органом ДФІУ матеріалів ревізії правоохоронний орган направляє відповідному органу ДФІУ протягом 30 календарних днів з дня надходження таких матеріалів у формі **картки-повідомлення**.

Правоохоронний орган, отримавши матеріали ревізії:

Організовує розгляд матеріалів ревізії з наступним прийняттям відповідного рішення;

У разі, якщо на підставі переданої відповідно до абзацу другого пункту 5.3 цього Порядку до правоохоронного органу інформації неможливо прийняти рішення, правоохоронний орган здійснює запит до органу ДФІУ про надання інформації з

переліком необхідних документів. У разі наявності зазначених у запиті правоохоронного органу документів орган ДФІУ протягом 7 робочих днів направляє їх до правоохоронного органу, у іншому випадку повідомляє про їх відсутність.

Одночасно з прийняттям рішень щодо кожного матеріалу ревізії правоохоронний орган у межах компетенції вирішує питання про усунення порушень законодавства та/або відшкодування матеріальної шкоди (збитків) і вживає заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли їх учиненню.

Органи ДФІУ проводять з правоохоронними органами щоквартальні (у межах звітного року) звірки результатів розгляду переданих їм у звітному кварталі матеріалів ревізій, у яких зафіксовано факти порушень та про яку у органів ДФІУ немає інформації. Для цього органом ДФІУ складається акт звірки за підписом керівника, два примірники якого до 10 числа місяця, наступного за звітним кварталом, направляються до правоохоронного органу.

За матеріалами ревізій, проведених у рамках розслідування порушених кримінальних справ, звірки не проводяться.

Заповнений правоохоронним органом та повернутий протягом 10 календарних днів з дня надходження один примірник акта звірки повертається відповідному органу ДКРС.

У міру інформування правоохоронними органами про прийняті рішення за матеріалами ревізій, переданими органами ДФІУ у попередніх періодах звітного року, органи ДФІУ роблять відповідні відмітки в обліку розглянутих правоохоронними органами ревізійних матеріалів.

Якщо за матеріалами ревізії, переданими у звітному році, триває перевірка правоохоронного органу та не прийнято рішення про порушення чи відмову у порушенні кримінальної справи, її закриття чи направлення до суду тощо, органи ДФІУ до 25 січня року, наступного за звітним, подають до правоохоронних органів узагальнений перелік (реєстр) таких матеріалів. Подальші звірки між органами ДФІУ та правоохоронними органами за такими матеріалами не проводяться. Інформація, яка надходитиме від правоохоронних органів про результати розгляду ними таких матеріалів, узагальнюється органами ДФІУ у робочому порядку.

13.6 Функції та завдання Рахункової палати України

В 1996 році в Україні була створена Рахункова палата при Верховній Раді нашої країни. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Рахункова палата відповідно до завдань:

- 1) здійснює контроль за виконанням закону України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України;
- 2) здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів;
- 3) перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді

України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України;

- 4) контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України;
- 5) надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України з питань витрачання коштів Державного бюджету України. В ході проведення перевірок і аналізу стану економіки розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України;
- 6) здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України;
- 7) контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;
- 8) проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу;
- 9) здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками;
- 10) перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачених коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України;
- 11) готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання;
- 12) здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво;
- 13) здійснює функції, передбачені Законом України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти".

Рахункова палата має такі повноваження:

- 1) здійснювати експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових

- фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм;
- 2) проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національного банку України, Фондів державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, визначених статтею 16 цього Закону;
 - 3) перевіряти в органах і на об'єктах, зазначених у пункті 2 цієї статті, грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та іншу документацію щодо фінансово-господарської діяльності, а також здійснювати перевірку касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальних цінностей, їх обліку, зберігання і витрачання;
 - 4) отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність;
 - 5) отримувати від Національного банку України уповноважених банків та інших кредитних установ необхідні відомості про здійснення ними операції та стан рахунків установ та організацій, що перевіряються від інших підприємств і організацій – довідки, копії документів по операціях і рахунках цих підприємств та організацій;
 - 6) організувати і проводити оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період;
 - 7) поводити комплексні ревізії і тематичні перевірки по окремих розділах і статтях Державного бюджету України, у тому числі бюджетів загальнодержавних цільових фондів;
 - 8) проводити експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань Державного бюджету і фінансів України;
 - 9) здійснювати аналіз і дослідження порушень і відхилень бюджетного процесу, підготовку і внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного законодавства в цілому;
 - 10) готувати і подавати до Верховної Ради України та її комітетів пропозиції щодо виконання Державного бюджету України, у тому числі доходів і видатків загальнодержавних цільових фондів, фінансування загальнодержавних програм за звітний період;
 - 11) направляти матеріали перевірок, ревізій та обслідувань Кабінету Міністрів України, відповідним центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Фонду державного майна України, підприємствам, установам і організаціям для розгляду і вжиття необхідних заходів;
 - 12) порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди;
 - 13) залучати до проведення перевірок, ревізій та обслідувань на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів і фахівців-експертів з інших установ і організацій, а також працівників інших державних контрольних, податкових і правоохоронних органів з оплатою їх праці в необхідних випадках за рахунок власних коштів;

14) у разі виявлення під час перевірок, ревізій та обслідувань фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, інших зловживань передавати матеріали перевірок, ревізій та обслідувань до правоохоронних органів з інформуванням про це Верховної Ради України.

Головна її функція – контроль за формуванням і використанням коштів Державного Бюджету України від імені Верховної Ради України. Рахункова палата готує аналітичні матеріали для Верховної Ради України щодо ефективності витрачання бюджетних коштів, обґрунтованості внесення змін у Державний бюджет України по доходам і видаткам тощо. Вона також має право перевірити ефективність витрачання коштів вищими органами управління в Україні. Рахункова палата має право вносити законопроекти на розгляд Верховної Ради України. Разом з тим Указ Президента України від 16.03.2001 р. значно звузив повноваження Рахункової палати по контролю за використанням бюджетних коштів на місцях. На початку 2002 року Верховна Рада України кваліфікованою більшістю від конституційного складу прийняла Закон “Про внесення змін до статті 98 Конституції України”. Перша поправка, ініційована Рахунковою палатою, звучала в такій редакції: “Парламентській контроль за формуванням та використанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади з доходів і видатків від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України. Повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначається законом”. Але Президент України застосував вето до цього закону і повернув його з пропозиціями для повторного розгляду Верховною Радою. Стосовно зволікань з розширення повноважень Рахункової палати, то це дорівнювало втратам в 2003 р. 6 млрд. грн., як у дохідній, так і в витратній частинах бюджету.

Як свідчать проведені Рахунковою палатою контрольно-аналітичні та експертні заходи щодо використання державних бюджетних коштів, українська економіка зазнає значних втрат через низький рівень фінансової, бюджетної, податкової дисципліни. Реальною загрозою для її економічної безпеки стало масштабне нецільове та неефективне використання державних коштів та матеріальних ресурсів, розквіту корупції, вивезення капіталу за кордон і “легалізації” (відмиванню) доходів, отриманих кримінальним шляхом.

Рахунковою палатою були виявлені бюджетні правопорушення (незаконного, у тому числі нецільового), а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на суму майже 9 млрд. гривень. У 2005 році питома вага виявлених фактів неефективного управління бюджетними коштами і їх використання становила майже 60 відсотків від загального обсягу порушень, при тому, що в попередні роки ця цифра становила від 30 до 40 відсотків.

Позитивним імпульсом в роботі по удосконаленню діяльності Рахункової палати України стало рішення Голови Верховної ради України, яке в 2006 р. було схвалено парламентом, про те, щоб звіти Рахункової палати розглядалися на засіданнях профільних комітетів Верховної Ради України, а найбільш актуальні з них - на засіданні парламенту України, з обов’язковим заслуховуванням керівників міністерств та відомств, на яких Рахунковою палатою були здійснені контрольні заходи і виявлені суттєві порушення.

У відповідності з Законом України “Про Рахункову палату”, їй надано право, у випадку виявлення при проведенні відповідних контрольно-аналітичних заходів, фактів

привласнення грошей та матеріальних цінностей, інших зловживань, передавати матеріали перевірок, експертиз та обстежень в правоохоронні органи. Так, тільки за 2006 р. Генеральній прокуратурі було направлено 33 матеріали за результатами контрольних аналітичних заходів. В цих матеріалах більшість виявлених правопорушень мало явно корупційний характер.

В Україні державний фінансовий контроль здійснюється органами державної влади в рамках своїх повноважень. Провідним органом державного фінансового контролю є Рахункова палата, яка володіє організаційною і функціональною незалежністю, на відміну від інших контрольних органів. Аналіз статей 6 і 21 Закону України “Про Рахункову палату” дає змогу зробити висновок, що, хоча Рахункова палата і не визначається в законі як вищий орган фінансового контролю, фактично вона є таким органом. А відповідно до статей 7 і 16 зазначеного закону, всі органи державної влади, Національний банк України, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності зобов’язані (при здійсненні палатою контрольних заходів) надавати на її запит інформацію (документи, матеріали) про їх діяльність, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Проте, як відомо, Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект закону України “Про парламентську опозицію”, в якому фактично робиться спроба зруйнувати ледь-ледь зароджений форпост демократії - Рахункову палату. Палата позбувається організаційної і функціональної незалежності, оскільки ставиться вимога, щоб її керівний склад представлявся не за професійними ознаками, а за належністю до певних політичних груп і партій. Можна передбачати реакцію більшості країн світу на таку наругу над демократією, бо для них такий підхід до вирішення проблеми державного фінансового контролю є нонсенсом.

У міжнародній практиці для визначення державного органу, в компетенцію якого входить здійснення зовнішнього контролю за бюджетним процесом, використовується уніфікована назва – Вищий орган фінансового контролю (ВОФК) з обов’язковою вказівкою, до якої країни він належить. Проте ні в Конституції України, ні в Законі України “Про Рахункову палату” не зазначається, що це орган, який створено в Україні. Наявність офіційної назви державного органу дозволяє ідентифікувати його у системі державного апарату.

Провідне положення Рахункової палати, яка є вищим органом фінансового контролю, обумовлює необхідність особливого підходу при розробці правової основи її діяльності. Аналіз змістовного аспекту конституційної регламентації діяльності Рахункової палати дозволяє констатувати лише часткове дотримання відповідних міжнародних вимог.

Отже, з огляду на вищезазначене, давно назріла необхідність внесення змін до Конституції України щодо статусу Рахункової палати України і прийняти новий Закон України “Про Рахункову палату України”.

У новому законі про Рахункову палату України повинен міститися припис, який чітко визначає мету її діяльності, на верховенство Рахункової палати в системі державних органів, які здійснюють фінансовий контроль.

Світовий досвід функціонування подібних Рахунковій палаті ВОФК свідчить, що парламент, жодним чином не втручаючись у безпосередню їх контрольну діяльність, створює окремий комітет парламенту із взаємодії з ВОФК. Він розглядає звіти ВОФК; за результатами перевірок приймає відповідні рішення та виносить рекомендації за результатами їх розглядів на парламент; аналізує, вивчає тенденції фінансового розвитку

та контролю в державі; здійснює інші парламентські функції з контролю за фінансово-економічним станом у країні. Цей комітет, згідно з міжнародним досвідом, завжди очолює представник з опозиції і більшість цього комітету складається з представників опозиції.

Досить цікавий приклад для наслідування – функціонування Колегії Верховної контрольної палати Польщі, до складу якої входять Голова Верховної контрольної палати як головуючий, заступники і генеральний директор Верховної контрольної палати, а також 14 членів Колегії. Маршал Сейму за пропозицією Голови Верховної контрольної палати призначає на посади членів Колегії. Цікаво, що сім членів Колегії призначаються від представників юридичних або економічних наук, а сім – з-поміж директорів організаційних одиниць (у тому числі представника територіальних управлінь) або радників Голови Верховної контрольної палати, з-поміж яких Голова призначає секретаря Колегії. Члени Колегії призначаються на три роки, рахуючи від дня призначення. Маршал Сейму згідно з пропозицією Голови Верховної контрольної палати відкликає членів Колегії у встановлених законодавством випадках.

Досвід розвинених країн свідчить, що державний фінансовий контроль (ДФК) – одна з найважливіших функцій державного управління, оскільки він є однією з вирішальних умов упорядкованого функціонування державного апарату, ефективного використання бюджетних коштів і державної власності, істотного поліпшення якості роботи в усіх сферах суспільства життя.

Запитання для самоперевірки

1. Які завдання і функції покладено на Міністерство фінансів України? Що тут, на вашу думку, доцільно змінити?
2. Які функції Державного казначейства України? Чи не доцільно його об'єднати з Міністерством фінансів України?
3. Які функції і завдання покладені на Державну податкову службу України? Які тут планується здійснити зміни?
4. Для чого створена податкова міліція? Як ви ставитеся до пропозиції включення податкової міліції до органів МВС?
5. Які функції виконує Головне контрольно-ревізійне управління та його підрозділи на місцях? Що тут, на ваш погляд, вимагає реформування?
6. Як взаємодіють органи КРУ, прокуратури, внутрішніх справ і СБУ при контролі за використанням державних фінансів?

РОЗДІЛ XIV Удосконалення використання державних фінансів, як умова забезпечення фінансової безпеки України.

14.1. Фінансова безпека країни: суть і структура

Важливою складовою управління державних фінансів є забезпечення її **фінансової безпеки**. Особливо це актуально для країн з транзитивною економікою, де система державних фінансів не є досить стійкою. Передусім це стосується України, у меншій мірі - Росії, Польщі і ряду інших постсоціалістичних країн, які побудували стабільну економіку. В економічній літературі існує кілька визначень фінансової безпеки країни, що пояснюється складністю процесів, які відображає дана категорія. Д.е.н., проф. Д.Василик вважав, що фінансова безпека держави — досить багатопланове поняття в економічному контексті та надзвичайно актуальне в політичному, бо є результатом практичних заходів з боку законодавчої та виконавчої влади в сфері фінансів. Колектив авторів з Національної академії внутрішніх справ України під фінансовою безпекою країни розуміє такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання. Це, на наш погляд, одне з найточніших визначень фінансової безпеки держави, оскільки в ньому виділені основні складові фінансової безпеки в країні. К.е.н. С.Кульпінський вважає, що під фінансовою безпекою (чи під безпекою функціонування фінансової системи держави) слід розуміти цілеспрямований комплекс заходів фіскальної та монетарної політики з метою досягнення стабільності фінансової системи та створення сприятливого інвестиційного клімату. Як видно з цього та інших визначень фінансової безпеки країни, вона насамперед досягається шляхом ефективного використання державних фінансів, створення сприятливого інвестиційного та податкового клімату в країні, що поки не властиве для фінансової системи України, і робить її нестійкою до економічних загроз з середини країни та ззовні.

В Концепції національної безпеки України серед основних загроз національній безпеці виділені і такі, які характеризують загрози для фінансової безпеки нашої країни. Серед них: велика боргова залежність держави, критичні обсяги державного зовнішнього і внутрішнього боргів, "**тінізація**" державної економіки тощо. На наш погляд, дуже серйозною загрозою для фінансової системи України є **неофіційна доларизація** нашої економіки, що свідчить про недовіру громадян і підприємців до власної валюти, а також про відсутність довіри до монетарної політики уряду.

На нашу думку, фінансову безпеку країни треба розглядати в кількох рівнях: 1) на рівні підприємства; 2) на рівні галузі; 3) на рівні країни; 4) на рівні світової економіки. Без фінансової безпеки окремих підприємств і галузей не буде можливою фінансова безпека країни. В той же час фінансова безпека країни в умовах глобалізації світової економіки є тісно пов'язаною з ситуацією на міжнародних валютних і фондових ринках.

Стан фінансової безпеки країни залежить від багатьох чинників. До них відносять безпеку інвестицій, фактори міжнародного фінансового ринку, коливання попиту і пропозиції, стан грошово-кредитної системи країни, збалансованість (чи незбалансованість) державного бюджету, дефіцит бюджету, державний борг країни, бартеризацію економіки, податкові пільги, податкові недоїмки тощо.

Фінансова безпека України передусім залежить від гармонійного взаємозв'язку складових фінансової системи нашої країни. Розбалансованість державного бюджету є

головним дестабілізуючим чинником фінансової системи, і, відповідно, фактором негативного впливу на фінансову безпеку країни, що особливо проявилось в 2008-2009 рр.

Формування і використання Державного бюджету України відповідно до вимог фінансової безпеки повинно враховувати такі **критерії**: забезпечення інтересів держави; пріоритет національних інтересів України; відповідність цілей бюджетної політики фінансовим ресурсам держави; забезпечення стабільності доходної частини Державного бюджету України; підтримання єдності бюджетної системи і узгодженість бюджетної політики країни з грошово-кредитною політикою Національного банку України. На жаль, в Україні в 2007-2009 рр. відбулася надмірна політизація у використанні державних фінансів, що спричинило зростання інфляції.

Важливим напрямком підвищення фінансової безпеки України є **протидія** доларизації грошової сфери нашої країни. За різними оцінками поза банками у нас перебуває близько 60-70 млрд. дол. США, що є умовою функціонування і розвитку **тіньової економіки**. Причому звертає на себе увагу той факт, що щорічно ця сума збільшується. Це свідчить про недовіру фізичних і юридичних осіб до банківської системи країни та про невпевненість власників валюти у стабільності фінансової системи України на перспективу. Виходом з цієї ситуації могло б стати прийняття не щорічних бюджетів, а **трьохрічних бюджетів**, які б виступали гарантами незмінності бюджетної політики хоча б в середньостроковій перспективі.

Дестабілізує фінансову систему України і масовий **вивіз** українського капіталу за кордон, що також опосередковано свідчить про недовіру його власників до фінансово-банківської системи нашої країни. За експертними оцінками щорічний експорт капіталу за межі України становить близько 5-8 млрд. дол. США, а загальна сума вивезеного за роки незалежності капіталу сягнула більше 160 млрд. дол. США. **Джерелом** такого капіталу переважно є перерозподіл державної власності, неповернення виручки за експортовану продукцію, ухилення від сплати податків, спекулятивні фінансові операції. Тому, з одного боку, треба посилювати відповідальність за приховування доходів за кордоном, а, з другого - створити законодавчі умови для **легалізації** в Україні вивезеного з неї капіталу некримінального характеру. Так робили і роблять багато країн, що дає певний позитивний результат.

Дуже складною проблемою є низька інвестиційна привабливість України для зарубіжних інвесторів. На кінець 2013 р. за оцінками міжнародних експертів нашу країну відносили до країн з найбільшим ризиком для зарубіжних інвестицій. Насамперед це стосується політичної нестабільності в нашій країні, яка залишається і в 2008 р.

14.2. Загрози фінансовій безпеці країни

Вкрай негативно позначається на забезпеченні національної безпеки України хибна практика несвоєчасного прийняття Державного бюджету. Тому важливо законодавчо чітко регламентувати процедуру підготовки та прийняття Державного бюджету і передбачити відповідальність посадових осіб за зрив бюджетного процесу.

Проблема з платежами, що поглиблюється бюджетною заборгованістю, обмеженістю та дорожчанням кредитних ресурсів, перебуванням значної частини грошей у позабанківському обігу, бартеризацією обміну, знижує рівень економічної безпеки і посилює соціальну напруженість у суспільстві. До того ж криза платежів призводить до формування так званої боргової економіки, в якій головним боржником виступає держава.

Здійснення грошової реформи не було використано для органічного поєднання грошової та фінансової стабілізації. Практично відбулася деномінація або обмін купонокарбованців на гривну. Також вимагає законодавчого врегулювання правовий режим золотовалютних резервів держави, порядок їх використання та зберігання.

Для економічного зростання й успішного функціонування національної економіки необхідно створити зрозумілу, стабільну, ефективну податкову систему. Існуюча податкова система є непомірним тягарем для товаровиробників, пригнічує виробництво, проковує несплату податків у бюджет держави і створює серйозну загрозу економічній безпеці України.

Стратегія розвитку банківської системи повинна визначати перспективу забезпечення стійкості грошової системи та розвитку національної економіки. Ступінь стабільності банківської системи є однією з доміант економічного зростання і характеризує ефективність грошово-кредитної та фінансової політики держави, її здатність забезпечити стабільність банківської системи і відповідно - зміцнення національної валюти. Поки не вирішена проблема і з межею допуску іноземних банків у банківську систему України.

Становлення і розвиток банківської системи України відбувається в умовах постійної зміни світової економічної кон'юнктури і непередбачуваності перспективи, що позначається на нестабільності багатьох українських банків і вимагає розробки заходів щодо державного захисту банків та їх клієнтів від підвищеного ризику. Однак вирішення проблеми стабільності банківської системи неможливе лише в рамках використання суто фінансово-грошового інструментарію, а повинно враховувати весь комплекс проблем, пов'язаних з піднесенням національної економіки.

До основних напрямків стратегії розвитку банківської системи слід віднести:

- забезпечення режиму чіткої узгодженості грошово-кредитної політики з вимогами зміцнення банківської системи і підвищення довіри до українських банків;
- створення законодавчої бази функціонування банківської системи
- забезпечення відповідальності банків за прийняті ними зобов'язання перед державою, іншими банками, фізичними та юридичними особами;

Вкрай загрозливих масштабів сягнув вивіз за кордон українського капіталу, що набув масового некерованого характеру. За експертними оцінками щорічно втеча капіталу становить 5-8 млрд. дол. США. Джерелом такого капіталу переважно є перерозподіл державної власності, неповернення виручки за експортовану продукцію, спекулятивні фінансові операції та ухилення від сплати податків. Для припинення "втечі" капіталу з України доцільно:

- створити комплексну і цілісну систему валютного контролю міжнародних розрахунків українських резидентів;
- розробити нормативно-правову базу, покликану встановити режим регулювання вивозу українського капіталу.

Для встановлення режиму здійснення валютних операцій на території України, визначення повноважень і функцій державних органів у регулюванні валютних операцій, прав й обов'язків суб'єктів валютних відносин, порядку здійснення валютного контролю, відповідальності за порушення валютного законодавства необхідно прийняти Закон України "Про валютне регулювання".

В системі валютного регулювання важливе місце відводиться забезпеченню конвертованості національної валюти. Однак слід зазначити, що конвертованість є доволі

неоднозначним за своїм змістом елементом грошової реформи, а тому вимагає уваженості і послідовності у її реалізації.

Слід пам'ятати про можливі негативні наслідки конвертованості. Насамперед вони пов'язані з ймовірним знеціненням національного багатства та робочої сили, обвальним банкрутством окремих видів виробництва, некерованого поглиблення соціальної диференціації населення тощо. Тому введенню конвертованості національної валюти повинен передувати комплекс заходів, які б унеможливили негативні наслідки цієї акції і, навпаки, сприяли зміцненню гривні та економічному зростанню.

Вкрай негативно позначається на забезпеченні фінансової безпеки України позбавлення її можливості отримати належну їй частку золотого запасу, алмазного фонду та інших активів колишнього СРСР. У разі ратифікації Верховною Радою України підписаної під тиском російської сторони 09.12.94 р. Угоди між Україною і Росією про так званий "нульовий варіант" врегулювання питання правонаступництва щодо зовнішнього боргу й активів колишнього СРСР, буде завдано шкоди міжнародному авторитету України як одній з країн - правонаступниць колишнього СРСР. Національним інтересам України відповідала б відмова від ратифікації Угоди щодо "нульового варіанту" і висунення вимог щодо передачі Україні належної їй частки активів і пасивів колишнього СРСР.

14.3. Основні напрями забезпечення фінансової безпеки України

З метою забезпечення зменшення загроз для фінансової безпеки важливо здійснювати постійний моніторинг її індикаторів, серед яких можна виділити наступні:

- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет України;
- рівень монетизації ВВП;
- дефіцит Державного бюджету;
- ступінь доларизації національної економіки;
- швидкість обігу готівки;
- процентна ставка за банківській кредит;
- ставка рефінансування НБУ;
- відношення суми валових міжнародних резервів НБУ до загальної суми річного імпорту;
- валютний курс;
- питома вага довгострокових банківських кредитів у загальному обсязі наданих кредитів;
- питома вага податків в обсязі ВВП;
- відношення суми власних оборотних коштів підприємств до суми залучених оборотних коштів.

Основним елементом забезпечення ефективного функціонування фінансової системи України має бути податкова система. Але це можливо тільки при забезпеченні безпеки сфери оподаткування (**податкової безпеки**). Досягнути останньої можливо тільки при зменшенні такого явища, як **ухилення від оподаткування**. Воно, в основному, пов'язане з приховуванням доходів, неподанням фінансової і податкової звітності, незаконним використанням податкових пільг, несвоєчасною сплатою податків, завищенням витрат виробництва тощо. Ухилення від сплати податків являє собою суттєву загрозу для фінансової безпеки України, оскільки держава недоотримує значні кошти, яких передусім не вистачає на фінансування соціальних програм. Масове

ухилення від сплати податків у нашій країні можна пояснити надмірним фіскальним характером податкової системи, недосконалістю законодавчої бази, низькою податковою культурою в суспільстві, неналежним виконанням своїх функцій частиною працівників ДПСУ, корумпованістю певних державних службовців тощо. Тому вкрай необхідно удосконалити **Податковий кодекс**, лібералізувати податкову систему України, наблизити її до вимог ЄС.

Зменшення практики ухилення від податків знизить відтік фінансів у тіньову економіку, яка в Україні вже перетнула критичний рівень (35 — 40 % ВВП). Якщо **рівень критичної маси** такої економіки в країні перевищується, тоді тіньова економіка змінює свої характеристики. Вона втрачає свою автономність і стає органічним елементом відтворювального процесу. Відповідно, вся економіка країни стає хронічно хворою, віртуальною (за визначенням д.е.н., проф. А.С. Гальчинського). Таким чином, вся економіка України сьогодні розвивається не за законами ринкового господарства, а за законами "**дикого капіталізму**" ХІХ-го - початку ХХ століття. Зрозуміло, що в такому випадку необхідне сильне і своєчасне державне втручання в господарські процеси, передусім для припинення "**олігархізації**" української економіки, для боротьби з відмиванням "брудних" грошей, для недопущення нецільового використання бюджетних коштів (особливо при незаконному відшкодуванні ПДВ). Вказані негативні явища все більше і більше загрожують фінансовій безпеці України, тому тут доцільно застосувати весь досвід інших країн у боротьбі з цими проявами тіньової економіки.

Треба пам'ятати, що чимало країн світу відстали у своєму розвитку, своєчасно не зупинивши процеси "**олігархізації**" своєї економіки. Подібне зараз відбувається в Росії, Україні, ряді центральноазіатських республік колишнього СРСР. Типовим для **олігархічного угруповання** є наявність політичного синдикату (друковані видання, контроль над певними телеканалами, опіка над партіями і блоками партій), представленість у парламенті, в центральних органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. За оцінками західних експертів, економіку України зараз контролюють близько **десяти кланів** (фінансово-промислових груп) або біля 100 "олігархів". Між ними йде постійна "війна" за наближеність до представників верхніх щаблів влади, а дехто з цих олігархів серйозно претендує на вищі посади в державі. Подібні явища відповідають умовам, при яких діє **закон Кеннета Ерроу**. Цей закон говорить про те, що в умовах незрілої демократії політичні рішення щодо використання бюджету завжди будуть недостатньо ефективними, якщо існує більше двох альтернатив його використання. Враховуючи, що рівень демократії в Україні є недостатнім, то можна очікувати неефективне використання значних сум бюджетів різних рівнів. Показовим прикладом цього є сьогодні ситуація з відшкодуванням ПДВ з бюджету, наданням різноманітних пільг тощо. Досить часто податкові та інші фінансові **пільги** надаються підприємствам та галузям, за якими стоять певні фінансово-промислові групи.

Суттєвим негативним чинником, що послаблює фінансову безпеку України, є **корупція влади** і бізнесу. За рівнем корупції західні експерти включають нашу країну в десятку найбільш корумпованих країн світу. До поширених джерел живлення корупції в Україні фахівці відносять такі: 1) систему прямого підкупу посадових осіб і політичних діячів; 2) переведення коштів державних підприємств у "дочірні" структури, які створюються родичами керівників державних структур; 3) списання боргів комерційних структур перед державними підприємствами і організаціями; 4) отримання підприємницькими структурами кредитів під гарантії держави та їх неповернення в результаті фіктивного банкрутства.

Одним із головних джерел живлення корупції в світі та в Україні зараз стає **"відмивання брудних грошей"**. Це загрозливе явище може поставити масу проблем щодо забезпечення фінансової безпеки України, оскільки наша країна поступово перетворюється в один із світових центрів з "відмивання брудних грошей", в тому числі й "наркодоларів". США та інші розвинені країни змушені вимагати від державних чинників України посилити боротьбу з "відмиванням брудних грошей", оскільки в нашій країні ще недостатньо усвідомлена безпека цього явища.

До **чинників**, що сприяють "відмиванню" грошей в Україні, слід віднести: нестабільність економічної та політичної ситуації в країні; відносну слабкість вітчизняної банківської системи; недостатнє юридичне економічне, аудиторське обґрунтування міжнародних угод; існуючу потребу економіки в міжнародних інвестиціях; низький рівень підготовки працівників органів МВС, СБУ та інших контролюючих структур щодо попередження відмивання "брудних" грошей тощо. Тому для посилення боротьби з цим ганебним явищем необхідно здійснити такі заходи. Передусім потрібно доопрацювати банківське законодавство України щодо унеможливлення "відмивання" грошей через комерційні банки. Потрібно також уважніше придивитися до діяльності таких небанківських структур як кредитні спілки і ломбарди, що використовуються для подібного роду операцій. Вкрай потрібно розробити механізм поповнення міжбанківської інформаційної системи відомостями про недобросовісних учасників сфери підприємницької та банківської діяльності. Потрібно також посилити обмін оперативно-розшуковою інформацією між правоохоронними органами України та інших держав про фінансові операції (в тому числі міжнародні), які викликають підозру з точки зору їх легальності. В цілому в Україні треба активніше запроваджувати рекомендації групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). В цьому плані позитивним є виділення офшорних зон, використання яких буде контролюватися ДПС України.

В кінцевому підсумку в Україні повинно бути: 1) розроблено антикорупційну стратегію; 2) значно підвищено заробітну плату державних службовців, що зменшуватиме хабарництво працівників органів влади; 3) введено обов'язкове декларування доходів всіма зайнятими, а не тільки держслужбовцями та сумісниками.

Важливим напрямом забезпечення фінансової безпеки України повинно стати досягнення політичної стабільності в країні. Як відомо, політика і економіка тісно пов'язані, але в Україні в останні роки політичний чинник домінує над економічним, що негативно позначається на діях як внутрішніх, так і зовнішніх інвесторів. Поки в Україні не буде забезпечена політична стабільність важко очікувати стабільного економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення. А в цьому якраз і знаходять реалізацію заходи держави щодо забезпечення належної фінансової безпеки країни.

14.4. Необхідність врахування в Україні особливостей фінансової конкуренції серед країн Європейського союзу

Орієнтиром для України є вступ до Європейського Союзу, тому фінансова політика нашої країни повинна поступово наближатися до стандартів ЄС. Разом з тим, в фінансовій політиці багатьох членів Євросоюзу є значні відмінності, які потрібно належним чином досліджувати, щоб виявити причини цього явища, та можливий вплив змін у фінансовій політиці країн ЄС на фінансову систему України.

Особливо важливо, з точки зору фінансової безпеки України, є з'ясувати суть, мету і методи фінансової конкуренції між країнами-членами Євросоюзу та виявити форми

пристосування до цієї конкуренції окремих країн Європейського союзу. Цей досвід у майбутньому стане в нагоді й Україні при її вступі до ЄС.

Складною теоретичною проблемою є визначення всіх напрямів фінансової конкуренції між країнами Євросоюзу, оскільки фінансове законодавство цієї організації направлене на зменшення фінансових відмінностей між країнами ЄС, насамперед в оподаткуванні. В той же час менш розвинені країни ЄС, в тому числі ті, які вступили до Євросоюзу в 2004р., стараються використати всі можливості, щоб створити своїм підприємствам певні фінансові переваги на спільному ринку Євросоюзу. В першу чергу це стосується Ірландії, Кіпру, Мальти, Словаччини, Польщі, ряду інших країн. Насамперед це передусім характерно для тих країн, що вступили до Європейського Союзу в 2004 р., які стараються створити пільгові умови своїм виробникам в сфері оподаткування та у зменшенні їх відрахувань у різні соціальні фонди

Серед держав, що недавно вступили в ЄС, четвірка країн Центральної Європи (так звана Вишеградська група: Угорщина, Польща, Словаччина і Чехія) ближче за характером своєї моделі макроекономічного розвитку до традиційних соціально орієнтованих економік континентальної Європи, тоді як Словенія, держави Балтії (Литва, Латвія, Естонія) і середземноморські Кіпр і Мальта багато в чому прагнуть копіювати досвід неоліберального розвитку. Відповідно податкові системи країн Вишеградської групи мають значну фіскальну орієнтацію, тоді як податкова політика шести інших новобранців ЄС носить достатньо ліберальний характер, вона більшою мірою стимулює підприємницьку активність.

Відмічені обставини ведуть до того, що конвергенція національних податкових систем, здійснювана в процесі міжнародної податкової конкуренції першорядна для країн неоліберальної орієнтації. Для соціальних ринкових господарств вдалішим варіантом конвергенції виявляється міжнародна податкова координація, в рамках якої усуваються негативні фінансові наслідки скорочення функцій держави в економіці. Як відмічають експерти, розширення ЄС сприяло істотному збільшенню в таборі прихильників процесу податкової конкуренції, що відстоюють право на здійснення ліберальної податкової політики, застосування помірних податкових ставок. Цікаво, що досвід Ірландії - невеликої, периферійної і спочатку обділеної основними чинниками виробництва країни, що досягла до кінця ХХ в. істотного прогресу в своєму економічному розвитку завдяки чіткій реалізації постулатів економіки пропозиції, служить для країн Балтії і Словенії наочним прикладом того, наскільки важливими стають в національній стратегії розвитку податкові чинники.

Наявні в країнах ЄС відмінності у сфері корпоративного і індивідуального прибуткового оподаткування, а також в області стягування акцизів в даний час неабиякою мірою ініціюють міжнародну податкову конкуренцію на єдиному європейському економічному просторі, наслідки якої є неоднозначними.

У середньому по ЄС-15 і по десятці держав, що недавно вступили в ЄС, різниця по податку на прибуток підприємств (ППП), складає близько десяти процентних пунктів. Таким чином, податкові умови ведення бізнесу в країнах - новобранцях ЄС виявляються кращими, ніж в ЄС-15. Дані обставини служать однією з головних причин перебазування підприємств з країн ЄС з надмірним рівнем податкового тягаря в держави Центральної Європи, що недавно вступили в Співтовариство.

Так, в 2004 р. близько 45% німецьких промислових компаній планували перенести свої потужності за кордон із-за високого рівня податкових витрат (у ФРН ефективна

ставка ППП є максимальною для ЄС - 38,3%; тут одні з найвищих в світі соціальні податки і збори, що збільшують трудові витрати).

Згідно розрахункам аудиторської компанії Ernst & Young, загальний рівень оподаткування німецької компанії, що провадить бізнес з використанням зарубіжних дочірніх структур, складе: 15,4% для діяльності на території Литви, 24,5 - в Угорщині, 29 - в Польщі і 31,9% в Чехії.

Разом з низьким рівнем базової ставки ППП держави, що недавно вступили в ЄС, гарантують істотні податкові пільги підприємцям. Так, на Кіпрі до кінця 2005 р. прибуток міжнародних компаній обкладався по зниженій ставці 4,25%. Словенія і Чехія гарантують десятирічні податкові канікули для заново створених підприємств. Латвія, Литва і Мальта зменшують базову ставку ППП на декілька процентних пунктів для компаній пільгового податкового статусу. Таким чином, після розширення ЄС із старих членів Співтовариства лише Ірландія зберігає свою високу міжнародну податкову конкурентоспроможність. Іншим країнам угруповання ЄС-15 необхідно зважати на зміну умов податкової конкуренції в регіоні і приступити до модернізації своїх національних податкових систем в області оподаткування прибутків корпорацій.

Держави, що вступили в Євросоюз, в 2004 р., виявляються більш конкурентоздатними порівняно з країнами ЄС-15 і з погляду привабливості для фіскального резидентства фізичних осіб. Різниця в рівні оподаткування доходів фізичних осіб складає в середньому трохи більше одинадцяти процентних пунктів. При цьому у нових членів ЄС є певний потенціал подальших знижень індивідуального прибуткового оподаткування (ІПО). Так, для країн Балтії (Литва, Латвія, Естонія) своєрідним прикладом служить Росія, “лінійна” ставка ІПО в якій складає лише 13%. Литва, наприклад, вже застосовує відносно малих, переважно індивідуальних, підприємств ставку податку на дохід, аналогічну російській (13%).

Таким чином, розширення Євросоюзу також підсилює податкову конкуренцію між країнами-членами у області індивідуального прибуткового оподаткування.

В цьому питанні для України показовим є досвід Словаччини, яка на початку ХХІ століття кардинально змінила свою інвестиційну політику, що дозволило їй не тільки прискорити темпи розвитку економіки, але й вступити до Європейського союзу в 2004р. Цього могло б і не статися, якщо б при владі залишились прибічники В. Мечіара (Рух за демократичну Словаччину), які проводили популістську економічну політику. В той же час команда М. Дзурінди (Словацький демократичний християнський союз) за два чотирирічні терміни при владі (1999-2006 рр.) так змінила інвестиційну політику, що це дало привід всім дослідникам постсоціалістичних економік говорити про “словацьке економічне диво”.

Інвестиційний бум у Словаччині в значній мірі був викликаний упровадженням єдиного прибуткового податку як для фізичних, так і для юридичних осіб в розмірі 19%. Іноземні інвестори позитивно оцінили ці та інші нововведення, вклавши в економіку Словаччини біля 11 млрд. дол. Це, з одного боку, принесло нові робочі місця і стрімке підвищення зарплат, хоча, з другого боку, в країні було урізано багато соціальних програм, що призвело до програшу партії М. Дзурінди на виборах 2006 р.

Для України важливо взяти до уваги й наступний чинник прискореного інвестиційного розвитку Словаччини. У цій країні інвестиційний клімат в першому десятиріччі ХХІ століття був найкращим в регіоні, що призвело до переорієнтації іноземних інвестицій з Угорщини, Польщі, Чехії, країн Балкан в Словаччину (особливо -

в сферу автомобілебудування). Сьогодні Словаччина перебуває на першому місці серед автовиробників згідно з кількістю автомобілів, що виробляються на тисячу жителів.

Серед непрямих податків і зборів найбільш важливе значення в ЄС відводиться ПДВ - типовому європейському податку, своєрідному універсальному акцизу, що став найефективнішим нововведенням у фінансовій політиці і практиці останньої третини ХХ сторіччя. Тому відмова від цього податку в Україні, як це прогнозують деякі відомі політики, була б великою помилкою.

Між старими і новими членами ЄС в області стягування ПДВ існують набагато менші диспропорції в характері податкового тягара, ніж у сфері прибуткового оподаткування. Так, відмінності між усередненою ставкою ПДВ для ЄС-15 і десяти нових країн-членів складають десяти частки процентного пункту

Якщо ж характеризувати ставки акцизів в ЄС-25, то слід зазначити існуючі помітні диспропорції між старими і новими членами Євросоюзу. Так, акцизи на німецькі алкогольні напої складають всього лише 0,09 євро за літр в Чехії, Латвії і на Мальті проти 1,43 євро за літр у Фінляндії. У свою чергу, акциз у вартості стандартної пляшки міцного алкогольного напою місткістю 0,7 л складає 1,68 євро на Кіпрі і 15,41 євро в Швеції.

Така різка диференціація акцизів стимулює активний туристичний бізнес з метою експорту підакцизних товарів (переважно алкогольних напоїв, тютюнових виробів і бензину) з країн з низьким рівнем даних непрямих податків у держави ЄС, що стягують підвищені акцизи. Значна частка населення прикордонних з ЄС регіонів України також використовує цей факт для нелегального ввезення вказаних товарів до Євросоюзу.

Розширення ЄС сприяло посиленню міжнародної податкової конкуренції в регіоні, поділивши єдине інтеграційне угруповання на країни з високим рівнем податкового тягара (переважно старі країни ЄС) і держави, що використовують так званий податковий демпінг для залучення зарубіжних інвестицій і кваліфікованих фахівців (Ірландія і десять нових членів Євросоюзу). Примітно, що саме ірландський досвід реалізації ефективної податкової політики в стилі постулатів економіки пропозиції служить прикладом для розробки національної податкової стратегії нових членів ЄС. Проте “податковий демпінг”, що характеризується перш за все низьким рівнем ставок ППП, а також певними пільгами в індивідуальному прибутковому оподаткуванні, приносить, на думку експертів, певний збиток всьому співтовариству, оскільки стимулює на єдиному європейському економічному просторі не тільки добросовісну, але також і згубну податкову конкуренцію. Головна відмінність останньої полягає в створенні подвійних стандартів національної податкової політики, відповідно до яких нерезиденти одержують великі податкові переваги, у порівнянні з резидентами. Подібні обставини підштовхують національні компанії країн з високим рівнем податків до перебазування трудомістких виробництв в низькоподатковій юрисдикції, що погіршує ситуацію на ринку праці ЄС-15.

На думку експертів, необхідне подальше зближення національних податкових законодавств країн - членів ЄС-25, що припускає уніфікацію методик підрахунку податкової бази і наявних податкових пільг, вирівнювання ставок основних прямих і непрямих податків.

В даний час податкова політика, що реалізується в десяти нових членах ЄС, є серйозною перешкодою для їх участі в зоні євро. Річ у тому, що провідні економіки Євросоюзу, такі як Німеччина, Франція і Італія, що страждають від надмірного оподаткування і від “податкового демпінгу” з боку нових членів ЄС, в силах блокувати

рішення про розширення зони євро за рахунок майбутнього переходу десяти нових країн ЄС на євро. Сьогодні з новими пропозиціями про тактику європейської податкової гармонізації (координації) виступили Німеччина і Франція. Дані країни хотіли б додати процесу податкової гармонізації демократичний характер, включивши відповідні розділи про принципи єдиної податкової політики ЄС в нову європейську конституцію. Зокрема передбачається ухвалення сумісних рішень у сфері координації податкової політики в ЄС шляхом отримання кваліфікованої більшості голосів країн - членів Співтовариства з відміною можливості накладення вето незгодними країнами.

З цією метою передбачається фіксація допустимих мінімальних і максимальних податкових ставок в країнах, що недавно вступили в ЄС, для того, щоб останні не змогли б надалі знижувати свої і без того помірні прямі і непрямі податки.

В сьогоднішніх умовах значну роль у фінансовій конкуренції між країнами ЄС починають відігравати ціни на газ в середині країни та частка оподаткування в цінах на газ.

В період між січнем 2005-го і січнем 2006 року ціни на газ для приватних споживачів у ЄС-25 підвищилися в середньому на 16%, а ціни на газ для промисловості за той же період зросли на 33% .

Протягом цього ж періоду ціни для приватних та промислових споживачів у ЄС-15 зросли в цілому на 34 і 92% відповідно. Підвищення відбувалося таким чином: значне зростання в 2000 році, чотири роки відносно стабільних цін і подальше різке збільшення в 2005 році. За той же період ціни на сиру нафту зросли вдвічі.

Частка оподаткування в цінах на газ значно різнилася залежно від країни ЄС: від близько 5% — у Португалії, Великобританії та Люксембурзі до більш як 40% - у Данії (56%) й Швеції (43%).

Податкова політика є обов'язковим елементом для всіх країн-членів Європейського Союзу, і прийняття певних рішень у цій сфері однією з країн може мати наслідки не тільки в межах цієї країни, а й у сусідніх державах. У межах єдиної ринкової системи Європейського Союзу, на думку керівництва ЄС, країни-члени повинні працювати разом над виробленням єдиної податкової політики, а не шукати різних шляхів її формування.

Фінансова конкуренція серед країн Європейського Союзу проявляється не тільки в сфері оподаткування, а й у соціальній політиці, оскільки нові країни ЄС (країни - 10) стараються знизити видатки на соціальний захист, зменшуючи тим самим нарахування на фонд оплати праці та на доходи підприємств. Так, наприклад, Латвія нарахування на фонд оплати праці підприємств знизила до 20%, а в Україні вони складають 40%.

Старі члени ЄС це вже розглядають як чинник демпінгу з боку Польщі та ряду інших "нових" членів ЄС, насамперед Німеччина, соціальна політика якої перетворилася на гальмо розвитку німецької економіки і зростання курсу євро. На це звертають увагу як німецькі дослідники проблем євроінтеграції, так і вчені інших розвинутих країн.

Враховуючи вказані тенденції і неможливість швидко наблизити податкові системи більшості „старих" і „нових" членів ЄС до німецької системи, влада ФРН змушена піти іншим шляхом - поступово скорочувати соціальні пільги (всередині країни), зменшуючи таким чином податкове навантаження на доходи фізичних і юридичних осіб („Програма - „Агенда 2010"). Інакше німецька економіка - локомотив ЄС - перетвориться у неконкурентоспроможну не тільки порівняно з американською, а й з економіками деяких „нових" членів ЄС. Передусім це стосується зменшення деяких пільг для пенсіонерів і безробітних, які тривалий час не можуть знайти роботу. У найближчі роки в Німеччині доведеться також провести дуже непопулярні, але необхідні

реформи й стосовно охорони здоров'я та системи пільг для сімей з дітьми, оскільки населення країни дуже швидко старіє (у зв'язку із зростанням тривалості життя). Якщо у 1950 р. громадян віком до 20 років тут було вдвічі більше, ніж тих, кому за 59, то в 2050 р. спостерігатиметься протилежна тенденція: старших людей буде вдвічі більше, ніж молодих. Середня тривалість життя у ФРН нині становить близько 81 року для жінок та близько 75 років для чоловіків. Крім того, в Німеччині серйозно заговорили про „війну поколінь” - молодь і працююче населення вже не дуже хоче відраховувати надзвичайно великі внески на різні види соціального страхування, оскільки ці кошти переважно витрачаються на сьогоднішніх пенсіонерів, яких стає дедалі більше, а дітей народжується все менше. Відповідно, як вважають більшість опитаних, в момент виходу на пенсію сьогоднішня працююча молодь буде мати набагато гірші умови життя, ніж сьогоднішні пенсіонери. Тому молоддю й ставиться питання про резервування коштів соціальних фондів на тривалу перспективу і зменшення соціальних виплат з бюджету певним категоріям населення, які могли б самі заробити на себе.

Дуже гострою в ФРН, як і у Франції, Великобританії, Італії, стає проблема ефективності допомоги сім'ям з дітьми, оскільки на отримання значної частини цієї допомоги претендують переселенці з колишніх соціалістичних країн, біженці, вихідці з країн, що розвиваються, в сім'ях яких є багато дітей. Німецькі ж сім'ї майже не отримують цієї допомоги, оскільки дітей в їхніх сім'ях мало (1-2), а доходи більшості сімей перевищують порогові значення для отримання допомоги на дітей.

Все це викликає незацікавленість працюючого населення Німеччини робити внески на соціальне страхування, адже значна частина допомоги на дітей йде не в сім'ї німецьких громадян. Звідси — вимоги щодо обмеження різних видів допомоги (в тому числі й на дітей) для тих, хто не є громадянином ФРН, та обмеження в'їзду до країни іммігрантів. Подібні вимоги ставляться не тільки у ФРН, а й в інших „старих” членах ЄС, на що уряди цих країн змушені відповідним чином реагувати. В останні роки значно ускладнили в'їзд іммігрантів у свої країни Скандинавські країни, Голландія тощо. Рано чи пізно з подібними тенденціями доведеться зіткнутися й Україні, оскільки за умов глобалізації серед іммігрантів до нашої країни великою буде частка вихідців з мусульманських і азійських країн, серед яких домінують багатодітні сім'ї. В той же час Україні доцільно здійснювати оптимізацію соціальних видатків поетапно, починаючи з високозабезпечених верств населення.

Ліберальні держави енергійно розпочали регуляцію і практику зменшення заробітної плати, щоб залучити глобальні інвестиції у створення робочих місць з низькою оплатою праці, що також можна розглядати, як елемент фінансової конкуренції між країнами. Прихильником цієї стратегії виступають США, які відкрили свої кордони для низькооплачуваних працівників з країн третього світу. У країнах з консервативно-корпоративською економікою (наприклад, у Німеччині) ліквідували робочі місця у непродуктивних секторах і фактично обрали стратегію безробіття і зростання, за якої кошти інвестують у високопродуктивні фірми. Це, природно, призводить до розшарування суспільства, хоча свідчить про поступове пристосування старих членів ЄС до фінансової конкуренції в рамках ЄС. Подібні процеси вже відбуваються у „нових” членах ЄС, а також будуть характерними і для України після її вступу до Світової Організації Торгівлі (СОТ), оскільки значне безробіття очікується передусім у вугільній промисловості та сільському господарстві. Ці галузі є найменш конкурентоспроможними із-за низької продуктивності праці і поки захищаються надвисокими ввізними митами,

які Україні доведеться відмінити при вступі до СОТ. Природно що наша країна не витримає фінансової конкуренції в цих галузях з країнами ЄС.

Виходом із вказаної ситуації, на думку деяких зарубіжних дослідників, можуть бути два варіанти дій, які треба врахувати й в Україні. Перший - це дотримання стратегії низьких ставок зарплатні, низьких соціальних витрат та нерівності, що сприяє виживанню в умовах фінансової конкуренції серед країн Європи. Другий — це інвестування у політику добробуту, яка дасть вигреш у продуктивності праці, але призведе до значного безробіття. Ймовірним результатом обох варіантів буде розшарування робочої сили як у світовому масштабі, так і в межах однієї країни. Тому предметом серйозних дискусій у країнах ЄС останніми роками стали альтернативні стратегії соціальної політики у сфері підтримання рівня доходів, хоча не всі вони відповідають умовам фінансової конкуренції між країнами ЄС.

Загалом, треба пам'ятати, що національну соціальну політику, і, відповідно, фінансову конкуренцію, дедалі більше визначають глобальна економічна конкуренція та міжнародні організації. За своєю суттю національна економічна політика набуває виразніших транснаціональних ознак, і тепер її слід розглядати як глобальний перерозподіл ресурсів, соціальне регулювання, соціальне забезпечення нових можливостей.

Ряд країн Європейського Союзу у фінансовій конкуренції з іншими країнами ЄС активно використовує і міграцію з нових країн Євросоюзу, де заробітна плата значно нижче, ніж у даній країні. Тим самим вдається стримувати ріст зарплати для працівників-громадян даної країни, що позитивно впливає на фінансовий стан підприємств країни. Особливо активно цей механізм застосовується у Великобританії, Ірландії, а також він почав використовуватися у Швеції, куди активно мігрують працівники зі Східної Європи.

У статті британського журналу *The Economist* наводяться слова Джона Денхама, який стверджує, що в результаті імміграції східних мігрантів заробітна плата будівельників у Саутгемптоні знизилася вдвічі. Чотири п'ятих офіційно зареєстрованих трудових мігрантів заробляють за годину від 4,5 (8,5 дол.) до 6 фунтів стерлінгів. Серед британських робітників частка тих, хто отримує менше 6 фунтів за годину, не перевищує 20%.

Крім того, різко скоротилися надії уряду працевлаштувати тих британців, котрі зараз одержують різні допомоги. Адже складно уявити собі роботодавця, який віддасть перевагу не молодому енергійному поляку, готовому трудитися за мінімальну плату, а літньому британцю, котрий протягом п'яти років одержував пенсію у зв'язку з інвалідністю, пов'язаною з психічними розладами.

Присутність польських робітників йде на користь британській економіці, сприяючи зниженню зростання заробітної плати й утримуючи інфляцію на рівні нинішніх 2,5%. 2007 року, після вступу до ЄС Румунії і Болгарії, очікується поява на британському ринку праці 160 тис. вихідців із цих країн.

У свою чергу, Польща зараз пом'якшує обмеження для українських іммігрантів, у тому числі для того, щоб заповнити вакансії, які виникли в результаті еміграції власної молоді. Польща послабила обмеження відносно працівників й з інших частин Східної Європи, а також з Туреччини, з метою усунути брак робочої сили в певних галузях, пов'язаний з відтоком польських робітників в країни Європейського Союзу. Як повідомляє українська служба Бі-Бі-сі, Міністерство праці Польщі оголосило, що сільськогосподарським робітникам з Росії, Білорусі і України відтепер не будуть потрібні

дозволи на роботу, коли вони прибуватимуть на сезонні роботи строком до трьох місяців. Відповідно до заяви міністерства, громадяни Туреччини, що працювали на легальній підставі в Польщі на протязі, щонайменше чотирьох років, відтепер не будуть зобов'язані продовжувати свої дозволи на роботу.

Все це говорить про необхідність пристосування й України до умов фінансової конкуренції у країнах Євросоюзу, оскільки певні проблеми країни ЄС будуть вирішувати за рахунок країн-сусідів, в цьому числі й України, як це, приміром, починає робити Польща.

Запитання для самоперевірки

1. Що таке фінансова безпека країни?
2. Назвіть основні загрози фінансовій безпеці України.
3. Які чинники впливають на фінансову безпеку України?
4. Що таке податкова безпека України?
5. Чому Українська держава повинна боротися з “олігархізацією” нашої економіки?
6. Що таке “відмивання” брудних грошей і як з цим явищем треба боротися?

Список використаної і рекомендованої літератури до курсу

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ ст. – Львів: Каменяр, 2000. – 303с.
2. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. К.: Атіка, 2002. – 368 с.
3. Біла книга 2006. Оборонна політика України//Військо України. – 2007. - №4. Спеціальний випуск.
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
5. Буковинський С.А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні//Фінанси України. – 2007. - №11. – С.3-30.
6. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ. – 2004.
7. Бюджетна система. Вишкіл студії. Навч. посіб. / Юрій С.І., Бескид Й.М., Дем'янишин В.Г. та ін. – К.: КНЕУ, 2004 – 864 с.
8. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
9. Б'юкенен Д.М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. К.: Вид. Дім. “К.М.Академія”, 2004. – 175 с.
10. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: ЦУЛ, 2004. – 544 с.
11. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
12. Васильєв Ю.В. От годового бюджета к трехлетнему // Финансы. – 2007. - №1. – с. 3 – 5.
13. Вахненко Т.П. Стабілізаційна програма уряду Ференца Дюрчана: Уроки для України//Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 124-132.
14. Вахненко Т.П. Зовнішні корпоративні запозичення та ризики для фінансової стабілізації//Дзеркало тижня. – 2008. – 16.02. – С.9.
15. Вишневський В.П., Чекіна В.Д. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід//Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 43-52.
16. Волощук Г.О., Пасічник Ю.В., Прямухіна Н.В. Фінансові фонди соціального спрямування в Україні. Навч. посіб. – К.: ЦУЛ, 2004. – 184 с.
17. Гайдуцький А.П. Підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектору шляхом розширення бюджетної підтримки // Фінанси України. – 2005. - № 10. – с. 111 – 115.
18. Геєць В.М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки//Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 14-33.
19. Герасимчук З.В., Вахович І.М., Камінська І.М. Фінансова політика сталого розвитку регіону. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 220 с.
20. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
21. Державні фінанси /Під ред. Ю. Немеца і Г. Райта ; Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 306 с.
22. Державні фінанси в розвиткових країнах / Пер. з англійської. – К.: “К.І.С.”, 2006. – 400 с.
23. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посіб. / Карлін М.І., Горбач Л.М., Новосад Л.М. та ін. – К.: Кондор, 2003. – 220 с.

24. Дрозд І.К., Шевчук В.Р. Державний фінансовий контроль. – К., 2007. – 304 с.
25. Жениченко М. Хроніка пікіруючої “Укрнафти”//Дзеркало тижня. – 2008. – 1 березня. – С. 10.
26. Затонацька Т.Г., Лаврентьєв М.М. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків//Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 4-42.
27. Звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за 2007 рік//Голос України. – 2008. – 4 березня. – С. 14.
28. Інформація Міністерства фінансів про виконання державного бюджету у 2007 році//Голос України. – 2008. – 1 березня. – С.6.
29. Карлін М.І. Фінанси зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2004 – 384 с.
30. Карлін М.І. Фінанси України та сусідніх держав: Навч. посіб. – К.: Знання, 2007. – 589 с.
31. Карлін М.І. Фінансова система України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2007. – 324 с.
32. Карлін М.І. Державні фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 348 с.
33. Карлін М.І. Фінансова система сучасної Польщі. Навч. посіб. – Луцьк: ВАТ “Волинська обласна друкарня”, 2008. – 120 с.
34. Кириленко О.П. Фінанси (теорія і вітчизняна практика): Навч. посібник – Тернопіль: Астон, 2002. – 284 с.
35. Косолапов А.И. Специальный налоговый режим для малого бизнеса // Финансы. – 2006. - №2. – с. 35 – 38.
36. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України – К.: Знання, 1999. – 487 с.
37. Крисоватий А.І., Десятнюк О.М. Податкова система: Навч. посіб. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. -331 с.
38. Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. І Франка, 2001. – 608 с.
39. Кузьмук О. Збройні сили країни: стандарти європейські, рух-український//Голос України. – 2008. – 15 січня. – С. 6-7.
40. Лібанова Є.М. Трансформація державної соціальної політики в контексті забезпечення конкурентноспроможності української економіки//Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 34-41.
41. Лютий І.О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки. – К.: Артєк, 1999. – 320 с.
42. Медведєв Ю.Б., Семеніхін І.М., Голота О.П. Фінансове забезпечення Збройних Сил України в умовах реформування//Фінанси України. – 2006. - №1. – С. 5-8.
43. Медведчук Н.А. Підходи до фінансування культури у Польщі на тлі загальноєвропейської культурної політики // Науковий вісник ВДУ. Історичні науки. 2007. - №1. – с. 69 – 74.
44. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. - № 1. – с. 3-12.
45. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
46. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн. - К.: Знання-Прес, 2002. – 464 с.
47. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, ЛТД“, 2005. – 642 с.

- 48.Петренко П. Чи може в демократичній державі Рахункова палата бути розмінною політичною монетою?//Голос України. – 2007. – 7 лютого. – С. 6-7.
- 49.Петренко П. Рахункова палата України: Нові виклики і проблеми державного фінансового контролю//Голос України. – 2008. – 14.03. – С. 11.
- 50.Податкова система України / За ред. Федосова В.М. – К.: Либідь, 1994. – 464 с.
- 51.Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету: Монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 344 с.
- 52.Полозенко Д.В. Фінансове забезпечення загальноосвітніх закладів та шляхи його вдосконалення//Фінанси України. – 2007. - №10. – С. 27-33.
- 53.Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України. Закон України//Голос України. – 2008. – 4 січня. – С. 11-24.
- 54.Розпутенко І. Державні видатки в перехідних економіках. – К.: УАДУ, 1998. – 280 с.
- 55.Рябошлик В. Як здолати корупційний ПДВ//Дзеркало тижня. – 2008 - 5.04. – С. 11.
- 56.Семенихін І.М. Фінансове забезпечення збройних сил в умовах трансформації економіки України. Автореф. дис. канд. економ. наук – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2004. – 20 с.
- 57.Симоненко В.К. Пятилетки независимости. Экономическое эссе. – К.: Знання, 2007. – 544 с.
- 58.Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. - К.: Артєк, 2002. - 279с.
- 59.Стукало Н.В. Деякі аспекти формування фінансової політики України в умовах глобалізації // Фінанси України. – 2006. - № 1. – с. 24-30.
- 60.Суторміна В.М. та ін. Держава. Податки. Бізнес. – К.: Либідь, 1992. – 328 с.
- 61.Ткаченко Н.М., Горова Т.М., Єльченко Н.О. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність: Навч. посіб. – К.: Алерта, 2004. – 554 с.
- 62.Україна на роздоріжжі. Уроки міжнародного досвіду економічних реформ. / За ред. А. Зинденберга та Л. Хоффмана – К.: Фенікс, 1998. – 360 с.
- 63.Шаповалова Л. ВАТ “Укрнафта” має намір закривати нафтогазові свердловини, країна ризикує втратити наявний ресурс власного видобутку//Голос України. – 2008. – 5 березня. – С. 10.
- 64.Bien W. Zarza dzanie finansami przedsebiorstwa. – Warszawa: Difin, 2001. – 337 s.
- 65.Norgaard O. Economic Institution and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-Communist Countries.-London.-2000.
- 66.Laffer A. B., Seymour J.P. The Economics of the Tax Revolt. New York, 1979.
- 67.Owsiak S. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. Warszawa, WNPWN,2001. – 562 s.
- 68.Finanse / Redakcia naukowa Jan Zarzecki.-Bialystok, WSE, 2000. Tom 1,2.
- 69.www.president.gov.ua
- 70.www.rada.gov.ua
- 71.www.kmu.gov.ua
- 72.www.rada.kiev.ua
- 73.www.minfin.gov.ua
- 74.www.me.gov.ua
- 75.www.ukrstat.gov.ua
- 76.www.guboz.gov.ua

77. www.bank.gov.ua

78. www.rainbow.gov.ua

79. www.uceps.com.ua