

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

М. І. Коваль, О. М. Назаренко, О. М. Коваль

Організація виконання бюджету (економіко-правові аспекти)

Опорний курс лекцій

МАУП

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2012

Рецензенти: *В. В. Сопко*, д-р екон. наук, проф., член Аудиторської палати України
Є. М. Сич, д-р екон. наук, проф., заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Грідчина, канд. екон. наук, проф. МКА

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 4 від 27.04.11)

Коваль М. І.

Організація виконання бюджету (економіко-правові аспекти): опорний курс лекцій / М. І. Коваль, О. М. Назаренко, О. М. Коваль. — К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. — 312 с. — Бібліогр.: с. 307–311

ISBN 978-617-02-0095-2

В опорному курсі лекцій розглядаються проблеми організації виконання державного бюджету в Україні, сформованого відповідно до положень Бюджетного кодексу України, та проблеми запровадження казначейської системи його виконання, а також облік і звітність щодо його виконання. Наведено порівняльну характеристику бюджетів розвинених країн та зарубіжний досвід виконання бюджетів, а також проблеми захисту державних фінансів від злочинних посягань.

Для викладачів і студентів економічних та юридичних спеціальностей вищої школи, а також усіх, хто цікавиться питаннями удосконалення бюджетної системи України в цілому та бюджетного процесу зокрема.

- © М. І. Коваль, О. М. Назаренко, О. М. Коваль, 2012
- © Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2012
- © ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012

ISBN 978-617-02-0095-2

ЗМІСТ

Вступ	9
Тема 1. Загальна характеристика державного і місцевих бюджетів	12
1.1. Поняття державного і місцевих бюджетів, зв'язок державного бюджету із соціально-економічними процесами, які відбуваються в Україні.....	12
1.2. Бюджетна система України та принципи її побудови.....	15
1.3. Структура бюджетної системи України, бюджетний устрій, зведений бюджет України.....	18
1.4. Склад бюджетного законодавства України	22
1.5. Бюджетна класифікація та її складові частини	24
1.6. Складові частини бюджету: загальний та спеціальний фонди	30
1.7. Бюджетно-податкова (фіскальна) політика. Принципи оподаткування.....	32
1.8. Поняття податків, їх функції.....	37
1.9. Характеристика напрямів витрат держави	37
<i>Контрольні питання</i>	39
Тема 2. Бюджетний дефіцит і державний борг	41
2.1. Поняття і види бюджетного дефіциту (профіциту).....	41
2.2. Причини утворення бюджетного дефіциту та джерела його фінансування.....	45
2.3. Поняття і види державного та місцевого боргу.....	48
2.4. Характеристика основних концепцій збалансування державного бюджету	52

2.5. Інфляційні та неінфляційні засоби фінансування бюджетного дефіциту	55
2.6. Економічні наслідки державного боргу. Управління державним боргом	58
2.7. Гарантії в системі державного боргу. Організація обслуговування державного боргу	64
<i>Контрольні питання</i>	67
Тема 3. Бюджетний процес	68
3.1. Поняття бюджетного процесу України, його учасники	68
3.2. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі	76
3.3. Організація складання (підготовка) проекту державного бюджету	81
3.4. Розгляд та затвердження проекту закону України про державний бюджет (проекту рішення про місцевий бюджет)	86
3.5. Виконання державного бюджету, включаючи внесення можливих змін до закону (до рішення про місцевий бюджет)	92
3.6. Характеристика процесу контролю за виконанням бюджету	99
3.7. Звіт про виконання бюджету: підготовка, розгляд, затвердження	104
3.8. Повноваження органів законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі	108
3.9. Доступність інформації про бюджет	111
<i>Контрольні питання</i>	113
Тема 4. Касове виконання державного бюджету (банківська модель)	114
4.1. Загальні принципи організації виконання державного та місцевих бюджетів в Україні	114

4.2. Організація касового виконання бюджету.....	116
4.3. Види касового виконання бюджету, їх характеристика	117
4.4. Касове виконання державного бюджету за доходами через банківську систему.....	121
4.5. Касове виконання державного бюджету за видатками через банківську систему.....	123
4.6. Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за доходами	125
4.7. Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за видатками.....	126
<i>Контрольні питання</i>	129

**Тема 5. Касове виконання державного бюджету
(казначейська модель)** 130

5.1. Казначейство в Україні: організаційна структура, завдання і функції	130
5.2. Порівняльний аналіз функцій Державного казначейства України і Міністерства фінансів України	135
5.3. Основні принципи функціонування казначейської системи виконання бюджету	141
5.4. Поняття єдиного казначейського рахунку та управління ним. Порядок відкриття реєстраційних рахунків підприємств, організацій, установ.....	143
5.5. Бюджетне фінансування через органи державного казначейства.....	150
5.6. Контроль за використанням бюджетних коштів.....	163
<i>Контрольні питання</i>	165

**Тема 6. Роль і значення банківської системи
в організації виконання державного бюджету** 166

6.1. Характеристика банківської системи України	166
6.2. Національний банк України: функції та керівні органи.....	172
6.3. Комерційні банки України.....	178
6.4. Грошово-кредитна політика: її сутність, мета та інструменти здійснення	181
6.5. Взаємозв'язок і взаємодія складових загальноекономічної політики держави — грошової, бюджетно-податкової та валютної політики.....	185
6.6. Поняття банківських ризиків	188
6.7. Банківські резерви та резервні вимоги.....	189
6.8. Банки як фінансові посередники.....	191
6.9. Місце НБУ та уповноважених комерційних банків при казначейській системі виконання державного бюджету за доходами та видатками	193
6.10. Центральні банки і грошова система в США (Федеральна резервна система)	196
<i>Контрольні питання</i>	202

Тема 7. Організація бухгалтерського обліку виконання бюджетів за доходами та видатками в органах державного казначейства..... 204

7.1. Облікова політика Державного казначейства України	204
7.2. Організація обліку виконання бюджетів в органах Державного казначейства України.....	206
7.3. План рахунків як спосіб відображення в обліку операцій з виконання бюджетів, його структура та побудова.....	212
7.4. Відображення операцій з виконання бюджетів на рахунках бухгалтерського обліку.....	222

7.5. Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за доходами.....	226
7.6. Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за видатками.....	228
<i>Контрольні питання</i>	230
Тема 8. Організація бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних установах	232
8.1. Основні завдання організації бухгалтерського обліку в бюджетних установах	232
8.2. Нормативно-правова база державного регулювання бухгалтерського обліку в бюджетних установах.....	235
8.3. План рахунків бухгалтерського обліку в бюджетних установах	240
8.4. Реєстри аналітичного та синтетичного обліку бюджетних установ.....	243
8.5. Фінансова звітність бюджетних установ	247
<i>Контрольні питання</i>	250
Тема 9. Зарубіжний досвід організації виконання бюджетів. Порівняльна характеристика бюджетів розвинених країн	252
9.1. Досвід застосування спеціальних технологій бюджетування в організації бюджетного процесу в США, Канаді, Німеччині та інших розвинених країнах.....	252
9.2. Соціально-економічна сутність бюджетів розвинених країн	258
9.3. Особливості функціонування бюджетної системи в США	262
9.4. Особливості функціонування бюджетних систем у Великобританії та Франції	265
9.5. Характеристика бюджетно-фінансової системи Німеччини.....	267

9.6. Характеристика бюджетної політики Російської Федерації.....	276
<i>Контрольні питання</i>	278

Тема 10. Захист державних фінансів

від злочинних посягань	279
10.1. Поняття і сутність бюджетних правопорушень та економічних злочинів.....	279
10.2. Характеристика економічних (фінансових) злочинів та їх види.....	287
10.3. Характеристика злочинів, пов'язаних із шахрайством проти державних фінансових установ.....	289
10.4. Характеристика злочинів, пов'язаних з використанням електронної апаратури та шахрайством проти державних фінансових програм.....	293
10.5. Особливості суб'єкта фінансових злочинів та характеристика методів їх розслідування.....	295
10.6. Роль економічного (фінансового) контролю у виявленні правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері та їх профілактиці.....	297
10.7. Види і форми державного і недержавного фінансового контролю.....	301
<i>Контрольні питання</i>	305
Список рекомендованої літератури	307



ВСТУП

Державний бюджет України і місцеві бюджети, бюджетний процес і державна бюджетна політика в Україні постійно перебувають у полі зору як економістів-аналітиків, так і фінансистів-практиків, оскільки стан державного бюджету країни є вагомим індикатором стану економіки країни в цілому. В умовах ринкової трансформації економічних відносин в Україні зростає роль держави в ефективному розподілі національних фінансових ресурсів для фінансового забезпечення виконуваних нею функцій. За таких обставин особливого значення набуває ефективна організація формування та використання бюджетних фінансових ресурсів, удосконалення процесу управління державними фінансами, адекватного проблемам розвитку економіки країни, та пошук нових організаційних форм касового виконання бюджету.

Ефективність такої організації виконання бюджету можливо забезпечити лише шляхом запровадження досконалої нормативно-правової бази державного регулювання бюджетного процесу, вірним вибором моделі бюджетного устрою, оптимальним співвідношенням дотримання загальнодержавних і регіональних інтересів, чітким розмежуванням функцій і повноважень між суб'єктами бюджетної системи та бюджетного процесу, а також чіткою організацією самого бюджетного процесу і, зокрема, такої важливої його стадії, як виконання державного та місцевих бюджетів за доходами і видатками.

Нормативно-правову основу державного регулювання бюджетного процесу визначають відповідно чинна Конституція України, Бюджетний Кодекс України, Податковий Кодекс України та інші нормативно-правові акти з питань регулювання бюджетних відносин та податкової системи України.

Метою вивчення дисципліни “Організація виконання бюджету” є набуття студентами базових знань щодо функціонування в Україні бюджетної системи як єдиного цілого та її

окремих ланок, ознайомлення їх зі складом і структурою державного бюджету, організацією виконання бюджетів усіх рівнів, побудованою з урахуванням відповідних змін, викликаних існуючими економічними умовами, зокрема щодо організації наповнення дохідної частини державного і місцевих бюджетів та удосконаленням механізмів фінансування видатків бюджетів.

Основні завдання вивчення дисципліни

- оволодіння знаннями щодо побудови бюджетної системи країни, складу та структури дохідної і видаткової частин державного та місцевих бюджетів, змісту бюджетного процесу в цілому і особливо стадії його виконання;
- оволодіння навичками і методами управління бюджетним процесом на стадії його виконання, в тому числі вмінням збирати, систематизувати і аналізувати інформацію, що характеризує стан його виконання за доходами і видатками;
- набуття навичок вільно орієнтуватися в системі обліку виконання бюджету за доходами і видатками, а також у звітності щодо виконання бюджету;
- оволодіння знаннями процедур і механізмів організації виконання державного і місцевих бюджетів та взаємовідносин між різними рівнями органів влади й управління під час організації виконання бюджетів;
- набуття знань і вмінь щодо організації фінансування бюджетного дефіциту і державного боргу;
- вивчення способів фактичного балансування бюджету та допустимих меж бюджетного дефіциту, його причин, наслідків та джерел покриття;
- ознайомлення з організаційними змінами в системі державних і місцевих бюджетів, пов'язаними із запровадженням в Україні відносно нового фінансового інституту — Державного казначейства України;
- ознайомлення із системою організації бухгалтерського обліку в органах державного казначейства та бюджетних установах;

- ознайомлення із зарубіжним досвідом виконання бюджетів, а також проблемами захисту державних фінансів від злочинних посягань;
- оволодіння методами бюджетного фінансового контролю.

У результаті вивчення дисципліни студент повинен вміти самостійно здійснювати організацію виконання державного та місцевого бюджетів та виконувати багатоваріантні розрахунки як в розрізі окремих розділів і статей бюджетної класифікації, так і по бюджету в цілому, організувати розрахунки між відповідними ланками бюджетної системи з відповідним їх обґрунтуванням, забезпечувати збереження та ефективно використання державних фінансових ресурсів.

Курс дисципліни “Організація виконання бюджету” узагальнює та поглиблює знання, отримані студентами при вивченні дисциплін “Фінанси”, “Фінансове право”, “Бюджетна система”, “Бюджетний менеджмент”, “Основи казначейської справи”, “Бухгалтерський облік у бюджетних установах”, “Експертиза та аналіз державного бюджету”, та пов’язаний з такими дисциплінами, як “Фінанси підприємств”, “Фінансовий ринок”, “Фінансова діяльність суб’єктів господарювання”, “Державний фінансовий контроль” тощо.

Водночас проблематика курсу дає можливість розглядати його як окрему дисципліну.

Слід зауважити, що самостійна робота студентів щодо оволодіння знаннями з цієї дисципліни має бути систематичною, послідовною і здійснюватися з використанням певних методичних прийомів та принципів, що дають можливість студенту досконаліше опанувати предмет вивчення. Передусім студент має усвідомити теоретичну та практичну значимість дисципліни, її місце в ряду інших облікових та фінансових дисциплін, детально ознайомитися з найважливішими темами курсу, тісно взаємопов’язаними між собою. Авторами тем (розділів) 1, 2, 3, 5, 7, 10 є М. І. Коваль, 4 і 6 – О. М. Назаренко та 8 і 9 – О. М. Коваль.

Загальна характеристика державного і місцевих бюджетів

- 1.1. *Поняття державного і місцевих бюджетів, зв'язок державного бюджету із соціально-економічними процесами, які відбуваються в Україні.*
- 1.2. *Бюджетна система України та принципи її побудови.*
- 1.3. *Структура бюджетної системи України, бюджетний устрій, зведений бюджет України.*
- 1.4. *Склад бюджетного законодавства України.*
- 1.5. *Бюджетна класифікація та її складові частини.*
- 1.6. *Складові частини бюджету: загальний та спеціальний фонди.*
- 1.7. *Бюджетно-податкова (фіскальна) політика. Принципи оподаткування.*
- 1.8. *Поняття податків, їх функції.*
- 1.9. *Характеристика напрямів витрат держави.*

Література [1–7, 20, 21, 25, 26, 28, 30]

1.1. Поняття державного і місцевих бюджетів, зв'язок державного бюджету із соціально-економічними процесами, які відбуваються в Україні

У загальноживаному значенні бюджет (від англ. *budget* — шкіряний мішок, торба) — це розпис грошових доходів і витрат держави, будь-якого адміністративно-територіального утворення, підприємства, установи чи організації.

Бюджетний кодекс України, прийнятий у новій редакції Верховною Радою України 8 липня 2010 року, у другій статті дає таке визначення бюджету:

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

Отже, держава має свій власний бюджет для фінансового забезпечення виконання нею своїх функцій. Він називається Державний бюджет України. Відповідний республіканський бюджет мають органи влади Автономної Республіки Крим, свої власні бюджети мають також органи місцевого самоврядування.

Та сама друга стаття Бюджетного кодексу України розкриває сутність бюджетів місцевого самоврядування, а саме: — це *“бюджети територіальних громад, сіл, їх об’єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах)”*.

Із названих визначень випливає, що кожна адміністративно-територіальна одиниця (утворення) в країні, а саме: село, їх об’єднання, селище, район, область, міста (в тому числі міста з особливим статусом — Київ та Севастополь), Автономна Республіка Крим і, нарешті, держава в цілому мають свої бюджети (плани доходів і витрат), які використовуються для фінансового забезпечення виконання покладених на них чинним законодавством України завдань і функцій.

Напрями формування і використання бюджетних коштів визначаються Законом України “Про Державний бюджет України”, який на кожний календарний рік приймається Верховною Радою України у строки, визначені Бюджетним кодексом України [4].

Таким чином, кошти Державного бюджету України призначені ефективно забезпечувати соціально-економічний розвиток країни та забезпечувати виконання державою своїх основних функцій: *економічної, соціальної, державного управління (або політичної) та оборонної*.

Державний бюджет є важливою ланкою фінансової системи держави. Сутність бюджету кожної країни визначається природою і функціями держави. Через державні бюджети розподіляється від 20 до 60 % національного доходу [30, с. 6]. Використовуючи фінансові механізми, країни з розвинутою економікою через бюджет ефективно впливають на структуру перебудови держави, її науково-технічну і соціальну політику, норму нагромадження, самозабезпечення енергоресурсами, ефек-

тивність зовнішньоекономічної політики, обсяги валового внутрішнього продукту (ВВП).

Державний бюджет виконує такі основні функції:

- перерозподіляє національний дохід;
- стабілізує процес суспільного відтворення;
- реалізує державну соціальну політику.

Саме через бюджет держава акумулює кошти для фінансування пріоритетних напрямів економіки, соціального розвитку, забезпечує існування держави, активізує заходи щодо економічного витрачання коштів і їх своєчасного надходження на рахунки Державного казначейства України.

Державний бюджет, як економічна категорія, — це сукупність законодавчо регламентованих відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу розподілу і перерозподілу ВВП, а за певних умов — і національного багатства з метою формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів, призначеного для забезпечення виконання державою своїх функцій.

Державний бюджет, як централізований фонд грошових коштів держави, є розписом доходів і видатків цього фонду. Його структура відповідає структурі бюджетного устрою.

З позицій плану бюджет держави розглядається як сукупність Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, областей, районних бюджетів, бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах.

Державний бюджет України є фінансовим планом центральних органів влади і управління. Він відображає загальнодержавні потреби в грошових коштах, джерела їх формування, їх розподіл і перерозподіл, а також характеризує економічну й соціальну політику держави.

Водночас республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети є фінансовими планами регіональних органів представницької та виконавчої влади і відображають їх фінансову і господарську діяльність.

Слід зазначити, що стан державного бюджету, як фінансового плану держави, може характеризуватися такими показниками:

- рівновагою (балансом) доходів і видатків бюджету;
- бюджетним дефіцитом (перевищенням видатків над доходами);
- бюджетним профіцитом (перевищенням доходів над видатками).

Крім цього, державний бюджет, як фінансовий план держави, характеризується також складом доходів і видатків, які відображають фінансово-господарську діяльність держави. Склад доходів і видатків, або їх структуризація, має офіційний і науковий характер. Так, в основу офіційної бюджетної класифікації покладено ознаки, які відіграють визначальну роль у бюджетному процесі. В той же час наукова класифікація дає можливість оцінити структуру доходів і видатків за їх економічним змістом, а саме: у класифікації видатків основним критерієм є їх суспільне призначення (тобто на що витрачаються кошти бюджету), а в класифікації доходів основним критерієм є методи мобілізації коштів (тобто механізм здійснення фінансової політики держави).

Бюджет — основний засіб впливу на стан економіки. Обсяги бюджету (зокрема його дефіциту), характер податкової політики і структура видатків допомагають визначити темпи економічного росту, тенденції, процентні ставки і цінові зміни. Зв'язок бюджету з економікою країни тісний і взаємообумовлений. Не тільки бюджет впливає на економіку країни, а й стан економіки безпосередньо визначає можливості бюджету, його основні показники.

Таким чином, державний бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економіки країни та її соціальної сфери.

1.2. Бюджетна система України та принципи її побудови

Функціонування фінансового механізму держави в економічній системі ринкового типу неможливе без бюджетної системи країни. Без відповідних асигнувань з бюджетної системи неможливо розв'язати жодне завдання розвитку суспільства. Важливу роль у функціонуванні фінансового механізму країни відіграє і підсистема фінансового регулювання, покликана

забезпечити відповідні пропозиції розподілу ВВП і фінансових ресурсів в економіці держави, який здійснюється саме через бюджетну систему.

Засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначаються Бюджетним Кодексом України [2].

Так, пункт 5 частини першої статті другої Кодексу дає таке визначення бюджетної системи України — це *“сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права”*.

Таким чином, бюджетна система України — це сукупність бюджетів усіх рівнів, що існують на території держави, які врегульовані нормами права і формуються на єдиних принципах під впливом відповідного державного ладу та існуючого адміністративно-територіального устрою країни.

Слід зазначити, що державний лад та адміністративно-територіальний устрій України визначаються Конституцією України, зокрема її статтями 1, 2, 5, 6, 7, 132 та 133 [1], а принципи побудови — Бюджетним кодексом України [2, ст. 7].

Побудова бюджетної системи України ґрунтується на таких принципах:

- 1) *принцип єдності бюджетної системи* — така єдність забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- 2) *принцип збалансованості* — означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;
- 3) *принцип самостійності* — Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами бю-

джету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. У свою чергу органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Така самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети;

- 4) *принцип повноти* — означає, що до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
- 5) *принцип обґрунтованості* означає, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил;
- 6) *принцип ефективності та результативності* полягає в тому, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягненні максимального

результату при використанні визначених бюджетом обсягу коштів;

- 7) *принцип субсидіарності* означає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;
- 8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* передбачає бюджетні кошти використовувати тільки на цілі, що визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;
- 9) *принцип справедливості і неупередженості* означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;
- 10) *принцип публічності та прозорості* вимагає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо затвердження звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними місцевими радами з наступним оприлюдненням у офіційних державних та місцевих засобах масової інформації.

1.3. Структура бюджетної системи України, бюджетний устрій, зведений бюджет України

Відповідно до положень статті 5 Бюджетного кодексу України структура *бюджетної системи України 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.

У свою чергу *бюджетами місцевого самоврядування* визнаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Отже, *бюджетний устрій України* — це організація і принципи побудови бюджетної системи України, її структура, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Тобто поняття бюджетний устрій держави є значно ширшим і включає в себе як складову бюджетну систему держави.

Вертикальні рівні бюджетів встановлюються відповідно до політичного устрою країни та її адміністративно-територіального поділу. Основи бюджетного устрою в різних країнах обумовлюються різними чинниками, а тому бюджетні системи різних країн відрізняються принципами її побудови, видами бюджетів, розмежуванням доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи, а також організацією взаємовідносин між різними бюджетами.

Як правило, розрізняють два види бюджетів: центральні та місцеві. У країнах з федеративним устроєм можуть бути два види центральних бюджетів: загальний — для федерації і для окремих суб'єктів федерації.

Система місцевих бюджетів в Україні має трирівневу структуру.

До першого рівня належать:

- бюджет Автономної Республіки Крим;
- обласні бюджети;
- бюджети міст Києва і Севастополя.

До другого рівня належать:

- районні та міські бюджети в Автономній Республіці Крим;
- районні бюджети в областях;
- бюджети міст обласного підпорядкування.

До третього рівня належать:

- бюджети міст районного підпорядкування;
- бюджети районів у містах з районними поділами;
- бюджети сіл, їх об'єднань та селищ.

Для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави використовують таке поняття, як *зведений бюджет*, що є сукупністю показників бюджетів усіх рівнів [2, ст. 6]. Так, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя, тобто зведених показників Державного бюджету України та бюджетів усіх 27 регіонів України.

Таким чином, *бюджетна система країни* — це сукупність бюджетів усіх рівнів, які формуються в даній країні відповідно до її адміністративно-територіального поділу (АТП) та бюджетного устрою.

Бюджетний устрій показує, в який спосіб побудована бюджетна система. Він відображає організацію вертикальної структури бюджетної системи за рівнями влади з відповідним розмежуванням доходів і видатків між ланками бюджетної системи.

У свою чергу *зведений бюджет Автономної Республіки Крим* включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області.

Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища та села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Графічно структура зведеного бюджету України показана на рис.1.

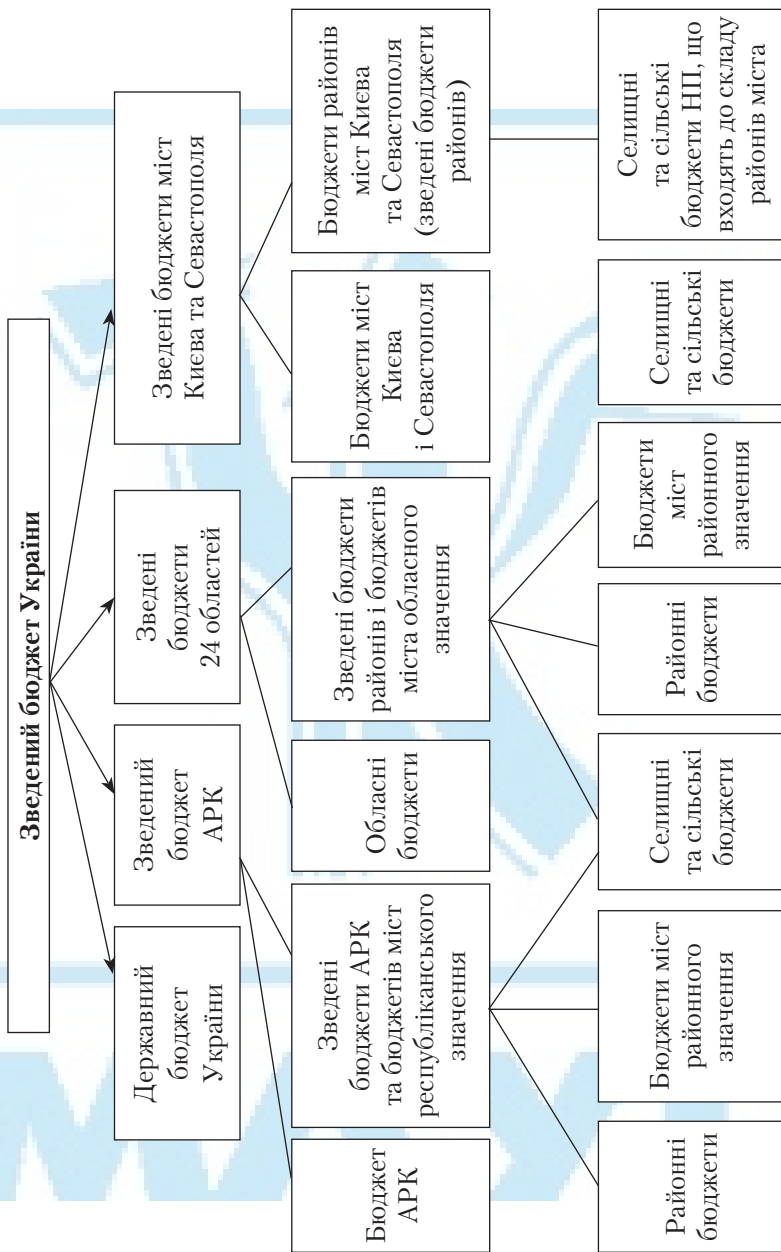


Рис. 1. Структура зведеного бюджету України

Зведений бюджет України є найважливішою складовою у структурі державних фінансів України, до яких належать також фінанси державного сектора економіки, державні централізовані і децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, резервні та страхові фонди держави. Це складові частини економічної (фінансової) системи України, що мають як взаємний вплив на функціонування кожної складової, так і економічної системи в цілому.

Державному бюджету України належить провідне місце в бюджетній системі країни, оскільки через нього здійснюється:

а) фінансування витрат на:

- соціальну сферу;
- економіку;
- оборону;
- науку;
- управління та виконання інших державних функцій.

б) перерозподіл частини фінансових ресурсів між Автономною Республікою Крим, областями, містами Київ і Севастополь.

1.4. Склад бюджетного законодавства України

Бюджетні відносини в Україні відповідно до положень статті 4 Бюджетного кодексу України [2] регулюють такі нормативно-правові акти:

- 1) Конституція України;
- 2) Бюджетний кодекс України;
- 3) закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період (календарний рік);
- 4) інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, передбачені статтею першою Бюджетного кодексу України (тобто, відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів);
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання положень Бюджет-

ного кодексу України та інших законів України, передбачених вищезазначеними пунктами 3) і 4);

- б) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання положень Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених вищезазначеними пунктами 3), 4) і 5);
- 7) рішення про місцевий бюджет;
- 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до положень Бюджетного кодексу України та нормативно-правових актів, передбачених вищезазначеними пунктами 3), 4), 5), 6) і 7).

Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються Бюджетним кодексом України. Крім цього, Кодекс визначає, що надходження та витрати Державного бюджету України визначаються виключно законом про Державний бюджет України на відповідний період.

Слід зауважити, що при здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

Якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені.

Крім зазначеного, розгляд Верховною Радою України законопроектів, що впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається статтею 27 Бюджетного кодексу України [2].

Суть цієї процедури полягає в тому, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів

направляється до Кабінету Міністрів України для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших зацікавлених органів виконавчої влади. Залежно від змісту експертного висновку на такий законопроект у Верховній Раді України вчиняються відповідні дії, передбачені положеннями частин 2 і 3 статті 27 Бюджетного кодексу України та спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

1.5. Бюджетна класифікація та її складові частини

Бюджетний кодекс України, зокрема його стаття 8, визначає бюджетну класифікацію, яка є єдиною для всіх суб'єктів бюджетного процесу в Україні і встановлює структуру групування статей доходів і видатків відповідно до їх програмного, економічного, функціонального і відомчого змісту [2].

Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування боргу, а також забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних питань.

Міністр фінансів України з метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями і економічним характером видатків бюджету затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України [20].

Бюджети всіх рівнів складаються та виконуються згідно з бюджетною класифікацією. Отже, *бюджетна класифікація — це єдине систематизоване згрупування доходів і видатків та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.*

Бюджетна класифікація забезпечує чіткість бюджетного планування і прогнозування, а також надає можливість об'єднувати як окремі індивідуальні кошториси, так і складати зведені кошториси видатків по відповідних ланках бюджетної системи. Без бюджетної класифікації практично неможливо складати проекти бюджетів, зіставляти видатки по однотипних установах, які фінансуються із бюджету, визначати рівні видатків по них чи аналізувати бюджети за кілька років. Таким чином, бюджетна класифікація надає системності даним окремих кошторисів, бюджетів та зведених бюджетів і об'єктивно надає можливість широкого застосування в бюджетному процесі сучасних комп'ютерних технологій.

Звіти про виконання кошторисів і бюджетів складаються за тією самою класифікацією, за якою складаються ці кошториси і бюджети. Саме це дає змогу проводити глибокі перевірки і аналізи використання коштів за статтями видатків кошторисів і бюджету в цілому.

Основою бюджетної класифікації доходів є *джерела доходів*, а основою класифікації видатків — *цільове використання бюджетних коштів*.

Бюджетна класифікація відповідно до положень статті 8 Бюджетного кодексу України має такі складові частини (розділи):

- 1) класифікація доходів бюджету;
- 2) класифікація видатків та кредитування бюджету;
- 3) класифікація фінансування бюджету;
- 4) класифікація боргу.

Відповідно до вимог статті 8 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України наказом від 27 грудня 2001

року № 604 (з відповідними змінами та доповненнями, внесеними наказами Міністерства фінансів України від 2 квітня 2002 року № 233 та від 19 квітня 2002 року № 267) затвердило та з 1 січня 2002 року ввело в дію відповідну бюджетну класифікацію, яка є чинною і сьогодні [23].

Розглянемо детально складові цієї бюджетної класифікації або її розділи.

Розділ I. Класифікація доходів бюджету та їх структура.

Доходи бюджету складаються із таких розділів [2, ст. 9]:

- 1) податкові надходження (груповий код — 10.000.000);
- 2) неподаткові надходження (груповий код — 20.000.000);
- 3) доходи від операцій з капіталом (груповий код — 30.000.000);
- 4) офіційні трансферти (груповий код — 40.000.000);
- 5) доходи державних цільових фондів (груповий код — 50.000.000).

Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори (обов'язкові платежі) та інші платежі.

Податки — це плата суспільства за виконання державою її функцій, що має форму відрахування частини вартості валового національного продукту на загальносуспільні потреби.

Неподатковими надходженнями визнаються доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори і платежі; доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження.

Доходи від операцій з капіталом — це надходження від продаж матеріальних цінностей, майна, землі, нематеріальних активів та податків на фінансові операції і операції з капіталом.

Офіційні трансферти — це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших державних або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Доходи державних цільових фондів — це доходи фондів, створених за рахунок фінансових ресурсів, залучених державою

для фінансування суспільних потреб з визначених джерел, які мають цільове призначення (Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Державний інноваційний фонд України, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Збір за забруднення навколишнього природного середовища, Відрахування і збори на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування, інші фонди та цільові фонди, що створюються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади).

Кошти зазначених вище державних цільових фондів, крім коштів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та Пенсійного фонду України, включаються до Державного бюджету України.

Розділ II. Класифікація видатків та кредитування бюджету [2, ст. 10] програмної класифікації (1), відомчої класифікації (2) та функціональної класифікації (3).

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- а) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету (1);
- б) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету (2);
- в) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету (3);

Також видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

1) *Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету* застосовуються при формуванні бюджету за програмно-

цільовим методом (з 2003 року Державний бюджет України формується за програмно-цільовим методом).

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах.

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

2) *Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету* визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів (тобто тих розпорядників, котрі в Державному бюджеті України зазначені окремим рядком) для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

На основі відомчої класифікації Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

3) *Функціональна класифікація видатків бюджету* має такі рівні деталізації:

- а) розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, функцій Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;
- б) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями використання бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

4) *За економічною класифікацією видатки бюджету* поділяються на:

- а) поточні видатки;
- б) капітальні видатки.

Їх склад визначається Міністерством фінансів України.

Крім названих програмної, відомчої, функціональної та економічної класифікації видатків бюджету, існує також класифікація кредитування бюджету за типом позичальника, яка поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету та повернення кредитів до бюджету. Також у складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і видатки (витрати) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Розділ III. Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття *дефіциту бюджету* і напрямки витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті перевищення доходів бюджету над його видатками (*профіцит бюджету*) [2, ст. 11]. До цієї категорії належать також *платежі з погашення основної суми боргу*.

Класифікація фінансування бюджету здійснюється за такими ознаками:

- 1) *фінансування за типом кредитора* — за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань;
- 2) *фінансування за типом боргового зобов'язання* — за засобами, що використовуються для фінансування дефіциту або профіциту бюджету.

Класифікація фінансування бюджету визначає обсяги внутрішнього (код — 200.000) та зовнішнього (код — 300.000) джерела фінансування бюджету.

Розділ IV. Класифікація боргу. Тут наведено структуру внутрішнього і зовнішнього боргу країни. Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим та територіальних громад міст. Борг класифікується також за типом кредитора або власника боргового зобов'язання та за типом боргового зобов'язання.

Слід зазначити, що згаданий вище наказ Міністра фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 [20], виданий на перехідний період напередодні набрання чинності всіх статей першої редакції Бюджетного кодексу України (з 1 січня 2002 року), затвердив також тимчасову класифікацію видатків міс-

цевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків бюджету).

1.6. Складові частини бюджету: загальний та спеціальний фонди

Бюджет може складатися із загального і спеціального фондів [2, ст. 13]. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

1) *Загальний фонд бюджету включає такі складові частини:*

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
- всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень до загального фонду бюджету);
- фінансування загального фонду бюджету.

Спеціальний фонд бюджету включає такі складові частини:

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

Частиною четвертою статті 13 Бюджетного кодексу України детально розкривається склад власних надходжень бюджетних установ, які отримуються ними додатково до коштів загального фонду бюджету.

Так, зокрема, власні надходження бюджетних установ поділяються на такі дві групи:

- *перша група* — надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;
- *друга група* — інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі *першої групи* виділяються такі чотири підгрупи:

- перша — плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;
- друга — надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;
- третя — плата за оренду майна бюджетних установ;
- четверта — надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна).

У складі *другої групи* виділяються такі три підгрупи:

- перша — благодійні внески, гранти та дарунки;
- друга — кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів;
- третя — кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Власні надходження бюджетних установ використовуються в рамках обмежень, встановлених Бюджетним кодексом України, на організацію фінансового забезпечення основної діяльності бюджетних установ та їх господарських потреб тощо.

Підставою для рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути *виключно* Бюджетний кодекс України та закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень

шляхом внесення змін до закону України про Державний бюджет України чи рішення відповідної ради [2, ч. 7 ст. 13].

Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду, на відповідну мету.

Бюджетний кодекс України не допускає створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами [2, ч. 9 ст. 13].

1.7. Бюджетно-податкова (фіскальна) політика.

Принципи оподаткування

Бюджетно-податкова політика — це насамперед заходи, що вживаються центральними органами влади (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною податковою службою, Державним казначейством України, іншими міністерствами та відомствами України) щодо визначення і реалізації її основних напрямів, зміни державних видатків, системи оподаткування і стану державного бюджету, спрямованих на забезпечення повної зайнятості населення і виробництво неінфляційного валового національного продукту (ВНП).

Розрізняють два напрями бюджетно-податкової політики [30, с. 13]:

- 1) стимулююча (фіскальна експансія);
- 2) стримуюча (фіскальна рестрикція).

Стимулююча бюджетно-податкова політика в короткостроковій перспективі має на меті подолання циклічного спаду економіки і *передбачає збільшення державних видатків, зниження податків або комбінування таких заходів.*

У довгостроковій перспективі політика зниження податків може привести до збільшення пропозицій факторів виробництва і зростання економічного потенціалу країни.

Досягнення такої мети пов'язано із проведенням комплексної податкової реформи, запровадженням Податкового кодексу України, що може супроводжуватися обмежувальною

кредитно-грошовою політикою Національного банку України та оптимізацією структури державних витрат.

Стримуюча бюджетно-податкова політика має на меті обмежити циклічне піднесення економіки і передбачає скорочення державних витрат, збільшення податків або комбінування таких заходів.

У короткостроковій перспективі ці заходи дають змогу знизити інфляцію ціною зростання безробіття і спаду виробництва.

У довгостроковій перспективі зростаюче податкове навантаження може стати причиною для спаду сукупних пропозицій і розгортання механізму стагнації, особливо у тих випадках, коли скорочення державних витрат здійснюється пропорційно за всіма статтями бюджету і не створюється пріоритетів на користь державних інвестицій в інфраструктуру ринку праці.

Тривала стагнація на фоні неефективного керування державними витратами створює передумови для руйнування економічного потенціалу, що часто зустрічається в економіках перехідного періоду, в тому числі і в Україні.

Крім зазначених заходів, економічна політика держави передбачає побудову системи оптимального оподаткування, яка має ґрунтуватися на дотриманні певних принципів. Такі чотири важливі принципи оподаткування були сформульовані ще Адамом Смітом. Їх суть:

- 1) платники податків повинні брати участь в утриманні уряду відповідно до доходів, котрі вони отримують під його началом і захистом;
- 2) податок має бути точно визначеним (строк сплати, спосіб і сума платежу);
- 3) вид податку, спосіб сплати і строк сплати мають бути зручними для платника;
- 4) кожний податок має вилучати із кишені народу якомога менше зверх того, що він віддає казначейству (тобто податкова система і податкова служба держави повинні бути по можливості дешевими в їх державному утриманні. — *Авт.*).

З того часу видатні економісти, податківці намагаються створити таку податкову систему, яка б давала змогу оптимально дотримуватися названих принципів. Комуś це вдається більшою мірою, комуś — меншою. Однак експерименти з побудови такої системи тривають і досі у багатьох країнах.

Слід зазначити, що *реалізація бюджетно-податкової політики в країні* здійснюється через систему законодавчих і нормативних актів. Важливо знати при цьому, що відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються податки і збори. А це значить, що будь-який державний орган центральної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не може самостійно без рішення Верховної Ради України встановлювати на відповідній території нові податки і збори — ні Міністерство фінансів України, ні Державна податкова служба, ні місцеві ради.

Податкова система України встановлена законодавством України, яке регулює питання оподаткування в країні, визначає механізм справляння податків і контролю, порядок зарахування їх до доходної частини бюджету.

Правові засади формування Основних напрямів бюджетної політики держави визначаються положеннями статті 95 Конституції України [1]. Так, згідно з положеннями зазначеної вище статті Конституції України *“Бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.*

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені”.

Вищезазначені конституційні вимоги до бюджетної системи та публічної бюджетної політики держави конкретизовані в статті 33 Бюджетного Кодексу України, яка регламентує механізм визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період [2].

Так, Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє *проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому*, подає його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Паралельно Національний банк України у строк до *15 березня року, що передує плановому*, розробляє та подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогнозні монетарні показники на наступний рік, а також до *1 квітня року, що передує плановому* – проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік, які використовуються Міністерством фінансів України для складання проекту закону про Державний бюджет України.

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

Бюджетний кодекс України висуває певні вимоги до змісту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період [2, ч. 4 ст. 33], які мають ґрунтуватися на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку, а також містити положення щодо:

- 1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття);
- 2) основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бю-

джет України, граничного обсягу державного боргу, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

- 3) пріоритетних завдань податкової політики;
- 4) реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;
- 5) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;
- 6) інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

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, у тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України.

Важливою складовою бюджетно-податкової політики є власне податкова політика, яка здійснюється на макрорівні як складова загальної економічної стратегії та фінансової політики держави в цілому, а на мікрорівні як податкова політика щодо окремого підприємства.

Податкова політика є важливим інструментом державного регулювання економіки, від якого залежить стан фінансових ресурсів держави, її бюджет [3].

Отже, податкова політика – це складний механізм, який можна визначити як сукупність податкового менеджменту та системи оподаткування. У свою чергу, податковий менеджмент складається із відповідної нормативно-правової бази та інформаційної бази, податкового аналізу, планування податкових платежів, контролю та регулювання.

Система оподаткування країни визначається фінансовою та загальноекономічною стратегією держави. У світі не існує ідеальної податкової політики. Кожна має свої позитивні і негативні сторони, котрі треба знати. Саме тому для удосконален-

ня податкової політики в Україні необхідно вивчати і власний досвід, і досвід інших країн.

1.8. Поняття податків, їх функції

Податки — це обов’язкові платежі фізичних і юридичних осіб, що справляються державою для фінансового забезпечення виконання своїх функцій.

За своєю природою податки виконують чотири функції:

- фискальну;
- регулюючу (або економічну);
- стимулюючу;
- контрольну.

Найважливішими з них є дві: *фискальна*, яка стосується безпосередньо інтересів державної казни — утворення державних грошових фондів, та *економічна*, яка означає, що за допомогою податків здійснюється перерозподіл коштів, що активно впливає на економічні процеси в країні.

Обидві функції взаємопов’язані, хоча, як справедливо зазначає Л. Л. Осипчук, у першій відображається ставлення платників податків до держави, а в другій — ставлення держави до платників податків [36, с.13].

Крім податкових і неподаткових надходжень, доходну частину бюджету формують також інші її складові, а саме: доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти та доходи державних цільових фондів. Однак саме *податки становлять лівову частку доходної частини бюджету будь-якої країни. Їх перелік, порядок справляння і визначення бази оподаткування регулюються в Україні Податковим кодексом, прийнятим Верховною Радою України 2 грудня 2010 року* [3].

1.9. Характеристика напрямів витрат держави

Як ми вже зазначали, фінансові ресурси держави, зокрема кошти державного бюджету, використовуються (витрачаються) на фінансове забезпечення виконання державою своїх функцій — *економічної, соціальної, державного управління (або політичної) та оборонної.*

В умовах становлення ринкових відносин держава *постійно виділяє асигнування на розвиток економіки за рахунок бюджету (перший напрям витрат)*, котрі мають стійку тенденцію до скорочення. Таке скорочення пов'язано з тим, що на зміну адміністративних методів керування розвитком економіки приходять економічні, ринкові методи, коли розвиток більшості галузей економіки забезпечується її приватним сектором.

Разом з тим існують галузі, котрі без державної допомоги в умовах ринкових відносин не мають достатніх фінансових джерел для розвитку, але вони суттєво впливають на загальний стан розвитку економіки держави. Це насамперед паливно-енергетичний, агропромисловий та металургійний комплекси, підприємства оборонної промисловості.

Крім цього, в ринкових умовах лише за державної підтримки можуть розвиватися окремі наукові і технологічно складні виробництва, наприклад, функціональна і прикладна наука, авіакосмічна галузь тощо.

Необхідність державної підтримки розвитку економіки в Україні обумовлена також *необхідністю структурної перебудови галузей економіки*, її деінтеграція, оскільки в умовах існування союзної держави національна економіка була зорієнтована на потреби в першу чергу народногосподарського комплексу Союзу РСР.

Другим важливим напрямом використання бюджетних коштів є фінансове забезпечення діяльності галузей соціальної сфери, результатом якої є створення духовних цінностей, надання соціально-культурних і побутових послуг, у тому числі в галузі освіти і охорони здоров'я, соціального захисту населення.

У галузях соціальної сфери використовується значна частина фінансових ресурсів держави. Їх обсяг становить трохи більше 30 % валового внутрішнього продукту (ВВП).

Третім напрямом використання бюджетних коштів є фінансове забезпечення виконання державою функцій державного управління (або політичної функції). Витрати на управління розрізняють за джерелами їх покриття.

У бюджеті передбачаються витрати на утримання вищих органів державної влади і управління — законодавчої, виконавчої і судової, а також місцевих органів влади.

Розміри витрат на їх утримання визначаються відповідними кошторисами Верховної Ради України, Верховного Суду України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших вищих судових інстанцій, а також кошторисами по кожному міністерству і відомству. У кожному кошторисі передбачаються витрати за окремими статтями, що обґрунтовуються відповідними розрахунками. Контроль за плануванням і використанням витрат на державне управління здійснює Міністерство фінансів України та підпорядкована йому Державна контрольно-ревізійна служба.

Всі міністерства і відомства розробляють і надають Міністерству фінансів України кошториси своїх витрат для врахування їх у бюджеті. Аналогічно і місцеві виконавчі органи надають свої кошториси і обґрунтування до них для врахування їх у складі місцевих бюджетів.

Четвертим напрямом витрат бюджетних коштів є фінансове забезпечення виконання державою оборонної функції. Ці витрати здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України. Кожна держава має захищати свій суверенітет, кордони і утримувати для цього власні Збройні сили. Всім відомий глибокий за своїм змістом вислів імператора Франції Наполеона Бонапарта — “Держава, котра належним чином не утримує свою власну армію, через певний час буде змушена утримувати чужу армію”. І тому кожна держава повинна витрачати бюджетні кошти на утримання власних Збройних сил, забезпечення їх високої боєздатності і військової майстерності, на створення сучасних систем озброєння тощо.

Контрольні питання

1. Яким чином здійснюється взаємний вплив економіки і бюджету?

2. Які основні функції виконує Державний бюджет України?
3. Виконання яких державних функцій забезпечується фінансовими ресурсами державного бюджету?
4. На яких принципах ґрунтується побудова бюджетної системи України?
5. Назвіть джерела бюджетного права.
6. Назвіть складові доходів бюджету, їх основні статті.
7. Назвіть напрями видатків бюджету, їх основні статті.
8. Що таке бюджетна класифікація та яка її структура?
9. Назвіть складові частини бюджету та складові його формування.
10. Розкрийте сутність бюджетно-податкової політики держави і які органи в державі її визначають?
11. Назвіть принципи оподаткування, сформульовані Адамом Смітом, а також функції податків.
12. Дайте характеристику напрямів бюджетних витрат держави.

МАУП

Бюджетний дефіцит і державний борг

- 2.1. *Поняття і види бюджетного дефіциту (профіциту).*
- 2.2. *Причини утворення бюджетного дефіциту та джерела його фінансування.*
- 2.3. *Поняття і види державного та місцевого боргу.*
- 2.4. *Характеристика основних концепцій збалансування державного бюджету.*
- 2.5. *Інфляційні та неінфляційні засоби фінансування бюджетного дефіциту.*
- 2.6. *Економічні наслідки державного боргу. Управління державним боргом.*
- 2.7. *Гарантії в системі державного боргу. Організація обслуговування державного боргу.*

Література [2–6, 10, 11, 21, 26, 28, 33, 34, 36,]

2.1. Поняття і види бюджетного дефіциту (профіциту)

Бюджетний кодекс України дає визначення таких парних категорій, протилежних за своїм змістом і впливом на бюджетне фінансування, як дефіцит і профіцит бюджету [2, ст. 2].

Дефіцит бюджету — це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів із бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Профіцит бюджету — це перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів із бюджету).

Дефіцит державного бюджету — це по суті перевищення постійних видатків над постійними доходами бюджету, якими є податкові і неподаткові надходження, які за бюджетною класифікацією віднесені до доходів бюджету. Бюджетний дефіцит не означає незбалансованості бюджету, оскільки ще при його складанні і затвердженні встановлюються відповідні джерела фінансування, зокрема за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень. А отже, необхідно чітко розрізняти такі поняття, як бю-

джетний дефіцит і незбалансованість бюджету у зв'язку з незначеністю у джерелах покриття дефіциту.

Прийняття Державного бюджету України або місцевих бюджетів на відповідний бюджетний період з дефіцитом відповідно до положень частини першої статті 14 Бюджетного кодексу України дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету з урахуванням особливостей, визначених статтею 72 Бюджетного Кодексу України [2, ст. 72].

Після проголошення незалежності нашої держави Державний бюджет України формувався у складних умовах. Це відбувалося внаслідок неефективного функціонування економіки, поглиблення фінансової і соціально-політичної кризи, зменшення податкової бази, призупинення інвестиційної діяльності як державного, так і приватного секторів економіки, високого рівня інфляції, безробіття, зниження рівня життя населення. Названі фактори спричинили незбалансованість державного бюджету в напрямі перевищення видатків над доходами, тобто спричинили дефіцит бюджету, на покриття якого використовувалися внутрішні і зовнішні запозичення. Таким чином, через дефіцит бюджету держава змушена була брати на себе певні боргові зобов'язання. Таке явище, як дефіцит бюджету, характерне для державних бюджетів майже усіх країн світу. Покривається він за рахунок запозичень (боргових зобов'язань країни) у фізичних та юридичних осіб як своїх (резидентів), так і зарубіжних (нерезидентів).

Природа бюджетного дефіциту є різною. У разі коли бюджетний дефіцит пов'язаний із кризовими явищами в економіці, неефективністю фінансово-кредитної системи, дефіцит є надзвичайним явищем, що потребує вжиття дієвих заходів уряду щодо стабілізації і розвитку економіки, прийняття парламентом країни відповідних політичних рішень.

У сучасних умовах розвитку світового господарства в багатьох країнах світу дефіцит державного бюджету становить від 2 до 10 відсотків ВВП, а то й більше. Існує тенденція до стабілізації бюджетного дефіциту в середньосвітовому вимірі на рів-

ні 4–5 відсотків ВВП. Як свідчить зарубіжний досвід, дефіцит державного бюджету на рівні більше 5 % ВВП вже може призводити до зниження інвестиційної активності, що в подальшому переростає в різні види кризових явищ.

У науковій літературі зустрічаються твердження, що бюджетний дефіцит може мати позитивний вплив на поживлення економічного життя. Можна погодитися лише з тим, що сприяти економічній активності може не сам бюджетний дефіцит, а джерела його фінансування. У тих країнах, де добре розвинений ринок державних цінних паперів, рівень бюджетного дефіциту менш відчутно впливає на стан економіки поточного періоду, але обов'язково негативно впливає на стан економіки в майбутньому.

Бюджетний дефіцит не можна оцінювати однозначно, оскільки завжди необхідно враховувати всі його чинники.

Розрізняють поняття *стійкий дефіцит бюджету*, який існує в довгостроковому періоді, та *тимчасовий дефіцит*, що викликається тимчасовими касовими розривами під час виконання бюджету або іншими непередбачуваними обставинами.

Бюджетний дефіцит характеризується також за ознаками:

- форми прояву;
- причини виникнення;
- спрямування коштів;

За формою прояву бюджетний дефіцит розрізняють як *відкритий і прихований, або латентний*.

Латентний дефіцит (або прихований) — це бюджетний дефіцит, що занижує розміри фактичного бюджетного дефіциту і державного боргу, що досить часто робиться із політичних міркувань цілеспрямовано і свідомо (наприклад, перед виборами), а також у рамках “жорсткого” урядового курсу на щорічний збалансований бюджет [36, с. 22].

За причинами виникнення бюджетний дефіцит поділяється на *свідомий і вимушений*. Вимушений дефіцит є наслідком економічної та фінансової кризи. *Свідомий бюджетний дефіцит* пов'язаний з обмеженням рівня оподаткування і забезпечення

частини бюджетних видатків через позики (латентний дефіцит є, як правило, і свідомим).

За спрямуванням бюджетних коштів розрізняють бюджетний дефіцит розвитку та поточний бюджетний дефіцит.

В економічній теорії [36, с. 23] розрізняють і інші види дефіциту державного бюджету:

- фактичний;
- циклічний;
- структурний.

Фактичний дефіцит — це реальне перевищення видатків над доходами державного бюджету.

Циклічний дефіцит — це дефіцит, спричинений автоматичним скороченням податкових надходжень і збільшенням державних трансфертів на фоні спаду ділової активності в економіці.

Структурний дефіцит — це різниця між видатками і доходами бюджету в умовах повної зайнятості працеспроможного населення країни.

При цьому циклічний дефіцит оцінюється як різниця між фактичною величиною бюджетного дефіциту і структурним дефіцитом.

Відповідно до закону України про Державний бюджет на відповідний рік визначається граничний розмір дефіциту бюджету та джерела його покриття за рахунок внутрішнього та зовнішнього фінансування. А також встановлюється граничний розмір державного внутрішнього та зовнішнього боргу України на 1 січня наступного за бюджетним роком з визначенням конкретних напрямів використання фінансових ресурсів.

Профіцит бюджету — це перевищення доходів над видатками, затверджується виключно з метою погашення основної суми боргу та на забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та на придбання цінних паперів з урахуванням особливостей, визначених статтею 72 Бюджетного Кодексу України.

Оборотний залишок бюджетних коштів — це частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка

формується на початок планового бюджетного періоду з метою покриття тимчасових касових розривів.

Збереження розміру оборотного бюджетного залишку на кінець бюджетного періоду має бути обов'язковим. Оборотний бюджетний залишок встановлюється в розмірі не більше 2 відсотків планових видатків загального фонду бюджету [2, ч. 3, ст. 14] і затверджується відповідно у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет). На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережений у встановленому Бюджетним кодексом України розмірі.

Норма частини другої статті 14 названого Кодексу передбачає, що профіцит бюджету затверджується з метою погашення боргу, забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів з урахуванням особливостей, визначених статтею 72 цього Кодексу.

Варто пам'ятати, що фінансування бюджетного профіциту за рахунок запозичень дає змогу на короткий період знизити інфляційну напругу та уникнути емісійного збільшення грошової маси і податкового тиску на населення та суб'єкти підприємництва.

2.2. Причини утворення бюджетного дефіциту та джерела його фінансування

Головними причинами стійкого бюджетного дефіциту і збільшення державного боргу є:

- збільшення державних видатків без відповідного зростання державних доходів;
- циклічні кризові спади в економіці і зниження ефективності функціонування окремих видів економічної діяльності;
- скорочення надходження податків і, відповідно, скорочення доходної частини бюджету внаслідок негативного впливу таких факторів:
 - стану економічної кон'юнктури;
 - несвоєчасного проведення структурних змін в економіці;

- недостатньої інституціоналізації “тіньової” економіки;
- неефективного митного контролю;
- низької фінансової дисципліни суб’єктів господарювання;
- віртуального перерозподілу власності;
- наявності пільг в оподаткуванні;
- криміналізації економічної діяльності;
- низької конкурентоспроможності продукції;
- нестабільності національної валюти;
- інфляційних процесів та інших об’єктивних і суб’єктивних факторів, що негативно впливають на економічну і соціальну політику держави.

Відповідно до положень статті 15 Бюджетного кодексу України [2] джерелами фінансування дефіциту бюджетів є:

- кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов’язані з процесом приватизації) – щодо державного бюджету;
- повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів;
- вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

З метою протидії інфляційним процесам, безпосередньо пов’язаним з емісійною діяльністю центрального банку країни, як джерелом покриття дефіциту бюджету, частина друга статті 15 Бюджетного кодексу України містить застереження стосовно того, що емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України. Така норма Кодексу є надзвичайно прогресивною і, як свідчить досвід інших країн щодо використання емісійних важелів для покриття дефіциту бюджетних коштів, ставить вагому перепону інфляційним процесам, що неухильно прогресують.

Слід зазначити, що *право на здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень у межах, визначених законом про Державний*

бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України або особі, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України. При цьому Кабінет Міністрів визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид валюти, строк та відсоткову ставку державного запозичення.

До державних зовнішніх запозичень належать кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації в країні інвестиційних програм (проектів). Відповідно до укладених кредитних договорів кошти для реалізації таких інвестиційних програм (проектів), а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів. Такі кредитні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлене законом.

Для фінансування дефіциту місцевого бюджету Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (за винятком випадків, передбачених статтею 73 Бюджетного кодексу України). Це випадки, коли зазначені місцеві органи можуть отримувати позики на покриття тимчасових касових резервів місцевих бюджетів на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами. Порядок та умови отримання і погашення таких позик визначаються Кабінетом Міністрів України.

Місцеві внутрішні запозичення відповідно до частини третьої статті 16 Бюджетного кодексу України *можуть здійснювати лише місцеві ради міст з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень.*

Бюджетна установа, наприклад, не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено від-

повідні бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету). Також Бюджетний кодекс України забороняє надання позик з одного бюджету іншому.

2.3. Поняття і види державного та місцевого боргу

Державний борг — це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Місцевий борг — це загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Державне запозичення — це операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Місцеве запозичення — це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Крім вищезазначених, Бюджетний кодекс України [2, ст. 2] дає також визначення понять гарантованого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу, якими відповідно є загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання — резидентів України щодо отриманих та непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними чи місцевими гарантіями.

В економічній літературі зустрічається й інше, дещо відмінне від вищезазначених, визначення державного і місцевого боргу, а саме:

державний борг (місцевий борг) — це загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), яка складається з усіх випущених і непо-

гашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Таке визначення державного (місцевого) боргу охоплює не лише фактичні боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), але й потенційні боргові зобов'язання, котрі можуть стати реальними внаслідок виданих кредиторам гарантій. Так, при наданні державних гарантій виникає потенційний державний борг, який стає реальним за умови відшкодування кредитору суми зобов'язань позичальника, за якими держава була гарантом.

Слід зазначити, що борг є важливим елементом кругообігу “доходи-витрати”. Якщо в економіці країни зростають доходи, то зростають і заощадження, які мають бути використані домашніми господарствами, комерційними банками і компаніями та урядом. За економічною сутністю *створення боргу* — це *функціонування фінансового механізму, за допомогою якого заощадження (вільні фінансові ресурси) власників передаються економічним агентам, що здійснюють витрати, для їх цільового використання з метою отримання додаткових доходів.*

Якщо домогосподарства не схильні до запозичень, а держава не створила для цього належних стимулів, то приватна заборгованість на ринку фінансів зростає недостатньо швидко, аби поглинути (залучити в обіг) зростаючий обсяг заощаджень. Отже, щоб економіка країни була в стані повної зайнятості фінансових ресурсів, то створені заощадження мають бути якомога повніше використані державою шляхом приросту внутрішнього державного боргу чи зовнішнього, якщо залучаються вільні фінансові ресурси (заощадження) інших країн.

Отже, державний борг — це загальний розмір накопиченої заборгованості уряду країни перед власниками державних цінних паперів, який дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вилученням бюджетних надлишків.

За своєю економічною сутністю державний борг визначає економічні відносини держави як позичальника з її кредито-

рами (резидентами та нерезидентами) з приводу перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та повернення.

Розрізняють поточний і капітальний, внутрішній і зовнішній державний борг, борг в національній та іноземній валюті.

Поточний борг — це сума заборгованості держави, що підлягає погашенню в поточному році разом із належними до сплати в цей самий період процентами з усіх випущених на даний момент позик.

Капітальний борг — це загальна сума заборгованості та процентів, що мають бути виплачені за позиками держави на певну дату.

Залежно від того, кому держава заборгувала — своїм (внутрішнім) кредиторам чи зарубіжним (зовнішнім), розрізняють *внутрішній державний борг (переважно в національній валюті) та зовнішній державний борг (в іноземній валюті).*

Більш обтяжливим для держави є *зовнішній державний борг*, оскільки держава може покрити його і проценти лише за рахунок експорту товарів, сировини, послуг, золота або вільно конвертованої валюти. Державний борг в іноземній валюті виникає в результаті здійснення безпосереднього запозичення коштів в урядів зарубіжних країн, міжнародних фінансово-кредитних організаціях, іноземних банках, а також розміщення державних боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталів.

Внутрішній борг розподіляється між населенням країни шляхом випуску цінних паперів або за рахунок зростання податків. Внутрішній борг складається в основному із запозичень і вкладів населення. Різновидністю державного боргу є банкноти, лотерейні білети, облігації, гарантійні казначейські зобов'язання.

Зовнішній державний борг — це заборгованість держави перед іноземними громадянами, компаніями, урядами та міжнародними фінансовими організаціями. До складу зовнішнього державного боргу входять такі елементи:

- заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних організацій економічного розвитку;

- заборгованість за позиками, наданими іноземними державами, в тому числі за позиками, наданими під гарантії уряду;
- заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками;
- заборгованість за позиками, наданими постачальниками;
- коригування, пов'язані з різницею у вартісній оцінці цінних паперів, що створюються між номінальною вартістю і ціною придбання;
- інша зовнішня заборгованість.

Внутрішній державний борг — це заборгованість держави домогосподарствам і компаніям даної країни, які володіють цінними паперами, випущеними її урядом. До складу внутрішнього державного боргу входять такі елементи:

- заборгованість перед юридичними особами;
- заборгованість перед фізичними особами за цінними паперами та компенсаціями за ними;
- заборгованість перед банківськими установами;
- інша внутрішня заборгованість.

Державний борг тісно пов'язаний з бюджетним дефіцитом, який може покриватися або за рахунок збільшення державного боргу, або за рахунок грошової маси.

Бюджетний кодекс України встановлює граничні обсяги боргу та гарантій, а також механізм дотримання їх зобов'язань. Так, граничний обсяг державного (місцевого) боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначається на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Кодекс містить норму-застереження, що загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою на кінець бюджетного періоду *не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України*.

Варто при цьому усвідомити, що розмір державного боргу розраховується завжди у грошовій формі як непогашена основна сума прямих боргових зобов'язань держави. Його стан визначається на останній день звітного періоду та включає опе-

рації за цей день. Залишаючись достатньо високим, *рівень державного боргу України водночас не є критичним*. Згідно з міжнародними стандартами (закріпленими Маастрихтською угодою) *критичними вважаються боргові зобов'язання держави, які перевищують 60 відсотків ВВП країни*.

У разі перевищення вказаної граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідність із зазначеним положенням Бюджетного кодексу України.

Також Кодекс містить норму щодо граничного обсягу місцевого боргу та гарантій. Так, загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 100 відсотків (для міста Києва — 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до частини четвертої статті 21 Бюджетного кодексу України [2, ст. 18].

У разі перевищення цієї граничної величини Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада зобов'язані вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргу у відповідність із положеннями Кодексу.

2.4. Характеристика основних концепцій збалансування державного бюджету

Як зазначає Л. Л. Осипчук, в економічній теорії існує три основні концептуальні підходи до збалансування державного бюджету [36, с. 23], а саме:

- щорічного балансування;
- балансування протягом економічного циклу;
- функціональних фінансів.

1. *Щорічно збалансований бюджет* був не так давно метою нашої фінансової політики. Однак таке балансування знижує чи взагалі виключає ефективність фіскальної політики держави.

Так, в період спаду економіки і тривалого безробіття доходи населення падають, і, як наслідок, падають і податкові надходження до бюджету. У такому випадку держава для збалансування бюджету має або *збільшити податки*, або *зменшити власні витрати*, або *використати вплив обох цих заходів відразу*.

Проте проблема полягає в тому, що названі заходи за своїм характером є стримуючими розвиток економіки. Кожний із названих заходів ще більше скорочує, але аж ніяк *не стимулює сукупний попит*.

В умовах інфляції при збільшенні грошових доходів автоматично збільшуються і податкові надходження. Для зменшення податків держава повинна зменшити податкові ставки або збільшити державні видатки. Але обидва названі заходи окремо, чи їх одночасне здійснення приведуть до зростання ділової активності, зайнятості населення і в кінцевому підсумку *не зменшать інфляцію*. А отже, *щорічне балансування бюджету за допомогою оперативного державного регулювання доходів і видатків не забезпечить стабільного розвитку економіки на тривалій період*.

2. *Концепція балансування бюджету протягом економічного циклу* передбачає, що уряд реалізує антициклічну політику і одночасно збалансовує бюджет. У цьому випадку бюджет не повинен балансуватися щорічно — достатньо, щоб він був збалансованим протягом певного економічного циклу.

Логічне обґрунтування такої концепції є досить раціональним і привабливим. Так, для того щоб протидіяти спаду економіки, уряд повинен зменшити податки і збільшити витрати, таким чином свідомо спричиняючи бюджетний дефіцит. У період наступного інфляційного піднесення необхідно підвищити податки і зменшити урядові видатки. Позитивне сальдо, що утворилося на цій основі, може бути використане на покриття державного боргу, що утворився в період спаду економіки.

Таким чином, урядові фінансові дії повинні створити позитивну антициклічну силу, і уряд навіть за таких умов може збалансувати бюджет, однак не щорічно, а за період у кілька років (тобто протягом певного циклу).

3. *Сутність концепції функціональних фінансів* полягає в тому, що держава має дбати не про збалансованість бюджету, а про *забезпечення макроекономічної стабільності економіки*.

Прихильники цієї концепції стверджують, що податкова система має стимулювати податкові надходження. Вони будуть збільшуватися автоматично в міру економічного зростання, і, як наслідок, бюджетний дефіцит буде зменшуватися.

Крім того, на їх думку, повноваження і можливості уряду в питаннях запозичень та грошової емісії не обмежені і уряд може практично фінансувати будь-який дефіцит. Вважається також, що при значних обсягах національного багатства, в т. ч. і в населення, проблема державного боргу не є обтяжливою і гострою для національної економіки. Тож держави будують свою фінансову політику так, що періодично використовують усі три концепції збалансування державного бюджету.

Водночас механізм реалізації положень названих концептуальних підходів до збалансування бюджету вимагає проводити гнучку фінансову і податкову політику, що суперечить класичним вимогам щодо запровадження в державі стабільної податкової і бюджетної політики, започаткованої прийняттям Бюджетного кодексу України і Податкового кодексу України. Саме тому, на наш погляд, більш привабливим є здійснення державою ефективних заходів щодо зменшення бюджетного дефіциту шляхом забезпечення макроекономічної стабільності економіки.

Слід зауважити, що в економічно розвинених країнах сформувався відповідний *механізм управління дефіцитом*. Усім фахівцям він добре відомий і не залежить від типу економіки. У програмі скорочення бюджетного дефіциту слід передбачати такі заходи, які б стимулювали приплив інвестиційних коштів до бюджетного фонду держави та одночасно сприяли б скороченню державних видатків.

Такими основними заходами є:

- контрольований випуск державних цінних паперів;
- зміна напрямів інвестування бюджетних коштів у відповідні галузі економіки;

- застосування фінансових пільг і санкцій, що дають змогу врахувати специфічні умови господарювання і стимулювати приплив інвестицій та збільшення суспільного виробництва;
- скорочення сектора державної економіки та державного фінансування за рахунок розширення приватного сектора.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, держава має постійно проводити заходи щодо забезпечення жорсткого режиму економії коштів, яка дає можливість зменшити видатки бюджетів усіх рівнів та стимулювати спрямування коштів на інвестиційну діяльність, що буде мати своїм наслідком розвиток вітчизняного виробництва, стабілізацію економіки.

2.5. Інфляційні та неінфляційні засоби фінансування бюджетного дефіциту

Заходи, що їх визначають уряди для фінансування бюджетного дефіциту, можуть мати інфляційні наслідки для держави, а можуть і не мати їх.

Засоби, що можуть вживатися державою для неінфляційного фінансування бюджетного дефіциту.

1. До таких засобів належить у першу чергу послідовна реалізація державою концепції функціональних фінансів, сутність якої полягає в тому, що держава має турбуватися не про збалансованість бюджету, а про макроекономічну стабільність економіки, забезпечуючи приплив інвестицій у розвиток перспективних її галузей, що забезпечить економічне зростання в країні. Прихильники цієї концепції вважають, що податкова система повинна стимулювати податкові надходження, які будуть збільшуватися автоматично у міру економічного зростання, і, відповідно, буде автоматично скорочуватися бюджетний дефіцит [36, с. 24].

2. У довгостроковій перспективі проблема збільшення податкових надходжень до державного бюджету виходить за рамки поточного фінансування бюджетного дефіциту, оскільки використовується лише внаслідок проведення в країні комп-

лексної податкової реформи, започаткованої прийняттям в Україні у грудні 2010 року нового Податкового кодексу, який спрямований на поступове зниження податкового тягара на вітчизняного товаровиробника і, відповідно, розширення в перспективі бази оподаткування. У короткостроковий період здійснення податкової реформи цілком можливе збільшення бюджетного дефіциту внаслідок одночасного зниження податкових ставок і податкових надходжень до бюджету.

3. Застосування фінансування бюджетного дефіциту за рахунок зовнішніх і внутрішніх державних запозичень, що становлять загалом суму державного боргу країни, нерідко розглядається як антиінфляційна альтернатива монетизації дефіциту [36, с. 27]. Однак борговий спосіб фінансування дефіциту не усуває загрози інфляції, а лише забезпечує тимчасове відстрочення її зростання, що є характерним для перехідних економік, якою є економіка України.

Кошти від таких державних запозичень можуть використовуватися на:

- підтримку інвестиційних програм та розвиток матеріального виробництва, що в перспективі сприятиме зростанню економіки і може розглядатися як позитив;
- задоволення поточних потреб бюджету, тобто покриття його дефіциту, в тому числі обслуговування та погашення державного боргу (бюджетне використання), що по суті є фінансуванням поточних витрат;
- покриття дефіциту платіжного балансу.

4. За Конституцією уряд України має право на встановлення податкових ставок і справляння податків з населення, підприємств, організацій. Збільшення податкового навантаження в короткостроковій перспективі дасть можливість скоротити бюджетний дефіцит. Однак у довгостроковій перспективі збільшення суспільного попиту не відбудеться, що гальмуватиме розвиток економіки і зменшуватиме базу оподаткування країни, оскільки додаткові податки на товаровиробника знижують його бажання брати на себе ризики, здійснювати інвестиції.

Разом з тим, наприклад, введення в Україні *прогресивного оподаткування приватної нерухомості*, як контрзаходу держави в боротьбі з тіньовою економікою, за оцінкою деяких економістів дало б змогу суттєво збільшити надходження податків до доходної частини бюджету за рахунок тієї частини населення, що має значно більші статки і могла б більшими коштами брати участь у формуванні доходів бюджету. Звичайно, для успішного застосування цього заходу в державі має бути відповідна політична воля законодавця, а також має бути проведена інвентаризація нерухомості, її оцінка, відповідне декларування і ефективний контроль оподаткування.

Слід зазначити, що бюджетний дефіцит і державний борг тісно взаємопов'язані і щорічний дефіцит бюджету може покриватися або за рахунок зростання державного боргу, або за рахунок емісії грошової маси. Розглянемо наслідки останнього.

Засоби, що можуть вживатися державою для інфляційного фінансування бюджетного дефіциту.

В економічній теорії існують засоби інфляційного фінансування державного бюджету, зокрема кредитно-грошова емісія або монетизація. Уряд унаслідок кредитно-грошової емісії збільшує кількість грошової маси в обігу, за рахунок якої може покрити і дефіцит бюджету, і сплатити боргові зобов'язання разом з процентами по них. Однак неконтрольований випуск нових грошей може мати інфляційний ефект, тобто їх знецінення, що спричиняє неконтрольоване підвищення цін на продукцію, роботи, послуги.

Саме тому Бюджетний кодекс України забороняє використовувати як джерело фінансування бюджету емісійні кошти Національного банку України.

Проте монетизація дефіциту державного бюджету може й не супроводжуватися безпосередньо емісією готівки, а здійснюватися в інших формах, наприклад, у вигляді надання кредитів центральним банком державним підприємствам за пільговими ставками процента або у формі відстрочених платежів. В останньому випадку уряд придбає товари і послуги, не розраховуючись за них у строк. Якщо такі закупки здійснюють-

ся у приватному секторі, то виробники збільшують ціни, щоб застрахуватися від можливих неплатежів. А це знову дає поштовх до підвищення загального рівня цін і рівня інфляції.

2.6. Економічні наслідки державного боргу.

Управління державним боргом

Залежно від характеру економічних наслідків впливу боргу на економіку їх поділяють на короткострокові та довгострокові. Державний борг формується під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів.

До об'єктивних можна віднести несприятливий інвестиційний клімат, трансформаційний склад виробництва і звуження на цій основі податкової бази, від'ємне сальдо торговельного балансу, переважання застарілої технологічної бази із значною мірою морального старіння і фізичного зносу основного капіталу, уповільнені темпи виробничого відтворення.

Суб'єктивні фактори пов'язані з ситуативними прорахунками у тактиці впровадження реформ і фактичною відсутністю стратегії щодо розвитку фінансового ринку. Крім того, мають місце спроби вирішення поточних проблем насхоком, у "пожежному порядку".

Логіка конкретних макроекономічних і фінансових рішень щодо боргової політики держави може бути продиктована як політичними міркуваннями, так і вибором на користь суспільного добробуту. Однак *у будь-якому випадку борговими перспективами визначається фінансове здоров'я країни.*

Боргова політика є важливою складовою фіскальної політики уряду, а тому використання державних позик пов'язано з певними тактичними та стратегічними завданнями податкового та бюджетного регулювання економіки, фінансування бюджетного дефіциту та управління державним боргом.

У поточному бюджетному періоді надають перевагу борговому фінансуванню видатків, послаблюючи навантаження на податкові та інші доходні джерела. Іншими словами, у короткостроковому періоді інтерес фіскальної політики може полягати в тому, щоб з метою збільшення програмних видатків бю-

джету залучити якнайбільший обсяг фінансових ресурсів за мінімальною вартістю. При цьому американський економіст Р. Барро у теоремі нейтральності доводить, що *внутрішні (а не зовнішні) позики — це рівноцінний податкам спосіб залучення коштів домогосподарств без реального перенесення тягара бюджетних видатків поточного періоду на платників податків у майбутньому*. Разом з тим такий вибір перешкоджає різкому падінню сукупного попиту у поточному періоді, слугуючи меті стабілізації економіки, а також дає змогу більш гнучко маневрувати на всіх стадіях бюджетного процесу. Для державного бюджету, як правило, негативні наслідки боргової політики в основному виявляються на стадії обслуговування і погашення державного боргу, коли необхідно здійснювати щорічні відсоткові платежі, які фінансуються за рахунок доходів бюджету.

У довгостроковому періоді зростання боргу порушує збалансованість бюджету і провокує бюджетний дефіцит із його негативними економічними, соціальними і фінансовими наслідками. Небезпека великих боргових виплат полягає в тому, що за їх здійснення звужуються джерела внутрішнього інвестування і зменшуються можливості для підтримання внутрішнього споживання, а це врешті-решт може призвести до боргової кризи держави.

Окремого розгляду заслуговує питання соціально-економічних наслідків *зовнішнього державного боргу*. Так, зовнішні державні позики у поточному періоді поліпшують вплив зміни бюджетно-податкової політики на рівень споживання витрат, заощадження та інвестиції, розширюючи цим самим фінансовий потенціал економічного зростання. Разом з тим держава, що залучає іноземний капітал, стає боржником інших країн. А це означає, що у довгостроковій перспективі обсяг національного продукту так чи інакше зменшиться, а частка в ньому зовнішнього боргу зросте.

Необхідність обслуговування зовнішнього боргу призведе до прямого зменшення національного доходу країни-боржника. Цей аспект відображається в теоретичних концепціях іншого американського економіста А. Лернера, який прак-

тично вперше провів диференціацію між внутрішнім і зовнішнім боргом, вказуючи на те, що *внутрішній державний борг не покладає фінансового тягара на майбутні покоління*, оскільки він є суспільним активом, а виплати відсоткових платежів є суто трансфертною проблемою: одні члени суспільства сплачують податки, інші — отримують цю суму грошей у вигляді відсоткових платежів.

Разом з тим *шляхом зовнішніх державних позик можна перенести борговий тягар на майбутні покоління, оскільки за залучення зовнішніх кредитів відмова від споживання відбувається за кордоном, у країні-кредиторі, однак у майбутньому виникає тягар для країни-боржника у зв'язку із виплатою суми основного боргу і відсоткових платежів.*

Отже, згідно з концепцією економіста А. Лернера завжди існує альтернатива вибору не між податками і позиками, а між *внутрішнім і зовнішнім боргом*, і, звичайно, на користь внутрішнього боргу.

Таким чином, державний борг, його розміри, методи розміщення і погашення прямо чи опосередковано впливають майже на всі процеси економічного життя держави: економічне зростання і розподіл доходів, бюджетний дефіцит і розмір грошової маси в обігу (що тісно пов'язано з темпами інфляції), звуження чи розширення сукупного попиту і пропозиції, рівень споживання і накопичення, баланс поточних зовнішніх розрахунків, міжнародну платоспроможність та кредитний рейтинг держави, тобто він може здійснювати, як і будь-який інший економічний інструмент, як позитивний, так і негативний вплив на економіку. А тому лише *застосування ефективної стратегії управління державним боргом сприятиме ефективному використанню заощаджень і створить необхідні умови для оптимізації боргового навантаження на країну.*

Управління державним боргом — це комплекс заходів, що здійснюються державою в особі її уповноважених органів щодо визначення обсягів та умов залучення коштів, їх розміщення і погашення, а також забезпечення платоспроможності держави.

Такими уповноваженими органами в Україні є:

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство фінансів України (зокрема його Департамент державного боргу);
- Національний банк України;
- Державне казначейство України.

На Департамент державного боргу Міністерства фінансів України покладено такі функції:

- розроблення стратегії та боргової політики держави;
- розрахунок планових показників, а також проведення моніторингу державного боргу;
- визначення доцільності залучення коштів на внутрішніх та зовнішніх ринках капіталів;
- аналіз і супроводження кредитних проектів та визначення доцільності укладення гарантійних угод.

У залученні та розміщенні коштів беруть участь Міністерство фінансів України та Національний банк України, а функцію погашення та обслуговування боргу безпосередньо виконує Державне казначейство України.

Управління державним боргом полягає у забезпеченні платоспроможності держави, тобто її можливості погашення боргів. Це стосується і поточного, і капітального боргу. Щодо поточного боргу, то необхідно забезпечити реальні джерела його погашення. Стосовно капітального боргу важливо встановити такі терміни його погашення, які збігатимуться з наявністю відповідних джерел погашення.

Платоспроможність за внутрішніми боргами забезпечується за рахунок внутрішніх джерел. Платоспроможність за зовнішнім боргом залежить насамперед від валютних надходжень.

З метою ефективного управління державним боргом, розв'язання проблеми зниження боргового навантаження та ризику невиконання боргових зобов'язань, а також забезпечення платоспроможності держави використовують реструктуризацію як метод врегулювання проблеми державної заборгованості.

Реструктуризація боргу — це укладення угоди кредитора з позичальником, який має труднощі з погашення своїх фінан-

сових зобов'язань, про нову схему їх погашення. Реструктуризація боргу може проводитися за допомогою певних методів (схем) управління державним боргом.

За умови недостатньої платоспроможності держави *можуть застосовуватися такі способи управління державним боргом, як новація, конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивним співвідношенням, відстрочка погашення, анулювання та інші.*

Новація — домовленість між позичальником і кредитором щодо заміни зобов'язання по певному фінансовому кредиту іншими зобов'язаннями.

Конверсія державного боргу — це зміна початкових умов доходності позик, зокрема зміна строків позики, часу виплати, способу погашення, величини відсотка. Відбувається внаслідок зміни ситуації на фінансовому ринку або погіршення фінансового стану держави, коли остання не спроможна виплачувати передбачений дохід.

Консолідація — це перенесення зобов'язань за раніше випущеними зобов'язаннями на нову позику з метою продовження її терміну. Проводиться шляхом обміну облігацій попередніх позик на нові. В окремих випадках може застосовуватися і скорочення термінів позики.

Уніфікація — це об'єднання кількох позик в одну. Вона спрощує управління державним боргом і може проводитися як окремо, так і в поєднанні з консолідацією.

Обмін за регресивним співвідношенням облігацій попередніх позик на нові проводиться з метою скорочення державного боргу. Означає часткову відмову держави від своїх боргів.

Відстрочка погашення означає перенесення термінів виплати заборгованості.

Анулювання боргів означає повну відмову держави від своєї заборгованості. Може бути зумовлене фінансовою неспроможністю держави або політичними мотивами [26].

Слід мати на увазі, що застосування цих методів порушує головний принцип управління державним боргом — *принцип безумовності*, який означає забезпечення режиму безумовно-

го виконання державою всіх зобов'язань перед інвесторами і кредиторами, які держава, як позичальник, прийняла на себе при укладенні договору позики. Тому їх використання вимагає глибокого попереднього вивчення та аналізу подальших економічних та соціальних наслідків для держави.

При управлінні зовнішнім боргом велике значення має розрахунок коефіцієнтів платоспроможності держави та її ліквідної позиції, які визначаються спеціальними рейтинговими агенціями. У міжнародній практиці для оцінки стану державного боргу критичним його рівнем вважається понад 50 % від валового внутрішнього продукту. За вимогою Маастрихтської угоди держаний борг не може перевищувати 60 % ВВП країни. Однак Рада національної безпеки Російської Федерації вважає максимально допустимим дотримуватися іншого показника потреби держави в обслуговуванні й погашенні зовнішнього боргу, а саме: величини податкових надходжень зведеного бюджету на рівні не більше 25 %.

Для підвищення ефективності управління обслуговуванням зовнішнього боргу України доцільно зіставлення обсягу заборгованості та платежів по ній із величиною ВВП і розміром експорту. Для України, як держави з перехідною економікою, об'єктивно властива низька питома вага експорту у ВВП. Ця обставина, а також недостатня інтеграція вітчизняної економіки у світовий ринок роблять обґрунтованішим використання як бази для встановлення рівня реальної боргової залежності не показника ВВП, а обсягу експорту, оскільки суттєвою проблемою державного боргу України є високий рівень валютного ризику, що обумовлено значною питомаю вагою зовнішнього боргу у загальній заборгованості держави. Так, на кінець 2006 року державний борг України склав 90,3 млрд дол. США [26, с. 272], в тому числі:

- зовнішній борг — 75,4 млрд дол. США (83,5 %)
- внутрішній борг — 14,9 млрд дол. США (16,5 %),

тобто величина зовнішнього боргу більш ніж у п'ять разів перевищує величину внутрішнього боргу, і на його погашення необхідні валютні надходження від експортної складової ВВП.

Якщо виходити з цього критерію, то в Україні обслуговування зовнішнього боргу по відношенню до експорту становить 11 %, що значно нижче, ніж, наприклад, у Румунії (15,6 %), Болгарії (19,6 %), Хорватії (18,7 %) та інших країнах Східної Європи.

Таким чином, зміцнення платоспроможності України лежить у площині прискорення соціально-економічного розвитку, ефективного використання власних матеріальних та фінансових ресурсів, поглиблення процесів ринкової трансформації економіки, а також її деталізації, поліпшення умов міжнародної торгівлі.

2.7. Гарантії в системі державного боргу.

Організація обслуговування державного боргу

За формою залучення коштів державний борг поділяється на державні запозичення та державні гарантії.

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

Державні гарантії — це зобов'язання держави в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів України, повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності.

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

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

При наданні державних гарантій виникає потенційний борг, який стає реальним за умови відшкодування державою кредитору суми зобов'язань позичальниками, за якими держава є гарантом. Залежно від терміну залучення боргових коштів роз-

різняють: короткостроковий борг (з терміном погашення до одного року), середньостроковий (від одного до п'яти років), довгостроковий (від п'яти років і більше).

Бюджетний кодекс України, зокрема його стаття 17, визначає умови надання гарантій щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання [2]. Так, державні гарантії для проведення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України може надавати Кабінет Міністрів України виключно в межах, визначених законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідний правочин вчиняє Міністерство фінансів України.

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або запровадження ресурсозберігаючих технологій.

Слід зауважити, що гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо джерелом їх повернення передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста) здійснюються згідно з відповідними договорами незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) у порядку, визначеному частиною шостою статті 16 Бюджетного кодексу України, та відображаються як надання кредитів з бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані.

Обслуговування боргу — це комплекс заходів, що їх здійснює держава з погашення позик, виплати процентів за ними, уточнення і змін умов погашення позик. Погашення та обслуговування державного боргу може здійснюватися в грошовій формі, а за згодою кредитора — шляхом поставки товарів (послуг), заміну зустрічної вимоги та іншими шляхами відповідно до чинного законодавства України.

Погашення та обслуговування державного зовнішнього боргу в Україні забезпечують Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Національний банк України, Укрексімбанк як банк — агент уряду та уповноважені банки України. Погашення зовнішнього боргу проводиться з таких основних джерел:

- із бюджету;
- за рахунок золотовалютних резервів, коштів від приватизації державної власності;
- із нових заощаджень.

Процедура погашення та обслуговування державного зовнішнього боргу за рахунок коштів державного бюджету здійснюється так.

Щомісячно Міністерство фінансів України подає до Національного банку України інформацію у вигляді графіка платежів щодо сплати і обслуговування зовнішнього боргу. У Національному банку України відкрито поточний рахунок коштів державного бюджету в іноземній валюті на ім'я Державного казначейства України для здійснення платежів із зовнішнього боргу. За рахунок коштів, що концентруються на єдиному казначейському рахунку за дорученням державного казначейства, Національний банк України купує іноземну валюту, в якій необхідно здійснити платіж на користь нерезидента згідно з вищезгаданим графіком платежів.

Для проведення платежу Державне казначейство України з єдиного казначейського рахунку перераховує кошти в національній валюті Національному банку України для закупівлі іноземної валюти. Після цього валюта зараховується Національним банком України на поточний рахунок державно-

го казначейства в іноземній валюті. За валютним дорученням державного казначейства Національний банк України здійснює платежі на користь іноземного кредитора і списує суму перерахувань з валютного рахунка Державного казначейства України.

Контрольні питання

1. Розкрийте сутність понять дефіцит і профіцит бюджету.
2. Назвіть причини утворення бюджетного дефіциту та джерела його фінансування.
3. Чи можуть емісійні кошти Національного банку України бути джерелом фінансування бюджетного дефіциту?
4. Що таке зовнішні та внутрішні запозичення держави? Їх мета?
5. Що таке державні та місцеві боргові гарантії?
6. Дайте визначення державного боргу та розкрийте його взаємозв'язок з бюджетним дефіцитом.
7. На яку мету спрямовується профіцит бюджету?
8. Назвіть склад внутрішнього державного боргу країни.
9. Для чого встановлюється граничний обсяг державного боргу? Назвіть його межі.
10. У чому полягає сутність збалансування державного бюджету за концепцією функціональних фінансів?
11. Назвіть інфляційні та неінфляційні засоби фінансування бюджетного дефіциту.
12. Що таке податок на нерухомість та умови його можливого запровадження в Україні?
13. Назвіть можливі економічні наслідки зростання державного боргу.
14. Які органи в Україні уповноважені на управління державним боргом та їх функції при цьому?

Бюджетний процес

- 3.1. *Поняття бюджетного процесу України, його учасники.*
- 3.2. *Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.*
- 3.3. *Організація складання (підготовки) проекту державного бюджету.*
- 3.4. *Розгляд і затвердження проекту закону України про державний бюджет.*
- 3.5. *Виконання державного бюджету, включаючи внесення можливих змін до закону (до рішення про місцевий бюджет).*
- 3.6. *Характеристика процесу контролю за виконанням бюджету.*
- 3.7. *Звіт про виконання бюджету: підготовка, розгляд, затвердження.*
- 3.8. *Повноваження органів законодавчої і виконавчої влади в бюджетному процесі.*
- 3.9. *Доступність інформації про бюджет.*

Література [1–9, 25, 30, 33, 34, 36]

3.1. Поняття бюджетного процесу України, його учасники

Відповідно до статті другої Бюджетного кодексу України бюджетний процес — це “регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Сутність бюджетного процесу та його стадій регламентована положеннями Бюджетного кодексу України, розкрита в його главі четвертій “Бюджетний процес та його учасники” першого розділу “Бюджетна система України та основи бюджетного процесу”, а також у другому розділі “Державний бю-

джет України” (глави 6–10) та в п’ятому розділі “Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства” (глави 17, 18).

Відповідно до Бюджетного кодексу України стадіями бюджетного процесу визнаються:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Бюджет складається терміном на один рік. Саме цей термін отримав у Бюджетному кодексі України назву *бюджетний період*, що становить один рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того самого року. При цьому неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України в строк до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. *Проте повний бюджетний цикл, протягом якого виконуються всі необхідні процедури, передбачені відповідними стадіями бюджетного процесу, є набагато тривалішим — від початку розробки проекту і до затвердження звіту про його виконання (остання — четверта стадія бюджетного процесу) проходить більш ніж два роки.*

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено частиною першою статті третьої Бюджетного кодексу України.

Такими особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджений на інший бюджетний період, є:

- введення воєнного стану;
- оголошення надзвичайного стану в Україні.

У разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети мають бути також затверджені на такий самий період.

На питанні організації бюджетного процесу за його стадіями ми детально зупинимося далі, попередньо розглянувши склад учасників бюджетного процесу, сутність бюджетних призначень, застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та інші питання бюджетного регулювання.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами і обов'язками з управління бюджетними коштами).

Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунків коштів бюджету, розпорядникам бюджетних коштів надаються бюджетні асигнування. За обсягом наданих прав *розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня* [2, ст. 22].

Кошти бюджету, які отримують фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядників бюджетних коштів.

Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

- за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, — установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників, а також міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Консти-

туцією України в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

- за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про бюджет Автономної Республіки Крим, — уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;
- за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, — місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (Секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Вищезазначені головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Головний розпорядник бюджетних коштів виконує такі функції:

- розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів);
- організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступ-

ні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачам бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;
- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу України;
- розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- здійснює управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, регулятивне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
- забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
- забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства України.

Бюджетний кодекс України надає право розпоряднику бюджетних коштів уповноважити одержувача коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

При цьому критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення та бюджетного асигнування.

Розкриємо їх сутність.

Бюджетне призначення — це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне асигнування — це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом України.

Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) у двотижневий термін подає до Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) у встановленому порядку пропозиції про зменшення відповідних бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету).

Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету (з дотриманням вимог частини другої статті 57 Бюджетного кодексу України), якщо Кодексом та/або законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше.

Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються в порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Витрати відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності законом (рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради), яким внесено такі зміни, крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом України.

Якщо після прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) повноваження на виконання функцій або надання послуг, на які надано бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого головного розпорядника бюджетних коштів, дія бюджетного

призначення не припиняється і застосовується для виконання тих самих функцій чи послуг іншим головним розпорядником бюджетних коштів, якому це доручено. Передача бюджетних призначень у цьому випадку здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим з Комітетом з питань бюджету Верховної Ради України (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Бюджетний кодекс України передбачає також умови перерозподілу бюджетних асигнувань у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів, яке здійснює Міністерство фінансів України.

Перерозподіл видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради АР Крим, місцевої ради).

Забороняється без внесення змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальними фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на:

- оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;
- видатки за бюджетними програмами, пов'язаними із функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування) за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом України.

На придбання для адміністративних потреб бюджетних установ і органів автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування Кабінетом Міністрів України встановлюються граничні суми витрат.

3.2. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі

У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету, а на рівні місцевих бюджетів – за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідної місцевої ради.

Особливими складовими програмно-цільового методу в бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм та середньострокове бюджетне планування (розроблення трирічних податково-бюджетних прогнозів).

Програмно-цільовий метод формування бюджету запроваджено в Україні, починаючи з 2002 року, з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, встановлення безпосереднього зв'язку між асигнованими бюджетними коштами і результатами їх використання, а також підвищення якості надання державних послуг і рівня прозорості та доступності бюджету для широкої громадськості [25, с. 45–49].

Для того щоб оцінити достовірно результати від використання бюджетних коштів, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді програм із зазначенням виконавців, співвиконавців, мети та критеріїв оцінки її виконання.

Вперше програмно-цільовий метод формування бюджету було запроваджено в Сполучених Штатах Америки в середині 60-х років ХХ століття. Згодом він поширився в Канаді та більшості країн Європейського Союзу. Проте, на думку дослідників, найпрогресивнішими в плані застосування програмно-цільового методу складання бюджету виявилися Австралія і Нова Зеландія. Бюджетні звіти цих країн засвідчують, що вони

досягли вражаючого рівня якості і прозорості у висвітленні діяльності їхніх урядових структур і результатів, які при цьому було досягнуто.

Кабінет Міністрів України розробив Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р.

Концепція визначила мету та основні принципи застосування програмно-цільового методу, а саме:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на виконання яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету оцінювання результативності діяльності учасників бюджетного процесу щодо окреслення цілей і завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування діяльності головного розпорядника бюджетних коштів у формуванні та виконанні бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу та використання бюджетних коштів [25, с. 45–46].

Кожне міністерство має розробити стратегію своєї діяльності не лише на наступний рік, а й на середньострокову перспективу, завдяки чому суттєво зростає роль головних розпорядників коштів у формуванні своїх бюджетів. Підвищується також відповідальність за використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи країни.

Розглянемо основні елементи програмно-цільового методу.

Бюджетна програма — це систематизований проект заходів, спрямований на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Слід зазначити, що видатки державного бюджету затверджуються в розрізі головних розпорядників за бюджетними програмами.

Кожна бюджетна програма має цифровий семизначний код, в якому:

- *перший, другий і третій* знаки позначають головного розпорядника коштів (код відомчої класифікації видатків бюджету);
- *четвертий* — відповідальних виконавців бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів;
- *п'ятий і шостий* — бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець;
- *сьомий* — напрям діяльності в конкретній бюджетній програмі (використовуються цифри від 1 до 9).

Складовими елементами бюджетної програми є:

- *мета бюджетної програми* — це законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання конкретної бюджетної програми;
- *завдання бюджетної програми* — це конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання програми упродовж відповідного бюджетного періоду та можна оцінити за допомогою результативних показників.
- *напрями діяльності* — конкретні дії спрямовані на виконання завдань бюджетної програми з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Головна сума видатків, розподілена за напрямами діяльності, забезпечує реалізацію бюджетної програми в межах коштів, виділених на цю мету;

- *результативні показники* — це кількісні і якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми, підтверджені статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і дають можливість оцінити використання коштів на виконання бюджетної програми.

Здійснення видатків на основі бюджетних програм передбачає визначення їх конкретних виконавців.

Відповідальним виконавцем бюджетної програми є визначена головним розпорядником бюджетних коштів за письмовим погодженням з Міністерством фінансів України на стадії складання проекту державного бюджету на наступний рік юридична особа, яка має окремий рахунок і бухгалтерський баланс.

Наступним елементом програмно-цільового методу є складання головними розпорядниками коштів паспорта бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми — це документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми.

На підставі паспорта бюджетної програми здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів та аналіз виконання бюджетної програми.

Головний розпорядник у семиденний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України подає до Міністерства фінансів України погоджені в установленому порядку паспорти бюджетних програм у трьох примірниках і проект наказу про їх затвердження у двох примірниках, після чого вони затверджуються спільним наказом Мінфіну України і, відповідно, головного розпорядника бюджетних коштів у місячний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Копії затверджених паспортів бюджетних програм передаються Державному казначейству України, яке відповідно до закону про Державний бюджет України здійснює відповідні платежі за дорученням розпорядників коштів державного бю-

джету винятково за наявності затверджених у встановленому порядку паспортів бюджетних програм.

За результатами виконання державного бюджету головний розпорядник складає інформацію про виконання паспортів бюджетних програм в терміни, визначені для фінансової звітності (не пізніше 1 березня року, наступного за звітним), та подає її до Міністерства фінансів України.

Середньострокове бюджетне планування — це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі бюджетної стратегії уряду плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення окреслених цілей у середньостроковій перспективі (розрахунок трирічних податково-бюджетних прогнозів).

Середньострокове бюджетне планування є необхідним елементом запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Перехід до середньострокового бюджетного планування дає можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними ресурсами в рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік та на два наступних роки, що сприяє ухваленню ефективних рішень щодо використання бюджетних коштів на всіх рівнях і планування головними розпорядниками коштів своєї діяльності на три роки вперед [25, с. 49].

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу і контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України [2, ст. 20].

3.3. Організація складання (підготовка) проекту державного бюджету

Бюджетний процес в Україні розпочинається з його *першої стадії* — *складання проектів бюджетів*. Процес складання проекту Державного бюджету України регламентується нормами глави шостої Бюджетного кодексу України. Розпочинається цей процес з *1 січня року, що передує плановому, одночасно з початком третьої стадії щодо попереднього бюджету* — виконанням бюджету звітного року.

У січні місяці року, що передує плановому, Міністерство економіки України готує попередній прогноз основних макрпоказників економічного і соціального розвитку на наступний рік. Одночасно Міністерство фінансів України і Кабінет Міністрів України розробляють проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний (плановий) рік. На підставі складеного проекту Міністерство фінансів України розробляє проект заходів, що мають забезпечити реалізацію Основних напрямів бюджетної політики в проекті державного бюджету на наступний рік, та бюджетний календар щодо складання проекту державного бюджету на наступний (плановий) рік. Детальна характеристика етапів бюджетного процесу в Україні за місяцями календарного року наведена в [34, с. 28–29].

Слід зазначити, що норми глави шостої Бюджетного кодексу України встановлюють *організаційні засади процесу складання проекту Державного бюджету України*, які передбачають послідовне виконання протягом квітня — серпня року, що передує плановому, таких процедур:

- визначення бюджетної політики на наступний (плановий) бюджетний період;
- розробку і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- складання головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів та їх подання до Міністерства фінансів України;

- аналіз бюджетних запитів і на їх основі розробка Міністерством фінансів України проекту Державного бюджету України;
- схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України та подання його разом з відповідними матеріалами, що додаються до проекту закону, Верховній Раді України та Президенту України.

Розглянемо виконання цих процедур детальніше, однак попередньо розкриємо організаційну сутність і основні повноваження Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України у бюджетному процесі. Відповідно до Бюджетного кодексу України розробляє проект закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України, а Міністерство 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 проекту Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Однак в реальних умовах відбувається все навпаки – Кабінет Міністрів України відповідає за складання проекту закону про бюджет, а підпорядковане йому Міністерство фінансів України розробляє зазначений проект закону, безпосередньо працюючи з головними розпорядниками бюджетних коштів, іншими учасниками бюджетного процесу за певною методологією його організації.

На підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, що готуються Міністерством економіки України, та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах Міністерство фінансів України визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогностичних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди [2, ст. 32].

Визначення бюджетної політики на наступний (плановий) бюджетний період розпочинається з того, що Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний (плановий) бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд Кабінету Міністрів України [2, ст. 33].

Майже одночасно Національний банк України у строк до 15 березня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогностичні монетарні показники на наступний рік та до 1 квітня року, що передує плановому, — проект кошторису доходів і витрат Національного банку України на наступний плановий рік, які використовуються для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і в триденний строк подає його до Верховної Ради України, яка розглядає його за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України, і приймає відповідну постанову, котру інколи називають “бюджетною резолюцією”.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний (плановий) бюджетний період ґрунтується на прогностичних і програмних документах економічного і соціального розвитку і містить положення щодо:

- основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття);
- основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогностичного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бю-

джет України, граничного обсягу державного боргу, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

- пріоритетних завдань податкової політики;
- реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;
- взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;
- інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Як свідчить практика, *не пізніше 1 червня року, що передує плановому*, Верховна Рада України проводить парламентські слухання з питань Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, розглядає їх та затверджує постановою, дає відповідні доручення Кабінету Міністрів України, що мають рекомендаційний характер.

Для підготовки проекту Державного бюджету України *Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів* у терміни ним визначені.

Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати організаційні, фінансові ті інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів [2, ст. 34].

Складання головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів та їх своєчасне подання до Міністерства фінансів України здійснюється відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів. При цьому головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують включення до бюджетних запитів показників за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у разі їх схвалення у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягів витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних програм [2, ст. 35].

Подані головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетні запити аналізуються Міністерством фінансів України

на будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів такого аналізу, в тому числі на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Міністр фінансів приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України.

На основі аналізу поданих головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів і відповідних рішень Міністра фінансів, з урахуванням положень Основних напрямів бюджетної політики на відповідний період, Міністерством фінансів готується проект закону про Державний бюджет України, який подається до Кабінету Міністрів України в кінці серпня — на початку вересня місяця року, що передує плановому.

Під час підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розглядає та вживає заходів для усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів. Якщо такого узгодження не досягнуто, то Міністерство фінансів України додає свій висновок з неузгоджених питань до зазначеного проекту, який подається до Кабінету Міністрів України для прийняття остаточного рішення [2, ст. 36].

Процедура схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України відбувається з урахуванням пропозицій Міністерства фінансів України щодо термінів і порядку розгляду зазначеного проекту. Попередньо, до схвалення зазначеного проекту закону про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України подає Раді національної безпеки і оборони України, яку очолює Президент України, проект закону про Держбюджет по статтях, що пов'язані із забезпеченням національної безпеки і оборони.

Рада національної безпеки і оборони України може внести до проекту закону про Державний бюджет України відповідні

пропозиції, після чого Кабінет Міністрів України розглядає і приймає постанову про схвалення зазначеного проекту закону та подає його разом із відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України у строк не пізніше 15 вересня року, що передує плановому [2, ст. 37].

Перелік матеріалів, що додаються при цьому до проекту закону про Державний бюджет України, визначається нормами статті 38 Бюджетного кодексу України [2].

3.4. Розгляд та затвердження проекту закону України про державний бюджет (проекту рішення про місцевий бюджет)

Друга стадія бюджетного процесу – розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) визначається нормами глави сьомої (щодо державного бюджету) та нормами глави дванадцятої (щодо місцевого бюджету) Бюджетного кодексу України.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України *після 15 вересня року, що передує плановому*, за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Відповідно до зазначеного Регламенту проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами у комітетах, депутатських фракціях, які формують свої пропозиції до проекту закону. Ці пропозиції приймає і розглядає профільний Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, який готує відповідні висновки. *Проект закону, як правило, при його розгляді може пройти три читання.*

Доповідає проект закону про Державний бюджет України на засіданні Верховної Ради України Міністр фінансів України, із співповіддю щодо узагальнених пропозицій народних депутатів, комітетів, депутатських фракцій виступає Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає Президенту України обґрунтування і роз-

рахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні.

Якщо Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, то Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

Бюджетний кодекс України у статті 40 чітко визначає предмет регулювання закону про Державний бюджет України. Так, названим законом визначаються:

- загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету з розподілом на загальний і спеціальний фонди;
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій відповідно до статті 17 Бюджетного кодексу України;
- доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатки розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи адміністративно-територіальним одиницям (у додатку до закону);
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатку до закону);

- розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;
- розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;
- розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;
- перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);
- додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету [2, ст. 40].

Бюджетний кодекс України визначає також особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний Бюджет України [2, ст. 41]. І, на жаль, випадки несвоєчасного прийняття закону про Державний бюджет України у роки незалежності України мали місце.

У такому випадку, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати Державного бюджету України відповідно до таких вимог:

- витрати Державного бюджету України можуть здійснюватись лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

- щомісячні бюджетні асигнуванні загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених окремими статтями Бюджетного кодексу України).

Проте до набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період Бюджетний кодекс України встановлює певні обмеження, а саме:

- забороняється із загального фонду державного бюджету здійснювати витрати в частині видатків та надання кредитів з бюджету, крім аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із введенням воєнного та надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;
- державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;
- діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету і обсяги трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами;
- соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються *у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду*;
- перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про

Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Такі норми Бюджетного кодексу України дозволяють не переривати фінансування бюджетних програм та бюджетних установ навіть тоді, коли закон про Державний бюджет України на поточний бюджетний період вчасно не прийнятий.

Аналогічні дії щодо складання, розгляду та затвердження Державного бюджету України вчиняються при складанні, розгляді та затвердженні місцевими радами місцевих бюджетів. Так, Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний (плановий) бюджетний період. Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України, місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів відповідно до наданих інструкцій організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами.

Відповідно місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На підставі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконав-

чим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів.

У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення програм соціального захисту.

На підставі отриманої вище інформації Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад готують проекти місцевих бюджетів, розглядають і схвалюють їх перед розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради. Остаточню бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, на наступний бюджетний період *затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період.*

Відповідно міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти) на наступний бюджетний період *затверджуються відповідно рішеннями місцевої, районної у місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня затвердження районного чи міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету.*

Саме такою є технологічна послідовність здійснення процедур при затвердженні проекту Закону України про державний бюджет та проектів рішень про місцеві бюджети.

3.5. Виконання державного бюджету, включаючи внесення можливих змін до закону (до рішення про місцевий бюджет)

Виконання бюджету, включаючи можливе внесення змін до закону про Державний бюджет України чи до рішення про місцевий бюджет, є третьою і надзвичайно важливою стадією бюджетного процесу. За своєю сутністю ця стадія є практичною реалізацією бюджету за всіма визначеними показниками його дохідної і видаткової частини.

У виконанні бюджету беруть участь практично всі державні і муніципальні органи представницької, виконавчої, а також судової гілок влади, включаючи міністерства і відомства, галузеві органи управління, підприємства, організації, установи, що утримуються за рахунок бюджетних коштів і сплачують до бюджетів відповідні податкові та обов'язкові платежі.

Порядок виконання державного бюджету регламентується нормами глави восьмої Бюджетного кодексу України. Так, забезпечує виконання Державного бюджету України Кабінет Міністрів України, а Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету [2, ст. 42].

Державний бюджет України виконується за розписом, затвердженим Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний термін після набрання чинності законом про Державний бюджет України. До затвердження постійного розпису Державного бюджету України Міністр фінансів затверджує тимчасовий розпис на звітний період.

Розпис бюджету — це документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядни-

кам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Примірник затвердженого бюджетного розпису передається до Рахункової палати та 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, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року [2, ст. 44].

Важлива роль у виконанні Державного бюджету за доходами належить органам Державної податкової служби, які контролюють в країні дотримання податкового законодавства, забезпечують своєчасне та у повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для відповідних територій показників доходу бюджету. Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими до державного бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок.

В Україні при виконанні державного і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Державне казначейство України діє у складі Міністерства фінансів України і забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України.

Затверджений розпис асигнувань державного бюджету та щомісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету Міністерство фінансів України надсилає для реєстрації, обліку та виконання Державному казначейству Укра-

їни, яке впродовж трьох робочих днів з дня затвердження доводить до головних розпорядників бюджетних коштів витяги із зазначених документів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань усіма розпорядниками та планів використання бюджетних коштів одержувачами.

Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого річного розпису асигнувань відповідного бюджету та щомісячного розпису асигнувань загального фонду відповідного бюджету, які є підставою для затвердження кошторисів і планів асигнувань розпорядниками та планів використання бюджетних коштів одержувачами [25, с. 28].

Казначейське обслуговування бюджетних коштів органами Державного казначейства України передбачає:

- розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
- здійснення інших операцій з бюджетними коштами [2, ст. 43].

В органах Державного казначейства України бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.

Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням є такі [2, ст. 46]:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бю-

джетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

- взяття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт, послуг;
- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;
- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами Державного казначейства України.

Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Головними розпорядниками є бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету *виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету*.

Державне казначейство здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі).

Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного

зобов'язання приймає рішення про їх оплату та надає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України.

За дорученням розпорядника бюджетних коштів орган Державного казначейства України здійснює платіж у разі наявності:

- відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань [2, ст. 49].

У разі надання кредитів з бюджету в позичальників виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів із бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальника повернення таких кредитів до бюджету в повному обсязі переходить до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади). При цьому важливо знати, що на вимоги щодо погашення такої заборгованості позовна давність не поширюється [2, ст. 50]. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) за кредитами з бюджету визначаються органи Державної податкової служби України.

У ході виконання бюджету виникають ситуації, котрі потребують внесення відповідних змін до закону про Державний бюджет України. Порядок внесення таких змін за відповідних умов передбачений нормами глави дев'ятої Бюджетного кодексу України [2, ст. 52–55].

Так, зміни до закону можуть вноситися у разі відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також зміни структури витрат державного бюджету та в інших випадках, передбачених Бюджетним кодексом України.

Міністерство фінансів України здійснює щомісячну оцінку відповідності надходжень державного бюджету показникам, встановленим Державним бюджетом України. Кабінет Міністрів України здійснює аналогічну квартальну оцінку відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні відповідного Державного бюджету України.

На підставі таких оцінок готується відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України, який розглядається у Верховній Раді України за процедурою, визначеною в її Регламенті.

Внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається й у разі перевиконання надходжень державного бюджету. Факт такого перевиконання надходжень визначається на підставі офіційних висновків Рахункової палати та Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за підсумками трьох кварталів у разі перевищення показників надходжень державного бюджету, врахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більш ніж на 15 відсотків. Такі висновки подаються Верховній Раді України до 15 жовтня поточного року. Протягом двох тижнів з дня оголошення зазначених офіційних висновків Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати Верховній Раді України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України, при цьому надходження державного бюджету, що перевищують враховані у законі відповідні показники, спрямовують на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів), схвалених у встановленому законодавством порядку, та здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ [2, ст. 53].

Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень до бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Мі-

ністр фінансів України може вносити зміни до розпису бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, тобто відбувається відповідне скорочення і видатків, і кредитування загального фонду державного бюджету.

Якщо за результатами квартального звіту про виконання бюджету має місце недоотримання надходжень загального фонду Державного бюджету України більш ніж на 15 відсотків суми, передбаченої розписом бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України, розглянувши їх, подає до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів України [2, ст. 54].

Проте скорочення видатків бюджету відповідно до положень Бюджетного кодексу України не може стосуватися захищених статей видатків бюджету [2, ст. 55].

Такими визнаються видатки загального фонду на:

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

3.6. Характеристика процесу контролю за виконанням бюджету

Виконання бюджетів будь-якого рівня перебуває під постійним контролем органів влади. Порядок здійснення контролю за виконанням бюджету та його організаційні форми визначаються відповідними органами представницької влади:

- на загальнодержавному рівні — Верховною Радою України;
- на місцевому рівні — відповідною місцевою радою.

Контрольні повноваження органів виконавчої влади також безпосередньо пов'язані з їх функціями щодо виконання бюджетів, тобто виконуючи бюджет, вони контролюють відповідний порядок виконання призначень тощо.

Бюджетні установи, як правило, підлягають чотирьом видам фінансового контролю: загальнодержавному (зовнішньому стосовно установи), муніципальному, господарському (або внутрівідомчому, внутрішньому) і громадському [25, с. 228].

Суб'єктами ініціювання та здійснення фінансового контролю, а також основними користувачами його даних, є:

- при здійсненні загальнодержавного (зовнішнього) фінансового контролю — суб'єкти державного регулювання економіки в особі Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади;
- при здійсненні муніципального фінансового контролю — місцеві органи влади;
- при здійсненні господарського або внутрівідомчого (внутрішнього) фінансового контролю — керівні органи відомчого управління (по вертикалі) та керівні органи бюджетної установи;
- при здійсненні громадського фінансового контролю — громадські організації (об'єднання громадян).

Фінансовий контроль, залежно від часу його здійснення, поділяють на такі види:

- попередній — такий, що передуює ухваленню управлінського рішення (здійснення операцій з фінансовими ресурсами); цей контроль спрямований передусім на запобі-

гання незаконним і неефективним витратам, втратам фінансових ресурсів, а також недопущення порушень законодавства при ухваленні управлінського рішення. Він є найефективнішим, оскільки є упереджувачим; завдання, які вирішує попередній контроль, — це здійснення аналізу обґрунтованості розрахунків бюджетів і планів;

- поточний — здійснюється на стадії виконання управлінського рішення (контрольні заходи проводяться безпосередньо під час здійснення операцій з фінансовими ресурсами, що дає можливість виявляти і оперативно усувати порушення, мінімізуючи тим самим його негативні наслідки); він проводиться в процесі використання коштів, проведення аналізу, ревізій, перевірок, обстежень і експертизи; завдання такого контролю полягають у виявленні найраціональніших шляхів використання фінансових ресурсів та резервів для збільшення доходів та зменшення витрат;
- наступний — здійснюється після закінчення терміну виконання управлінського рішення (контрольні заходи проводяться після закінчення операцій з фінансовими ресурсами з метою встановлення рівня дотримання норм законодавства, а також виявлення прорахунків попереднього та поточного контролю); як правило, такий контроль здійснюється під час розгляду та затвердження запитів про виконання бюджетів і при розробці заходів щодо усунення наслідків порушень і притягнення винних до відповідальності.

Завдання такого контролю полягає в оцінці ефективності досягнутих результатів і розробці стратегії на майбутнє. Як правило, коригуючий вплив такого контролю є запізним. Здійснювати такий контроль — це, що називається, “бити по хвостах”, оскільки бюджетні кошти все одно витрачені і, можливо, не досить ефективно. Проте для з’ясування негативних тенденцій, їх причин та розробки певної стратегії на майбутні бюджетні періоди він має важливе значення, оскільки сприяє забезпеченню на майбутнє раціонального використання бюджетних коштів.

Складовою частиною загальнодержавного фінансового контролю є система органів, що здійснюють державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом України, зокрема нормами його п'ятої глави [2, ст. 109–115], визначені відповідні контрольні повноваження таких органів, а саме:

- Верховної Ради України та її Рахункової палати;
- Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів;
- Державного казначейства України;
- Державної контрольно-ревізійної служби;
- Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад;

Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Таким чином, у державі створена система органів контролю за здійсненням бюджетного законодавства в Україні. До цієї системи органів, крім вищеназваних, належать також органи Державної податкової служби України, основне завдання яких полягає в здійсненні контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджету (обов'язкових платежів), а також неподаткових надходжень, установлених законодавством.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються внутрішній та зовнішній державний фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Зокрема, *внутрішній фінансовий контроль* на всіх стадіях бюджетного процесу повинен забезпечувати:

- постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;
- оцінку діяльності та відповідність результатів встановленим завданням та планам;
- інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розсліду-

вання, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю (слід підкреслити, що відповідно до положень Господарського кодексу України організація внутрішньогосподарського контролю покладається на керівника підприємства, установи, організації).

Керівник бюджетної установи відповідає за організацію ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою та господарською діяльністю цієї установи з урахуванням:

- положень Бюджетного Кодексу України та інших нормативно-правових актів;
- вимог цілеспрямованого, ефективного і економного управління функціями кожного структурного підрозділу, правильного розмежування функціональних обов'язків;
- правил бухгалтерського обліку та контролю щодо активів, пасивів, доходів та видатків бюджетної установи;
- забезпечення відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю.

Головні розпорядники і розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах.

Зовнішній фінансовий контроль та аудит фінансової і господарської діяльності бюджетних установ здійснюються Рахунковою палатою — в частині постійного контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Державною контрольно-ревізійною службою України та Державним казначейством — відповідно до їх повноважень, визначених законом.

Правові підстави для здійснення державного фінансового контролю в бюджетних установах органами Державного казначейства України випливають з положень статей 43 та 112 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету, а також з постанов уряду, згідно з якими на казначейське обслуговування перейшли і місцеві бюджети. Оскільки

ки Державне казначейство відповідає за виконання державного бюджету на центральному урядовому рівні, то його діяльність нерідко пов'язана з контролем за виконанням бюджету на всіх етапах використання бюджетних коштів. Послідовне здійснення контрольних процедур на кожному етапі використання коштів цілком відповідає вимогам щодо організації трьох видів фінансового контролю: попереднього, поточного та наступного [25, с. 244].

Зазначені вище етапи можна охарактеризувати так:

- етап прийняття зобов'язань (*попередній контроль*). Прийняття зобов'язань означає встановлення призначення і, відповідно, резервування частини бюджетних асигнувань для покриття конкретних витрат відповідно до затверджених бюджетом призначень. Як правило, зобов'язання має форму угоди з постачальником послуг, робіт і товарів. Реєстрація на етапі зобов'язання необхідна з двох причин: для контролю фактичної наявності в бюджетній установі коштів для взяття нових зобов'язань і для відстеження нових зобов'язань та їх наслідків для прогнозування впливу наявних коштів з єдиного казначейського рахунку; ефективність такого контролю полягає в тому, що він дає можливість запобігти нецільовому використанню коштів;
- етап перевірки (*поточний контроль*). На цьому етапі бюджетна установа перевіряє і підтверджує, що виконано всі вимоги щодо сплати конкретних видатків (наприклад, товар доставлено або послуги надані відповідно до угоди, надійшов термін сплати відсотків тощо). Реєстрація на цьому етапі дає змогу відстежувати взяті, але ще не сплачені зобов'язання і знати суму бюджетних ресурсів, необхідних безпосередньо для цієї оплати;
- етап оплати (*наступний контроль*). На цьому етапі проводиться оплата прийнятих раніше зобов'язань, завдяки чому скорочується обсяг зобов'язань держави.

Операції органів Державного казначейства України з метою контролю за виконанням бюджету (чи кошторису бюджетної установи) можуть мати різні форми. Однак особливість проце-

су контролю органами державного казначейства, а відтак і високої його ефективності, полягає в тому, що вони є єдиними виконавцями фінансових функцій у виконанні державного бюджету і ніколи не проводять перевірки вибірково, а здійснюють їх суцільно на регулярній основі, тобто постійно.

3.7. Звіт про виконання бюджету: підготовка, розгляд, затвердження

Порядок підготовки та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (*четверта і остання стадія бюджетного процесу*) встановлено нормами глави десятої Бюджетного кодексу України [2, ст. 56–62].

Так, регулювання питання методології обліку та складання звітності про виконання бюджетів здійснюється Міністерством фінансів України, яке координує діяльність підпорядкованого йому Державного казначейства України і погоджує його нормативно-правові акти з цих питань.

Бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання Державного бюджету України здійснюють органи Державного казначейства України в порядку, ним же встановленому. Цей облік має відображати всі активи та зобов'язання держави.

Бюджетні установи — органи, установи чи організації, визначені Конституцією України, а також установи чи організації, створені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, які повністю утримуються за рахунок відповідного державного чи місцевого бюджетів, та одержувачі бюджетних коштів, які отримують кошти відповідного бюджету, ведуть бухгалтерський облік відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, а також складають місячну, квартальну, річну фінансову та бюджетну звітність за формами та в порядку, визначеному Державним казначейством України.

Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає *фінансову та бюджетну звітність*.

Фінансова звітність бюджетних установ складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та за формами, що затверджуються Міністерством фінансів України.

Порядок заповнення форм фінансової звітності бюджетних установ встановлюється Державним казначейством України за погодженням із Міністерством фінансів України.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Форми бюджетної звітності бюджетних установ і органів Державного казначейства України та порядок їх заповнення встановлюється Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюється Державним казначейством України.

Достовірність інформації про виконання Державного бюджету України забезпечує Державне казначейство України. Складання та подання *фінансової і бюджетної звітності* відповідно до встановлених вимог забезпечує головний бухгалтер бюджетної установи.

Бухгалтерська звітність установ складається на підставі бухгалтерських запитів, підтверджених виправдувальними документами. До складання балансу проводять звірку оборотів і залишків за економічними рахунками з оборотами та залишками синтетичного обліку, звірки розрахунків із дебіторами, кредиторами та за іншими зобов'язаннями.

Річну фінансову звітність складають на 1 січня року, наступного за звітним, квартальну — на 1 квітня, 1 липня та 1 жовтня поточного року, місячну — на перше число місяця, наступного за звітним.

Під час складання форм фінансової звітності застосовують коди бюджетної класифікації, перелік яких затверджено наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження” [23].

Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України *не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.*

Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про перелік здійснених операцій з державним боргом, інформація про надані державні гарантії подаються Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України *не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним.*

Звіт про бюджетну заборгованість подається *не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним.*

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України *не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.*

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Державним казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті *не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.*

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України включає:

- звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Держбюджет України);

- звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- звіт про рух грошових коштів;
- звіт про власний капітал;
- інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
- звіт про бюджетну заборгованість;
- звіт про використання коштів із резервного фонду державного бюджету;
- звіт про стан державного боргу;
- звіт про операції щодо державних гарантійних зобов'язань;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевого боргу;
- інформацію про здійснені операції з державним боргом;
- інформацію про надані державні гарантії;
- інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;
- інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;
- іншу інформацію, визначену Кабінетом Міністрів України як необхідну для пояснення звіту.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також із пропозиціями щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та щодо вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Розгляд і затвердження у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради.

Постанова Верховної Ради України щодо затвердження звіту про виконання закону про Державний бюджет України відповідно до законодавства оприлюднюється в засобах масової інформації для інформування громадськості [1, ст. 95].

3.8. Повноваження органів законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі

За своїм змістом бюджетний процес охоплює і об'єднує в постійному русі послідовне здійснення учасниками бюджетного процесу комплексу процедур щодо:

- визначення фінансової, податкової та бюджетної політики;
- розробки управлінських бюджетних стратегій;
- оцінки потреб, пріоритетів і можливостей економіки країни щодо бюджету;
- розробки проекту бюджету, який узгоджується з визначеними підходами;
- оцінки ефективності державних програм, проектів;
- затвердження бюджетів;
- організації їх виконання;
- контролю за їх виконанням;
- оприлюднення звітності про виконання бюджетів [25, с. 11].

У бюджетному процесі на всіх його стадіях задіяні учасники бюджетного процесу, якими є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами і обов'язками з управління бюджетними коштами [2, ст. 20]. Система таких органів, наділених бюджетними повноваженнями, представлена на рис. 2. Однак до вказаних на зазначеному рисунку органів необхідно було б також долучити, в якості учасників бюджетного процесу, численні підприємства, організації і установи, що утримуються за рахунок бюджетних коштів.

Розглянемо основні права і обов'язки (тобто бюджетні повноваження) зображених на рис. 2 органів представницької та виконавчої влади, органів стягнення до бюджету платежів.

Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним де-

путатам України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України.

Президент України підписує закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, а також інші закони, в тому числі ті, що стосуються бюджетних відносин, а також звертається до Верховної Ради України із щорічними посланнями.

До бюджетних повноважень Президента України належить також застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, інших законів, що стосуються бюджетних відносин, а також видання указів і розпоряджень з питань не врегульованих законодавством, у тому числі з питань бюджетних відносин.

Органи законодавчої та представницької влади, до яких належать Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські та районні у містах ради.

Верховна Рада України, ухвалюючи закони, є провідним органом в управлінні бюджетом і через підпорядковані їй Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Рахункову палату контролює виконання бюджету, належне використання бюджетних коштів.

Місцеві бюджети відповідно затверджують і контролюють місцеві ради, які також виконують відповідну роль в управлінні місцевими бюджетами.

Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та підпорядковані йому Державне казначейство України і Державна контрольно-ревізійна служба України, міністерства і відомства, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад) організують підготовку, подання проектів державного та місцевих бюджетів, бюджетних запитів і кошторисів головних розпорядників бюджетних коштів, контролюють перебіг їх складання та виконання, виконують функції оперативного управління бюджетом.

Представницькі органи:

Президент України

Органи виконавчої влади:

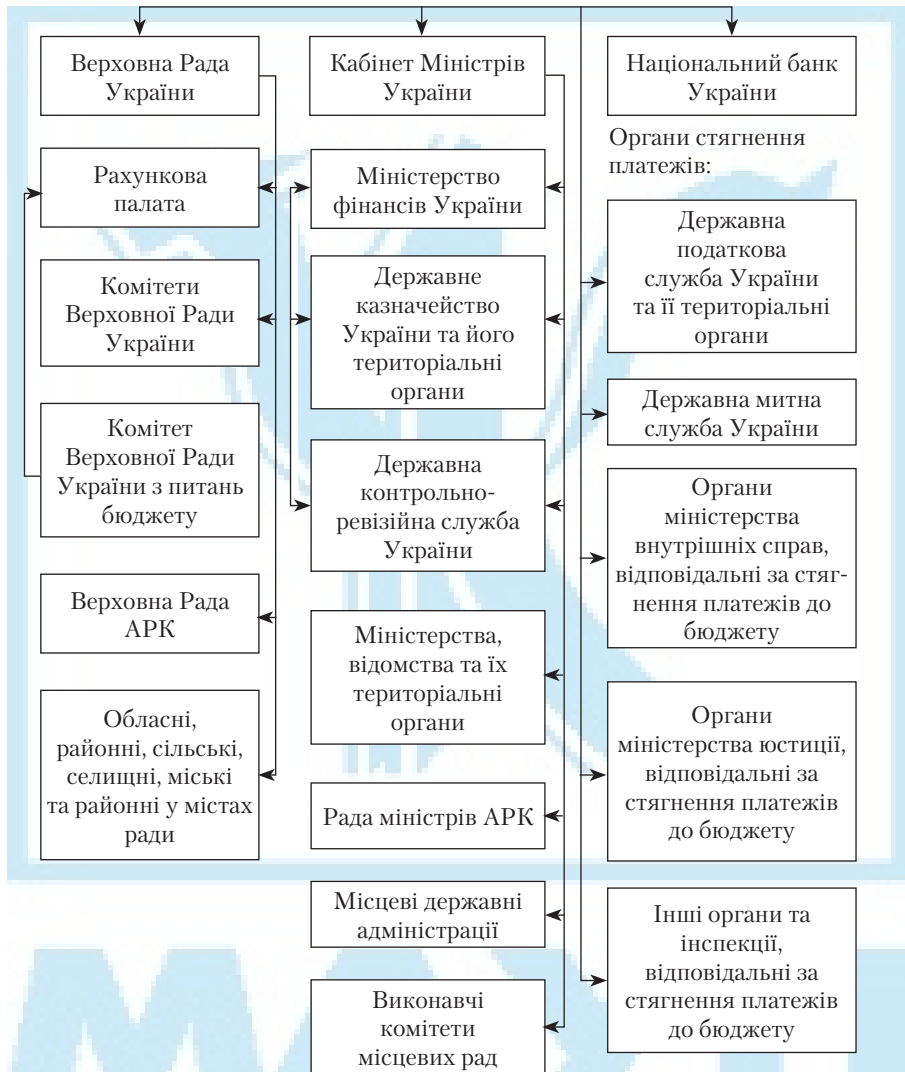


Рис. 2. Система органів, наділених в Україні бюджетними повноваженнями

Органи виконавчої влади, відповідальні за формування доходної частини бюджетів, в тому числі органи стягнення платежів до бюджету (Державна податкова служба України, Державна митна служба України, органи Міністерства внутрішніх справ, органи Міністерства юстиції та нотаріальні контори, природоохоронні органи та інспекції, державні інспекції, в тому числі по контролю за цінами тощо). Вказані органи формують доходну частину бюджетів.

Державна податкова служба України здійснює облік платників податків і контролює дотримання ними платіжної дисципліни з платежів до бюджету, їх повноти, правильності і своєчасності розрахунків. Іншим вищезазначеним органам також надані законодавством повноваження щодо справляння митних зборів і платежів, стягнення пені та штрафів за порушення відповідних актів законодавства, внесення плати за надані послуги, наприклад, за вчинені нотаріальні дії тощо.

3.9. Доступність інформації про бюджет

Інформація про бюджет повинна бути оприлюднена відповідно до вимог Бюджетного кодексу України [2, ст. 28]. Міністерство фінансів України забезпечує оприлюднення:

- проекту закону про Державний бюджет України;
- закону про Державний бюджет України на відповідний період з додатками, що є його невід'ємною частиною;
- інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року;
- інформації про показники виконання зведеного бюджету України;
- іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

При цьому звітність про виконання Державного бюджету України (квартальна і річна) розміщується на офіційному сайті Державного казначейства України.

Проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті “Урядовий кур'єр” не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України.

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 місцеві бюджети та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття в газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.

Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що наступає за роком звіту: Державного бюджету України — в газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр”; місцевих бюджетів — у газетах, визначених відповідними радами.

Міністерство фінансів України *до 20 березня року, що настає за звітним* за участю Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункової палати здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період у розрізі економічної класифікації видатків. Інформація про час і місце публічного представлення публікується разом із звітом про виконання Державного бюджету України.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України здійснюють публічне представлення звітів про витрачання бюджетних коштів у розрізі економічної класифікації видатків *до 15 квітня року, що настає за звітним*, відповідно до вимог та за формою, встановленими Мінфіном України.

Пред'явлення інформації за кожною бюджетною програмою має містити відомості про результативні показники її виконання у разі складання паспорта бюджетної програми відповідно до встановлених вимог).

Разом з інформацією про бюджет головні розпорядники бюджетних коштів публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації.

Публічні представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюються до *20 березня року, що настав за звітним*. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання відповідних місцевих бюджетів. Публічне представлення інформації про виконання бюджету села, селища здійснюється у порядку, визначеному відповідною місцевою радою.

Контрольні питання

1. Що таке бюджетний процес та його стадії?
2. Охарактеризуйте бюджетний період, його тривалість у звичайних і надзвичайних умовах.
3. Охарактеризуйте бюджетний цикл та його відмінність від бюджетного періоду.
4. Розкрийте зміст стадії підготовки та складання проектів бюджетів у бюджетному процесі, її виконавців та строки виконання, визначені Бюджетним кодексом України.
5. Розкрийте зміст стадії розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України у бюджетному процесі, її виконавців та строки виконання, визначені Бюджетним кодексом України.
6. Розкрийте зміст стадії виконання бюджету в бюджетному процесі, її виконавців та строки виконання, визначені Бюджетним кодексом України.
7. Розкрийте зміст стадії бюджетного процесу щодо підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення стосовно нього, її виконавців та строки виконання, визначені Бюджетним кодексом України.
8. Які органи в державі уповноважені здійснювати контроль за виконанням державного бюджету?
9. Назвіть повноваження учасників бюджетного процесу.
10. Охарактеризуйте систему органів, наділених бюджетними повноваженнями відповідно до законодавства України.

Касове виконання державного бюджету (банківська модель)

- 4.1. *Загальні принципи виконання державного та місцевих бюджетів в Україні.*
- 4.2. *Організація касового виконання бюджету.*
- 4.3. *Види касового виконання бюджету, їх характеристика.*
- 4.4. *Касове виконання державного бюджету за доходами через банківську систему.*
- 4.5. *Касове виконання державного бюджету за видатками через банківську систему.*
- 4.6. *Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за доходами.*
- 4.7. *Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за видатками.*

Література [2, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 15, 17, 24, 26, 27, 35, 36, 37, 38, 40, 42]

4.1. Загальні принципи організації виконання державного та місцевих бюджетів в Україні

Виконання бюджету є однією з стадій бюджетного процесу та передбачає забезпечення надходження запланованих доходів до всіх ланок бюджетної системи і забезпечення фінансування заходів, що затверджені в бюджеті держави. 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 [2, ст. 42]. Організація виконання Державного та місцевих бюджетів повинна здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- забезпечення повного та своєчасного надходження доходів у цілому та за кожним джерелом окремо;

- фінансування заходів у межах затверджених у бюджеті сум;
- дотримання режиму економії у витрачанні трудових і природних ресурсів, матеріальних коштів;
- забезпечення ефективного контролю за правильним використанням бюджетних коштів;
- дотримання на підприємствах і в бюджетних організаціях державної планової та фінансової дисципліни;
- надання бюджетних коштів за умови виконання кожним підприємством, організацією, установою планових завдань і з урахуванням освоєння раніше виділених коштів;
- фінансування юридичних осіб тільки з одного бюджету.

Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний термін з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження постійного розпису Державного бюджету України, як ми вже зазначали, Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис на відповідний період.

Бюджетний розпис – це документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації [2, ст. 2].

Примірник затвердженого розпису державного бюджету передається до Рахункової палати та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни. Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням.

Розпис доходів і видатків, як детальне відображення запланованих доходів та видатків бюджету, є за своєю сутністю розподілом доходів і видатків бюджету відповідно до їх порядкових номерів, що зазначені в бюджетній класифікації. Бюджетний розпис складається на весь бюджетний рік із покварталь-

ним, помісячним розподілом з дотриманням принципу збалансованості бюджету.

Забезпечення збалансованості бюджету протягом року та кожного кварталу і місяця досягається рівномірним розподілом видатків та встановленням відповідних термінів надходження доходів.

Розпис доходів і видатків складається для всіх бюджетів, які утворюють бюджетну систему України. Від якості складання бюджетного розпису залежить успішність та чіткість виконання бюджету.

Розпис доходів і видатків складається відповідно до кодів надходжень та видатків бюджету, що визначені бюджетною класифікацією. Надходження до бюджету також згруповані за кодами бюджетної класифікації, що забезпечує чіткість планування і виконання розпису доходів і видатків бюджетів.

4.2. Організація касового виконання бюджету

Практична реалізація стадії виконання бюджету тісно пов'язана з принципом касового виконання бюджету, здійснення якого якраз і покладається на кредитні установи, що входять до банківської системи.

Центральні емісійні банки кожної країни, як правило, виконують роль банкіра держави і радника уряду з фінансових та економічних питань. Ці банки (в Україні — Національний банк України), як правило, ведуть рахунки державних міністерств і відомств, установ, акумулюючи фінансові надходження і здійснюючи відповідні платежі з цих рахунків за дорученням власників грошових коштів [36, с. 53].

Світовий досвід засвідчує, що центральні банки відіграють суттєву роль в організації і здійсненні *касового виконання бюджету*.

Сутність такого касового виконання бюджету полягає в наступному:

- прийняття розрахункових документів на сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів на користь бюджету;

- зарахування доходів на рахунки відповідних бюджетів;
- зберігання грошових коштів бюджету;
- видача грошових коштів бюджету на відповідні заходи, державні програми;
- ведення відповідного обліку та звітності.

Таким чином, *касове виконання бюджету* — це організація і здійснення відповідних розрахунково-касових операцій, пов'язаних з формуванням доходів бюджету і здійсненням видатків із бюджету відповідно до закону України про Державний бюджет України на черговий бюджетний період.

Основою успішного виконання бюджетів усіх рівнів є своєчасне і повне надходження доходів, яке забезпечується раціонально організованою системою їх стягнення. Система мобілізації доходів повинна забезпечити рівномірне, регулярне і стійке надходження коштів на рахунки бюджету, а також таке їх документальне оформлення, яке дало б змогу фінансовим органам мати своєчасну інформацію про виконання плану за доходами. Зарахування коштів на рахунки бюджету повинно здійснюватися в короткі терміни. Одночасно мають забезпечуватися відповідні зручності платникам податків.

Установленою в Україні системою стягнення доходів бюджету передбачено, що для переважної частини доходів обчислення сум платежів та їх перерахування до бюджету здійснюють самі платники. Це значно прискорює процес мобілізації доходів. Безпосередню роботу з обліку і контролю за правильним обчисленням, своєчасним і повним внесенням платежів до бюджету покладено на податкові органи країни.

4.3. Види касового виконання бюджету, їх характеристика

Світовий досвід налічує в своєму арсеналі різноманітні системи касового виконання бюджету, основними з яких є:

- банківська;
- казначейська;
- змішана.

На початку періоду переходу народногосподарського комплексу України до ринкової економіки і відповідного реформу-

вання банківської системи країни указом Президента України від 18.06.1993 р. “Про порядок виконання Державного бюджету України” було визначено такі загальні положення *банківської моделі організації виконання бюджетів*:

1. Касове виконання державного бюджету здійснюється Національним банком України через свої регіональні управління та за дорученням НБУ, погодженим із Міністерством фінансів України,— через Укрсоцбанк, банк “Україна”, “Промінвестбанк” та інші комерційні банки.

2. На основі угоди між Міністерством фінансів України та НБУ відповідні установи банків виконують весь комплекс операцій за доходами та видатками державного бюджету, керуючись чинним законодавством.

3. Усі грошові кошти державного бюджету, які надходять до установ комерційних банків, повністю акумулюються на централізованому рахунку Міністерства фінансів України, що відкривається в НБУ (балансовий рахунок “Кошти Державного бюджету України”).

4. Фінансування видатків з Державного бюджету України міністерств, відомств, підприємств, організацій та установ здійснюється у розмірах, встановлених їм асигнувань та по мірі надходження коштів з державного бюджету на їх поточні рахунки. Кошти з поточних рахунків видаються протягом року до 31 грудня включно, в межах наявних грошових коштів на цих рахунках.

Так, в Україні до середини 1993 року функціонувала *банківська система касового виконання бюджету* [36, с. 53], яка була достатньо ефективною в умовах централізованої економіки та однорівневої банківської системи. На той час існували дві схеми фінансування витрат:

- а) виконання місцевих бюджетів здійснювалось в межах доходів, що реально надходили до цих бюджетів;
- б) виконання державного бюджету ґрунтувалося на дотриманні принципу авансування витрат на кредитній основі.

Схема виконання державного бюджету мала такий вигляд. Доходи, що надходили до державного бюджету, накопичували-

ся на окремих рахунках в установах банків. В той же час організаціям і установам, що фінансувалися із державного бюджету, банки відкривали бюджетні розрахункові рахунки і на підставі бюджетних доручень Міністерства фінансів України сплачували їх витрати. Оплата здійснювалася на кредитній основі, тобто без залучення відповідних коштів із державного бюджету. У кінці року доходні і витратні бюджетні рахунки закривалися. Національний банк України проводив завершальні обороти по цих рахунках і визначав суму емісії, здійсненої комерційними банками в процесі фінансування бюджету [36, с. 53]. На суму емісії оформлялася заборгованість Міністерства фінансів України перед Національним банком України. Таким чином, *інформація банківських установ про виконання державного бюджету була єдиним джерелом даних для складання відповідної звітності.*

Однак така практика касового виконання державного бюджету була розрахована на систему єдиного банку (Національного банку України і його регіональних відділень) і не відповідала інтересам дворівневої банківської системи, котра почала створюватися в Україні наприкінці 80-х — на початку 90-х років.

У такій дворівневій банківській системі передбачена, з одного боку, відповідальність Національного банку України за розмір емісії, а з другого боку — економічна самостійність комерційних банків, котрі здійснюють свою діяльність (тобто розрахункові операції) у розмірах залучених коштів і власного банківського капіталу. Цілком природно, що в умовах ринку у таких банків стосовно бюджетних коштів з'явилися свої комерційні інтереси, що не відповідали державним.

З часом це стало очевидним — *банківська система касового виконання бюджету*, що історично склалася в державі в умовах планової економіки, централізованої фінансової системи і однорівневої банківської системи в нових умовах ринкової економіки, за існування дворівневої банківської системи, *виявила свою неспроможність ефективно здійснювати касове виконання бюджету.*

Така неспроможність була обумовлена наступними причинами:

- діюча банківська система касового виконання бюджету не давала Міністерству фінансів України необхідної інформації для оперативного управління процесом виконання бюджету;
- фінансові ресурси, що були сконцентровані в позабюджетних фондах, “не вписалися” в систему управління державними фінансами;
- наявність у кожного розпорядника бюджетних коштів свого банківського рахунку позбавляла фінансові органи, що виділяють відповідні грошові кошти, можливості оперативного маневру бюджетними асигнуваннями, оскільки з моменту зарахування цих коштів на розрахунковий рахунок розпорядника кредитів вони стають фактично його власністю;
- за існуючої тоді організаційної структури фінансової системи неможливо стало забезпечити системний контроль як за проходженням коштів державного бюджету через банківську систему, так і за їх ефективним використанням розпорядниками кредитів;
- наявність спокуси у керівників комерційних банків щодо нецільового використання бюджетних ресурсів у власних комерційних інтересах банків.

У зв'язку з вищевикладеним виникла життєва необхідність удосконалення управління державними фінансами, зокрема пошуку нових ефективних організаційних форм касового виконання бюджету. Такою формою виявилось створення нової державної фінансової структури — *Державного казначейства України*, відповідального за наповнення державної казни. Цей державний орган покликаний, по-перше, оперативно розпоряджатися грошовими ресурсами держави, по-друге, ефективно їх перерозподіляти, по-третє, накопичувати кошти для реалізації державних програм і виконання державних зобов'язань.

До повного запровадження казначейської системи касового виконання бюджету і до створення єдиної інформаційної системи Казначейства касове виконання бюджету на перехідний

період здійснювалося в Україні через *систему установ уповноважених банків на обслуговування бюджетних потреб*.

Казначейська система касового виконання бюджету має принципові відмінності від існуючої раніше банківської системи. Це, зокрема, виявляється в тому, що акумуляція грошових коштів здійснюється на єдиному казначейському рахунку, що об'єднує в собі систему рахунків, які функціонують в єдиному режимі і через які органи державного казначейства здійснюють операції щодо доходів і видатків Державного бюджету України у повній відповідності із законом України про державний бюджет на черговий бюджетний період.

Ведення єдиного казначейського рахунку, на який зараховуються відповідно до бюджетної класифікації всі державні доходи і з якого здійснюються всі наступні видатки державного бюджету, *дає можливість* зосередити державні кошти в руках одного господаря, тобто в одній державній касі, в якій порядок обліку і звітності здійснюються за відповідною методикою, розробленою і затвердженою Державним казначейством України.

4.4. Касове виконання державного бюджету за доходами через банківську систему

Як згадувалося вище, в перехідний період, до запровадження в Україні казначейської системи касового виконання бюджету і створення єдиної інформаційної системи, *виконання бюджету здійснювалося через установи уповноважених на здійснення виконання бюджету банків*. Кабінетом Міністрів України і Національним банком України було визначено 17 таких уповноважених банків.

Виконуючи вимоги Указу Президента України від 18. 06. 1993 р. “Про порядок виконання Державного бюджету України”, Національний банк України за згодою Міністерства фінансів України запровадив з 1 липня 1993 року єдину схему касового виконання бюджету. Фінансування витрат бюджету почало здійснюватися в межах реальних доходів державного бюджету та кредитів Національного банку України, нада-

них Міністерству фінансів України. Надходження до державного бюджету накопичувалися на централізованому рахунку Мінфіну України, відкритому в Національному банку України за балансовим рахунком № 100 “Кошти Державного бюджету України” [36, с. 26].

Механізм банківського обслуговування виконання державного бюджету виглядав наступним чином. В установах уповноважених банків для органів Державного казначейства України також були відкриті транзитні доходні рахунки № 100 “Кошти Державного бюджету України”, на які зараховувалися кошти, що безпосередньо надходили до державного бюджету. На балансові рахунки “Кошти бюджетів України до розподілу” зараховувалися загальнодержавні податки і збори, які потім розподілялися між державним і місцевими бюджетами (акцизний збір; податок на прибуток підприємств усіх форм власності, крім комунальної; податок на доходи фізичних осіб).

Органи Державного казначейства України отримують від уповноважених банків виписки із вищезазначених доходних рахунків з долученими до них копіями платіжних документів, завірених установами банків.

Для того щоб грошові кошти надходили до Державного бюджету України відповідно до бюджетної класифікації, фінансові органи, органи Державного казначейства України і Державної податкової адміністрації України завчасно (за місяць до початку бюджетного періоду) надсилали відповідним установам комерційних банків списки платників податків по кожному району із зазначенням виду платежу, розділу бюджетної класифікації доходів, символів звітності банку і номери рахунків, на котрі належить зараховувати грошові кошти [36, с. 57].

Кошти, що надходили на балансові рахунки “Кошти бюджетів України до розподілу”, розподілялися установами уповноважених комерційних банків між державним і місцевими бюджетами відповідно до нормативів, що були встановлені Верховною Радою України. За порушення цих нормативів до банків застосовувалися відповідні фінансові санкції аж до позбавлення права обслуговувати місцеві бюджети відповідно до рішення уряду.

Кошти, що надходили на балансові рахунки № 100 “Кошти Державного бюджету України”, установи комерційних банків щоденно (не пізніше 10-ї години) перераховували на транзитні доходні рахунки, що були відкриті в регіональних (27 од.) управліннях Національного банку України. Одночасно вони подавали оперативну щоденну звітність “Доходи державного бюджету”.

Далі регіональні управління НБУ, не пізніше 16-ї години, перераховували кошти з транзитних рахунків на централізовані доходні рахунки головного управління Держказначейства України в Операційному управлінні (ОПЕРУ) Національного банку України. Щоденно ОПЕРУ НБУ надсило виписки з цього рахунку до Головного управління Державного казначейства України, а також оперативну звітність про доходи державного бюджету в розрізі видів доходів, що дозволяло останньому здійснювати відповідні заходи щодо оперативного управління процесом касового виконання державного бюджету.

4.5. Касове виконання державного бюджету за видатками через банківську систему

Фінансування розпорядників кредитів здійснювалося органами Державного казначейства України через поточні бюджетні рахунки балансових рахунків “Поточні бюджетні рахунки установ і організацій, що утримуються за рахунок Державного бюджету України” та “Фінансування капітальних вкладень за рахунок Державного бюджету України”.

Поточні бюджетні рахунки відкривалися в установах уповноважених банків, що були визначені такими Кабінетом Міністрів України і Національним банком України. *Відкривати в установах комерційних банків розрахункові рахунки для операцій з бюджетними коштами розпорядникам кредитів було суворо заборонено.*

Головне управління Державного казначейства України фінансувало видатки із державного бюджету в розмірі асигнувань, що були передбачені Державним бюджетом України на по-

точний рік, і залишків грошових коштів на балансових рахунках “Кошти Державного казначейства України”.

Це насамперед рахунок Головного управління Державного казначейства в ОПЕРУ НБУ. На цей рахунок щоденно перераховувалися кошти, що надходили на рахунок “Кошти Державного бюджету України”. Головне управління Державного казначейства надавало в ОПЕРУ НБУ платіжні доручення для перерахування надходжень на поточні бюджетні рахунки міністерств і відомств — головних розпорядників бюджетних коштів.

У свою чергу, на підставі розрахункових документів цих міністерств і відомств кошти зараховувалися на поточні бюджетні рахунки підприємств організацій і установ (тобто безпосередніх розпорядників бюджетних коштів), які відкривалися в уповноважених банках за такими балансовими рахунками:

- “Поточні рахунки клієнтів, які утримуються за рахунок Державного бюджету України”;
- “Бюджетні рахунки цільового характеру клієнтів, які утримуються за рахунок Державного бюджету України”.

Головне управління Державного казначейства України перераховувало бюджетні кошти на поточні бюджетні рахунки головних розпорядників кредитів на підставі наданого ними розподілу бюджетних коштів. Такий розподіл бюджетних коштів складався головним розпорядником кредитів. Один примірник такого розподілу залишався у головного розпорядника кредитів і реєструвався в журналі реєстрації розподілу коштів, а другий примірник передавався в Головне управління Державного казначейства України.

На підставі наданого розподілу Управління оперативного касового планування видатків Державного казначейства складало у двох примірниках розпорядження на перерахування грошових коштів з єдиного казначейського рахунку, яке реєструвалося в журналі реєстрації розпорядників, підписувалося керівником цього Управління і затверджувалося заступником Міністра фінансів України — керівником Головного управління Державного казначейства України.

Перший примірник такого розпорядження передавався до Управління бухгалтерського обліку і звітності Головного управління Державного казначейства як підстава для перерахування коштів, а другий примірник залишався в Управлінні оперативно-касового планування видатків.

У подальшому перший примірник розпорядження передавав Операційно-контрольному управлінню для здійснення перерахування коштів за призначенням та відповідного відображення суми проведеного фінансування головного розпорядника кредитів у карточці обліку асигнувань.

4.6. Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за доходами

Метою здійснення такого контролю за касовим виконанням бюджету за доходами було забезпечення гарантованого і повного надходження грошових коштів до державного бюджету в розрізі бюджетної класифікації і відповідно до чинного законодавства — як за рахунок росту бази оподаткування, так і за рахунок удосконалення механізму надходження платежів за існуючими податками [36, с. 60–61].

Такий контроль здійснював у формі перевірок працівниками органів Державного казначейства України. Перевірки проводилися для здійснення комплексу заходів щодо ліквідації заборгованості по заробітній платі, грошовому забезпеченню виплат пенсій, стипендій та інших соціальних виплат і мали на меті скорочення бюджетних видатків на другорядні потреби, удосконалення мережі і структури бюджетних установ, підвищення ефективності використання бюджетних коштів і збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів.

У процесі перевірок з'ясувалося дотримання установами банків строків виконання доручень підприємств, організацій і установ усіх форм власності щодо перерахування до бюджету податків та інших внесків, строки проходження платіжних доручень у банківських установах при зарахуванні коштів на рахунки державного бюджету і строки перерахування цих платежів з кореспондентських рахунків установ банків на рахун-

ки державного бюджету по доходах у регіональних управліннях Національного банку України.

Можливі порушення строків перерахування платежів до бюджету, як правило, відбувалися в таких випадках:

- несвоєчасне надання платником податків платіжних документів до банку;
- неправильне оформлення вищезазначених платіжних документів;
- брак грошових коштів на розрахунковому рахунку платника податків.

Контрольні перевірки здійснювалися фахівцями Державного казначейства України за письмовим дорученням керівника територіального органу казначейства в два етапи — в комерційному банку і в установі банку, який обслуговував територіальний орган казначейства.

Джерелами інформації при здійсненні такої контрольної перевірки є:

- первинні розрахункові документи (платіжні доручення платників податків, інкасові доручення податкових інспекцій);
- виписки з особистих рахунків платників податків (клієнтів банку);
- виписки з рахунків державного бюджету по доходах (доходні рахунки).

Крім того, при перевірці використовувалися документи аналітичного і синтетичного обліку в установах банків (оборотно-сальдові баланси, розшифровка по кореспондентському рахунку, документи банківського дня та інші).

За наслідками перевірки вживалися заходи щодо усунення виявлених порушень і недоліків.

4.7. Здійснення контролю за касовим виконанням бюджету за видатками

Метою контролю касового виконання державного бюджету за видатками, здійснюваного органами Державного казначейства України, є забезпечення своєчасного зарахування

банківськими установами коштів державного бюджету на рахунки розпорядників кредитів і відповідності здійснення видатків їх цільовому призначенню.

У випадку невиконання зобов'язань стосовно здійснення платежів до бюджету підприємствами, організаціями і установами, які належать до сфери їх управління, Міністерству фінансів України надавалось право зменшувати розмір бюджетного фінансування, передбаченого їх фінансовими планами, а також не розглядати будь-які їх звернення про збільшення розмірів бюджетних коштів понад суми, передбачені бюджетом.

Контроль касового виконання бюджету за видатками здійснюється у формі перевірки, яку проводять спочатку на підприємствах, в організаціях та установах, а потім в установах банків, що їх обслуговують.

Процедура здійснення контрольної перевірки співробітниками органів Державного казначейства України передбачає виконання наступних операцій [36, с. 62–63]:

1. Встановлення строків проходження бюджетного фінансування, починаючи з дати зарахування коштів на поточні рахунки міністерств і відомств і завершуючи датою їх отримання підпорядкованими підприємствами і організаціями.

Строки проходження платіжного доручення визначаються на підставі порівняння дат:

- підготовки платіжного доручення розпорядником кредитів;
- надходження платіжного доручення в установу банку (за відсутності на документі відмітки банку про прийняття документа датою надходження вважається дата його підготовки);
- зарахування коштів на кореспондентський рахунок банку, що обслуговує отримувача коштів;
- зарахування коштів на бюджетний рахунок отримувача.

Своєчасність зарахування коштів перевіряється в установі банку, який обслуговує розпорядника коштів чи споживача (отримувача) грошових коштів.

Для цього перевіряється дата надходження державних коштів на кореспондентський рахунок банку, котрий обслуговує

відповідного розпорядника кредитів, споживача (отримувача) коштів, а також дата зарахування цих коштів на його рахунок.

У разі несвоєчасного зарахування коштів з'ясовуються причини, які спонукали до цього, а також вживаються відповідні заходи щодо їх усунення.

2. З'ясування обставин несвоєчасної видачі коштів на заробітну плату (стипендії) за наявності коштів на поточному рахунку бюджетних установ (якщо такі мали місце).

3. Встановлення фактів відволікання коштів державного бюджету і державних цільових фондів на рахунки строкових депозитів в установах банків.

4. Виявлення фактів нецільового використання коштів, тобто на цілі, не передбачені кошторисами і відповідними статтями бюджетної класифікації.

Цільове використання бюджетних коштів перевіряється на підставі щоденних виписок з долученими до них документами, а також шляхом встановлення відповідності видатків, передбачених кошторисом, укладеним договором. Варто також з'ясувати, як здійснюються видатки — за фактичними витратами чи авансовими платежами.

5. Встановлення відповідності адресного розподілу коштів меті, що зазначається в платіжному дорученні на перерахування коштів.

При перевірці цільового використання асигнувань на капітальні вкладення необхідно встановити наступне:

- відповідність сум фінансування державних капітальних вкладень сумах здійснених видатків (останні не повинні перевищувати нормативні, тобто передбачені урядом суми коштів);
- відповідність відкритих фінансувань титульним спискам заново розпочатих будівництв і договорів підяду;
- спосіб оплати видатків на фінансування капітальних вкладень — за фактичними витратами чи авансовими платежами.

За наслідками таких перевірок вживаються відповідні заходи щодо усунення виявлених порушень.

Контрольні питання

1. Назвіть існуючі види касового виконання державного бюджету.
2. Назвіть недоліки банківської системи касового виконання державного бюджету.
3. Які переваги має казначейська система касового виконання державного бюджету перед банківською?
4. Розкрийте роль уповноважених банків при казначейській системі касового виконання бюджету.
5. Розкрийте механізм здійснення касового виконання бюджету за доходами і видатками через банківську систему.
6. Які операції передбачені процедурою здійснення органами Державного казначейства України контролю за касовим виконанням бюджету через банківську систему?

МАУП

Касове виконання державного бюджету (казначейська модель)

- 5.1. *Казначейство в Україні: організаційна структура, завдання і функції.*
- 5.2. *Порівняльний аналіз функцій Державного казначейства України і Міністерства фінансів України.*
- 5.3. *Основні принципи функціонування казначейської системи виконання бюджету.*
- 5.4. *Поняття єдиного казначейського рахунку та управління ним. Порядок відкриття реєстраційних рахунків підприємств, організацій, установ.*
- 5.5. *Бюджетне фінансування через органи державного казначейства.*
- 5.6. *Контроль за використанням бюджетних коштів.*

Література [2, 5, 11–15, 17, 18, 23–25, 28, 29, 32, 36, 37, 38, 40, 43, 44]

5.1. Казначейство в Україні: організаційна структура, завдання і функції

Недосконалість системи управління коштами бюджету комерційними банками виявилася особливо в період економічної кризи виробництва в Україні на початку 90-х років, і, як наслідок, кризи платежів, що спричинила відсутність коштів на рахунках підприємств, організацій, бюджетних установ. Комерційні банки порушували нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між державними і місцевими бюджетами, встановлених Верховною Радою України, безпідставно затримували перерахування належних коштів до державного бюджету.

За таких умов для оперативного управління бюджетними коштами була створена в Україні нова структура, яка дозволяла запровадити прозорий механізм виконання державного бю-

джету. Такою структурою стало Державне казначейство України, створене Указом Президента України від 27 квітня 1995 року № 335/95, який з часом втратив чинність згідно з Указом Президента України від 13 березня 2006 року № 209/2006. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 590 було затверджено Положення про Державне казначейство України, яке з того часу перебуває в процесі еволюційних перетворень, що супроводжуються перерозподілом функцій між фінансовою, банківською системами, галузевими міністерствами і відомствами з подальшим зосередженням цих функцій у Державному казначействі України.

З розширенням бюджетних повноважень органів казначейства, зростанням обсягів робіт щодо обслуговування бюджетів і державних цільових фондів, ролі органів казначейства в управлінні державними фінансами змінюється організаційна структура центрального апарату та територіальних органів казначейства, а також їх правовий статус.

Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 “Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади” (із змінами та доповненнями) Державне казначейство України було визначене центральним органом виконавчої влади і почало діяти як цілісна вертикально збудована організаційно-управлінська система, діяльність якої спрямовувалася і координувалися урядом країни через Міністра фінансів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 року № 1232 було затверджено Положення про Державне казначейство України, згідно з яким Казначейство стало урядовим органом державного управління, що діє у складі **Мінфіну і його підпорядковується**. Казначейство є учасником системи електронних платежів Національного банку України [13, п. 1].

Організаційна структура управління органами Державного казначейства України відповідає структурі адміністративно-територіального устрою держави. Побудована за територіальним принципом обслуговування казначейська система України має трирівневу організаційну структуру управління і складається з [29, с. 216]:

- Державного казначейства України, яке знаходиться в столиці України і є урядовим органом державного управління (діє у складі Міністерства фінансів України і йому підпорядковується) з питань казначейського обслуговування бюджету;
- управлінь державного казначейства регіонального значення (ОУДК), які розміщені в Автономній Республіці Крим (1 од.), в містах Києві та Севастополі (2 од.), в областях України (24 од.) – разом 27 регіональних управлінь;
- районних (міських, районних у містах) відділень державного казначейства (РВДК), зосереджених у найважливіших місцевих адміністративно-територіальних центрах.

Графічно структура казначейської системи України зображена на рис. 3.



Рис. 3. Структура казначейської системи України

Державне казначейство України очолює Голова, який в установленому порядку призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів України.

Голова Державного казначейства має чотирьох заступників, яких за поданням Міністра фінансів України призначає і звільняє Кабінет Міністрів України. Встановлення повноважень і розподіл посадових обов'язків між заступниками здійснює Голова Державного казначейства України. Структуру центрального апарату Державного казначейства України затверджує Міністр фінансів України. Склад колегії Державного казначейства України затверджується Міністром фінансів України за поданням Голови Держказначейства. Рішення колегії втілюються в життя наказами Казначейства.

Регіональні управління Державного казначейства (27 од.) очолюють начальники управлінь, які призначаються і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства фінансів України.

Така еволюція органів управління казначейською системою в Україні дозволили Державному казначейству України з 1996 року реалізувати *класичну казначейську функцію: забезпечити виконання державного бюджету за видатками виключно в межах надходжень до нього.*

Слід зауважити, що єдину централізовану казначейську систему, що об'єднує центральне управління Державного казначейства України та його територіальні управління на місцях, було створено з *метою вирішення наступних завдань:*

- підвищення дієздатності державної бюджетної політики;
- ефективного управління доходами та витратами у процесі виконання державного бюджету;
- підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу та забезпечення належної бюджетної звітності;
- оперативності в реалізації державних програм;
- посилення контролю за надходженням, цільовим і ефективним використанням державних коштів.

Утримується державне казначейство за рахунок коштів Державного бюджету України в межах коштів, передбачених на утримання Мінфіну. Державне казначейство є юридичною особою, має самостійний баланс і кошторис витрат [13].

На органи державного казначейства покладено виконання таких основних функцій:

- здійснення розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів;
- управління наявними коштами Державного бюджету України та ведення обліку і звітності про виконання Держбюджету України, місцевих і зведеного бюджетів;
- видання за погодженням з Мінфіном нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;
- організація касового виконання державного та місцевих бюджетів, здійснення контролю над цим процесом;
- здійснення за дорученням Мінфіну погашення та обслуговування державного бюджету;
- здійснення видатків державного і місцевих бюджетів України;
- розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між рівнями місцевих бюджетів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів (і обов'язкових платежів) та проведення взаєморозрахунків між ними;
- здійснення контролю по відповідних територіях за спрямуванням коштів державного і місцевих бюджетів;
- виконання контрольно-наглядових функцій щодо роботи територіальних органів Державного казначейства України;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства і внесення їх на розгляд Мінфіну;
- виконання інших функцій, що впливають з покладених на нього завдань.

5.2. Порівняльний аналіз функцій Державного казначейства України і Міністерства фінансів України

Основними завданнями Державного казначейства України є:

- забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, що передбачає:
- розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями;
- у межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства;
- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів;
- управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються;
- визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів.

У деяких наукових публікаціях, наприклад [36, с. 71], та інших висловлюються побоювання з приводу можливого дублювання роботи управлінь Мінфіну України та управлінь Держказначейства України. Після певної еволюції взаємовідносин між вказаними органами за період, що пройшов з моменту створення Державного казначейства України, їх функції певним чином було упорядковано.

Наведемо порівняльну характеристику їх функцій, щоб переконатися у відсутності дублювання і паралелізму в роботі (табл. 1). Ми наводимо в таблиці лише основні функції Мінфіну, однак їх загальний перелік складає 57 позицій, які тут у повному обсязі наводити, на наш погляд, нераціонально [14].

Порівняльна характеристика основних функцій Мінфіну України та Держказначейства України

Основні функції, що покладені на Міністерство фінансів України [14]	Функції, що покладені на Державне казначейство України [13]
1	2
<p>1. Бере участь у розробленні прогностичних показників і програм економічного і соціального розвитку України.</p> <p>2. Визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, загальний рівень доходів і видатків бюджету, обсяг його фінансування для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету України.</p> <p>3. Готує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік разом із пропозиціями щодо визначення строку і порядку його розгляду в Кабінеті Міністрів України.</p> <p>4. Готує та подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України.</p> <p>5. Розробляє та доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, визначає порядок і строк їх подання.</p> <p>6. Здійснює в межах своїх повноважень контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством.</p> <p>7. Здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету.</p> <p>8. Регулює фінансові взаємовідносини між державним бюджетом та державними цільовими фондами.</p>	<p>1. Здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів через СЕП НБУ.</p> <p>2. Управляє наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються, у томі числі в іноземній валюті, у випадках, передбачених законодавством, надає на зворотній основі позики за рахунок тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка (ЄКР).</p> <p>3. Проводить безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів і бюджетних установ, за рішенням, яке було прийняте державним органом, що відповідно до закону має право на його застосування.</p>

1	2
<p>9. Подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення міжбюджетних відносин.</p> <p>10. Коригує показники фінансової бази пенсійної системи, забезпечує її збалансованість і стабільність.</p> <p>11. Забезпечує у межах своїх повноважень організацію та здійснення контролю за інвестуванням пенсійних коштів і виконанням пенсійних програм.</p> <p>12. Координує у межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) до державного та місцевих бюджетів.</p> <p>13. Проводить аналітичні дослідження впливу державної податкової політики на податкову систему в частині економічного зростання.</p> <p>14. Розробляє пропозиції щодо формування державної податкової політики, визначає порядок подання центральними та місцевими органами виконавчої влади матеріалів для проведення аналізу ефективності податкової системи і пропозицій щодо її удосконалення.</p> <p>15. Прогнозує на поточний період і на перспективу податкові надходження до бюджету, готує пропозиції щодо ефективного розподілу фінансових ресурсів для забезпечення державних витрат.</p> <p>16. Розробляє за дорученням Кабінету Міністрів України програми державних запозичень, бере участь в організації роботи, пов'язаної із залученням фінансових ресурсів в економіку України відповідно до законодавства.</p> <p>17. Здійснює в межах своїх повноважень операції з державним боргом з метою погашення та обслуговування державних торгових зобов'язань.</p>	<p>4. Повертає кошти, помилково або надмірно зараховані до бюджету, за поданням органів стягнення, яким відповідно до законодавства надано право стягнення до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень.</p> <p>5. Нараховує штрафи за неповне або несвоєчасне повернення сум надмірно сплачених податків відповідно до законодавства.</p> <p>6. Здійснює розподіл коштів між державним бюджетом, бюджетом АРК, областей, міст Києва та Севастополя, і перерахування розподілених коштів за належністю.</p> <p>7. Проводить взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами АРК, областей, міст Києва та Севастополя, а також між рівнями місцевих бюджетів відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством.</p> <p>8. Веде базу даних про зведену мережу розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, розподіл показників зведених кошторисів та зведених планів асигнувань у розрізі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.</p>

1	2
<p>18. Подає в установленому порядку висновки про відповідність проекту рішення про здійснення запозичень до місцевих бюджетів чи іншої операції вимогам, установленим бюджетним законодавством, забезпечує ведення загального реєстру запозичень до місцевих бюджетів.</p> <p>19. Визначає порядок отримання короткотермінових позичок Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад у фінансово кредитних установах для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету.</p> <p>20. Здійснює в установленому порядку випуск облігацій внутрішньої і зовнішньої державної позики, казначейських зобов'язань та інших державних цінних паперів, передбачених законодавством, визначає обсяг їх емісії за строком погашення у межах загального обсягу емісії.</p> <p>21. Бере участь у:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проведенні державної експертизи проєктів, фінансування яких здійснюється за рахунок кредитів, що залучаються державою або під державні гарантії. • розробленні та здійсненні заходів щодо фінансового оздоровлення і структурної перебудови економіки. • підготовці пропозицій щодо основних засад грошово-кредитної політики України, поліпшення стану розрахунків і платежів. • розроблення заходів, спрямованих на формування та реалізацію інвестиційної політики. 	<p>9. Подає розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів витяг з розпису державного бюджету та зміни до нього.</p> <p>10. Веде бухгалтерський облік операцій з виконання державного та місцевих бюджетів, складає звітність про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів, та подає звітність органам законодавчої і виконавчої влади в обов'язі і строки, визначені бюджетним законодавством.</p> <p>11. Здійснює за дорученням Мінфіну погашення та обслуговування державного боргу в національній та іноземній валюті.</p> <p>12. У випадках, передбачених Бюджетним кодексом України та іншими актами законодавства, видає за погодженням з Міністром фінансів нормативно-правові акти з питань, що належать до його компетенції.</p> <p>13. Забезпечує функціонування багаторівневої інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, вживає заходів до захисту інформації.</p>

1	2
<p>22. Співпрацює у межах своїх повноважень з міжнародними фінансовими організаціями, укладає з ними за дорученням Президента України або Кабінету Міністрів України міжнародні договори про отримання позик та надання гарантій, укладає інші договори в межах спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів.</p> <p>23. Розробляє в межах своїх повноважень пропозиції щодо удосконалення валютних, фінансових, кредитних, податкових, митних відносин з іншими державами, забезпечує підготовку та реалізацію спільних проектів з цих питань.</p> <p>24. Бере участь у підготовці заходів, спрямованих на збільшення валютних ресурсів України і забезпечення економічного витрачання іноземної валюти. Під час укладання міжнародних договорів готує висновки про фінансові умови і можливі наслідки їх виконання, розробляє разом з ДПА відповідно до законодавства проекти міжнародних договорів з питань оподаткування та проводить за дорученням Кабінету Міністрів України у межах своїх повноважень переговори з відповідними органами іноземних держав стосовно їх укладення.</p> <p>25. Розробляє проекти нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції.</p> <p>26. Опрацьовує і погоджує проекти нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції.</p> <p>27. Готує експертні висновки стосовно визначення вартісної величини впливу законопроектів на дохідну чи видаткову частину бюджетів і пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та строку набрання ними чинності.</p>	<p>14. У межах своїх повноважень виконує контрольні функції, пов'язані із:</p> <ul style="list-style-type: none"> • здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень; • відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису державного та місцевих бюджетів; • витрачанням бюджетних коштів у процесі проведення перевірки відповідності підтвердних первинних документів розпорядників бюджетних коштів бюджетним асигнуванням та вимогам бюджетного законодавства; • дотриманням правил валютного контролю за операціями, що проводять у національній валюті через кореспондентські рахунки банків-нерезидентів бюджетні установи, які обслуговуються органами казначейства; • дотриманням порядку проведення державних лотерей з використанням електронних систем прийняття оплати за участь в лотереї в режимі реального часу;

1	2
<p>28. Бере участь у розробці та виконанні державних цільових програм.</p> <p>29. Надає відповідно до законодавства за поданням органів стягнення відстрочку у сплаті податків, зборів (обов'язкових платежів).</p> <p>30. Проводить експертизу та погоджує кошториси, а також штатні розписи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.</p> <p>31. Забезпечує розроблення та затверджує в установленому порядку:</p> <ul style="list-style-type: none"> • національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку; • плани рахунків та інструкції про їх застосування підприємствами, установами і організаціями (крім банків і бюджетних установ); • типові форми реєстрів бухгалтерського обліку і фінансової звітності, методичні рекомендації та інші нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку і фінансової звітності підприємств, установ і організацій (крім банків і бюджетних установ); • нормативно-правові акти з питань регулювання облікової політики суб'єктів державного сектора економіки, і т. д. (перелік функцій не є вичерпним). 	<ul style="list-style-type: none"> • дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку, складання звітності про виконання бюджетних та кошторисів бюджетних установ; • здійсненням інших повноважень учасників бюджетного процесу відповідно до законодавства. <p>15. Надає консультаційну допомогу учасникам бюджетного процесу з питань, що належать до його компетенції.</p> <p>16. Розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і вносить їх на розгляд Мініфіну.</p> <p>17. Виконує відповідно до законодавства контрольно-наглядові функції, пов'язані із роботою його територіальних органів.</p> <p>18. Здійснює добір, розстановку та підвищення кваліфікації працівників Казначейства.</p> <p>19. Виконує інші функції, що впливають з покладених на нього завдань (перелік функцій Казначейства наведено вичерпний).</p>

Як бачимо, зазначені вище функції Державного казначейства України аж ніяк не пересікаються з функціями Міністерства фінансів України, не дублюють їх, а лише доповнюють і конкретизують у площині їх практичного застосування.

5.3. Основні принципи функціонування казначейської системи виконання бюджету

Досвід фінансового управління та організація ефективного контролю за використанням бюджетних коштів і бюджетним процесом загалом сформулював такі важливі норми бюджетного права, як необхідність обов'язкового дотримання принципу єдності каси і єдиного бухгалтерського обліку (1); принципу оплати рахунків установ, які утримуються за рахунок коштів бюджету, державними бухгалтерами-казначейами (2) та принципу повноти включення доходів та видатків до бюджету (3). Відповідно до вимог цих принципів всі державні кошти зосереджуються в одній державній касі — Державному казначействі України і регулюються єдиними правилами бухгалтерського обліку для бюджетних установ. При цьому дотримується основне правило — окремо розділяються розпорядники коштів і бухгалтери, функції яких є відмінними.

Розпорядниками бюджетних коштів в державі, як правило, є міністри та уповноважені ними особи, котрі виконують зобов'язання по витратах і готують доручення щодо оплати тих чи інших передбачених бюджетом державних видатків. Таке доручення щодо оплати спрямовується розпорядником бюджетних коштів державному бухгалтерові, який є незалежним від міністерства, що здійснює витрати. Роль такого державного бухгалтера виконує Державне казначейство України, яке має центральну і місцеві підпорядковані структури, що мають власну систему бухгалтерського обліку і звітності за операціями, які здійснюються з бюджетними коштами.

Таким чином, *принципова відмінність казначейської системи виконання державного бюджету від банківської полягає в акумуляції всіх бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку, котрий об'єднує в собі систему рахунків, що повинні функціонувати в єдиному режимі і через які органи Державного казначейства здійснюють операції по доходах і видатках державного бюджету відповідно до положень Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, який приймається Верховною Радою України на кожний календарний рік.*

Рахунки державного казначейства відкриваються в установах НБУ і, до створення єдиної інформаційної системи казначейства, в уповноважених банках. Діючи в єдиному режимі, вказані рахунки утворюють загальнодержавну інформаційно-обчислювальну систему єдиного казначейського рахунку, яка веде облік всіх здійснюваних на ньому операцій і дає можливість Головному управлінню Державного казначейства України мати в режимі реального часу інформацію щодо [17, с. 74]:

- балансу єдиного казначейського рахунку, отриманого в результаті здійснення операцій на всіх бюджетних рахунках єдиного казначейського рахунку;
- руху грошових коштів, що надходять на рахунки і поповнюють доходну частину бюджету згідно з бюджетною класифікацією;
- руху грошових коштів видаткової частини бюджету, перерахованих на фінансування потреб бюджету відповідно до бюджетної класифікації;
- руху грошових коштів місцевих бюджетів з моменту їх обслуговування в системі Державного казначейства;
- результатів виконання бюджетів.

Функціонування єдиного казначейського рахунку забезпечує:

- незалежність держави від системи комерційних банків у справі здійснення контролю і обліку доходів та видатків;
- створення досконалої бази даних за бюджетними показниками;
- щоденне перерахування за призначенням коштів, що надходять до державного та місцевих бюджетів;
- розподіл загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між державним бюджетом і бюджетом АРК, областей, міст Києва та Севастополя відповідно до нормативів, затверджених Верховною Радою України;
- перерахування місцевим бюджетам належних їм коштів відповідно до нормативів та результатів взаєморозрахунків;

- реальне дотримання принципу цільового використання бюджетних коштів завдяки здійсненню попереднього контролю за їх витрачанням;
- можливість надання об'єктивної, повної та оперативної інформації органам законодавчої і виконавчої влади щодо здійснених на єдиному казначейському рахунку операцій;
- оптимальні умови для прийняття органами влади оперативних рішень щодо використання залишків грошових коштів на єдиному казначейському рахунку.

Залишки грошових коштів (сальдо) на бюджетних рахунках органів державного казначейства, що відкриті в установах банків при балансовому рахунку “Кошти Державного бюджету”, має бути завжди позитивним. Дебетове сальдо по цих рахунках не допускається.

Органи державного казначейства безпосередньо здійснюють платежі на користь суб'єктів господарювання, інших підприємств, організацій і установ, які виконують роботи чи надають послуги розпорядникам кредитів. У зв'язку з цим відповідає необхідність мати в установах банків поточні бюджетні рахунки, що відкривалися раніше на ім'я розпорядників кредитів. Таким чином, поточні бюджетні рахунки розпорядників кредитів в установах банків закриваються.

Для забезпечення обліку грошових коштів, що передбачені відповідним розпорядникам кредитів згідно із законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, в органах державного казначейства на ім'я цих розпорядників кредитів відкриваються *реєстраційні рахунки*.

5.4. Поняття єдиного казначейського рахунку та управління ним. Порядок відкриття реєстраційних рахунків підприємств, організацій, установ

“Єдиний казначейський рахунок” (далі – ЄКР) є основним рахунком держави, який відкрито в органах Державного казначейства України для здійснення платежів за видатками державного бюджету через систему своїх органів шляхом безготівкового перерахування коштів. Оскільки лише Державне казна-

чейство України має ЄКР, то саме воно і є безпосереднім учасником системи електронних платежів Національного банку України (далі – СЕП НБУ або СЕП). Територіальним управлінням Державного казначейства України кореспондентські рахунки в НБУ не відкриваються.

Отже, єдиний казначейській рахунок – це система бюджетних розрахунків органів Державного казначейства України, що відкриті в органах казначейства за відповідними балансовими рахунками, на які зараховуються податки, збори, інші обов’язкові платежі державного та місцевих бюджетів та надходження з інших джерел, із яких органами Державного казначейства України здійснюються платежі безпосередньо на користь суб’єктів господарської діяльності, які виконали роботи або надади послуги розпорядникам бюджетних коштів [44, с. 109].

Цей рахунок об’єднує кошти субрахунків, що відкриті в державному казначействі (центральный рівень), та його територіальних управліннях (АРК, областях, містах Києві та Севастополі).

Для відображення операцій, проведених через систему електронних платежів (СЕП НБУ) протягом банківського дня, державному казначейству та його територіальним управлінням у регіональних розрахункових палатах відкриваються технічні рахунки, а на балансі державного казначейства – відповідні субрахунки територіальних управлінь ДКУ.

Регіональні розрахункові палати (далі – РРП) є структурними підрозділами регіональних управлінь НБУ, які забезпечують відображення розрахунків учасників СЕП, що затверджуються сьогодні Центральною розрахунковою палатою (далі – ЦРП) НБУ. ЦРП НБУ організовує роботу системи електронних платежів, керує роботою регіональних розрахункових палат, обслуговує міжбанківські рахунки, забезпечує баланс міжрегіональних платіжних оборотів тощо.

Платежі в системі Державного казначейства України забезпечуються аналогічно за функціями Центральною розрахунковою палатою ДКУ та розрахунковими палатами територіальних органів ДКУ, які є його підпорядкованими підрозділами.

До основних завдань розрахункових палат територіальних органів ДКУ належать [29, с. 138]:

- безперервне та своєчасне проведення розрахунків із виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та видатками;
- ведення субкорраунку єдиного казначейського рахунку в операційному управлінні НБУ;
- надання Державному казначейству України оперативної інформації про стан розрахунків у регіоні з метою ефективного використання залишків бюджетних коштів та їх перерозподілу;
- налагодження оперативного обліку бюджетних коштів органів ДКУ;
- щоденне відображення підсумкових платіжних балансів органів ДКУ;
- захист каналів зв'язку та електронних документів від стороннього впливу.

Операції, проведені через систему електронних платежів НБУ, відображаються як на технічних рахунках Державного казначейства України та його територіальних управлінь, так і на відповідному єдиному казначейському рахунку Державного казначейства України і субрахунках територіальних управлінь.

Схема взаємодії внутрішньої платіжної системи (ВПС) ДКУ та банківської системи електронних платежів (СЕР) НБУ в нових умовах відображена на рис. 4.

Для забезпечення безперервного фінансування бюджетної сфери Державне казначейство України встановлює ліміт залишку коштів єдиного казначейського рахунку, який, з одного боку, забезпечує необхідну кількість грошей для потреб територіальних управлінь, а з другого — дає змогу ефективно розпоряджатися понадлімітним залишком бюджетних коштів центральному апарату ДКУ. Для підтримання поточної ліквідності єдиного казначейського рахунку сьогодні вистачає залишку в сумі близько двох мільярдів гривень. Надлишок бюджетних коштів в умовах ринкової економіки та обмежених фінансових ресурсів повинен швидко і ефективно використовуватися. Для

проведення фінансових операцій і оперативного прийняття управлінських рішень необхідна оперативна інформація щодо фактичної наявності коштів на ЄКР. Ця інформація формується в ДКУ шляхом складання щоденного оборотно-сальдового балансу рахунків.

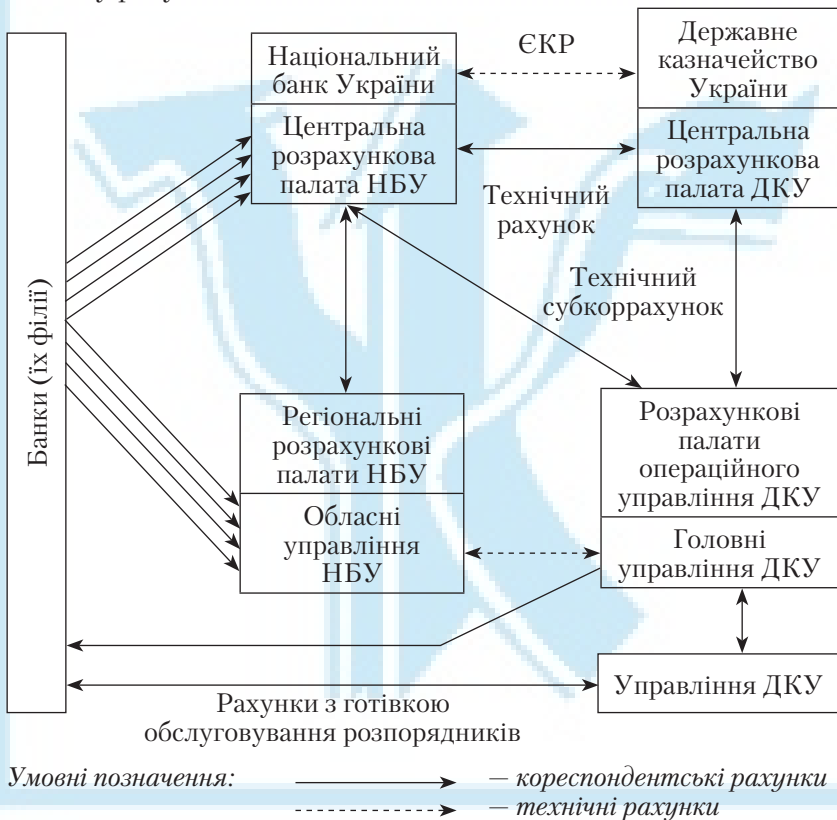


Рис. 4. Схеми взаємодії внутрішньої платіжної системи (ВПС) ДКУ та системи електронних платежів (СЕП) НБУ

Неухильне дотримання Порядку управління єдиним казначейським рахунком, затвердженого наказом ДКУ від 11 лютого 2002 року № 23, забезпечує достатньо ефективне управління бюджетними коштами. Названий Порядок регламентує як саму

процедуру запозичення (або поновлення) коштів з єдиного казначейського рахунку управлінь, так і особливості проведення операцій на рівні ДКУ та його територіальних управлінь.

Для забезпечення контролю та обліку грошових коштів, що виділяються відповідним розпорядникам кредитів у відповідності з розписом доходів та видатків державного бюджету, в органах державного казначейства на їх ім'я відкриваються *реєстраційні рахунки*. Такі рахунки відкриваються в органах ДКУ розпорядниками коштів усіх ступенів як складові єдиного казначейського рахунку для обліку витрат, передбачених кошторисами доходів і видатків цих розпорядників відповідно до бюджетної класифікації.

Відповідно до вимог Порядку відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України, затвердженого наказом Державного казначейства України від 2 грудня 2002 року № 221, *для відкриття реєстраційних рахунків та заведення особових справ розпорядники кредитів* мають надати до органів ДКУ такі документи (п. 4.1. Порядку):

- а) заяву про відкриття рахунку встановленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або іншої посадової особи, на яку покладено функцію ведення бухгалтерського обліку та складання звітності;
- б) копію довідки про включення до єдиного державного реєстру підприємств, організацій та установ України (ЄДРПОУ), засвідчену нотаріально або органом, що видав довідку;
- в) копію належним чином задекларованого статуту (положення), засвідчену нотаріально чи органом, який реєструє. Положення, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України чи указами Президента України, нотаріального засвідчення не потребують (установи та організації, які діють на підставі законів, статuti (положення) не подають);
- г) копію документа, що підтверджує взяття клієнта на податковий облік, засвідчену податковим органом, у випадках, передбачених чинним законодавством;

- д) карту із зразками підписів осіб у двох примірниках, яким відповідно до чинного законодавства чи установчих документів клієнта надано право розпорядження рахунком та підписання розрахункових документів, затверджену нотаріально чи установою вищого рівня в установленому порядку. У картку включається також зразок відбитка печатки. Зазначена картка оформляється відповідно до вимоги розділу 7 Інструкції про порядок відкриття та використання рахунків у національній та іноземній валюті, затвердженої постановою Правління НБУ від 18.12.98 № 527 та зареєстрованої в Мінюсті України 24.12.98 за № 819/3259. У разі тимчасового надання особі права першого чи другого підпису надаються: тимчасова картка із зразками підписів тимчасового уповноважених осіб та копія відповідного документа (наказ, протокол тощо), що підтверджує ці повноваження;
- е) довідку про реєстрацію в органах Пенсійного фонду. У зазначеній довідці в обов'язковому порядку має бути вказаний орган державного казначейства, в якому відкривається рахунок (уповноважений працівник органу державного казначейства, який приймає документи на відкриття рахунку, зобов'язаний відповідним чином оформити відривну частину довідки та повернути її клієнту для надання до органу Пенсійного фонду);
- є) документ, що підтверджує реєстрацію клієнта як платника соціальних страхових внесків або його копію, затверджену нотаріально чи органом, що його видав;
- ж) затверджений кошторис розпорядника бюджетних коштів. У період до затвердження кошторисів (не більше 30 календарних днів, з дня затвердження річного розпису призначень та щомісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету) надається тимчасовий кошторис, затверджений керівником установи [36].

Відповідно до наданих документів проводиться реєстрація розпорядників кредитів державного бюджету у зведеному реєстрі, де їм надається порядковий номер, що використовується

для кодування реєстраційних рахунків. Реєстраційні рахунки розпорядників кредитів відкриваються у розрізі розділів бюджетної класифікації. Рахунки відкриваються на один бюджетний рік та щорічно подовжуються. З розпорядниками бюджетних коштів органи Державного казначейства укладають договір на розрахункове обслуговування відповідно до встановлених лімітів та затвердженого кошторису доходів та видатків.

Кожний розпорядник бюджетних коштів у системі ДКУ може мати *кілька реєстраційних рахунків*, що залежить від деталізації контролю за виконанням бюджетних коштів відповідно до бюджетної класифікації [29, с. 124]. При цьому казначейство відразу визначає розпоряднику бюджетних коштів ліміт залишку готівки в його касі на підставі відповідного розрахунку, що є невід'ємною частиною вищезазначеного договору про розрахункове обслуговування.

Слід зазначити, що відповідно до Порядку відкриття рахунків у національній валюті в органах ДКУ відкриваються:

- бюджетні рахунки;
- небюджетні рахунки.

Бюджетні рахунки відкриваються щорічно з початком нового бюджетного періоду для здійснення операцій розпорядників коштів із бюджетними коштами, для обслуговування зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань, здійснення загальнодержавних видатків та операцій з фінансування бюджетів. Зарахування податкових, неподаткових та інших надходжень, включаючи трансферти, дарунки та кошти, залучені до бюджетів від розміщення цінних паперів, отриманих кредитів тощо, проводиться через відповідні *бюджетні рахунки за надходженнями*.

Здійснення асигнувань на виконання програм і заходів, передбачених державними і місцевими бюджетами, і відповідних операцій клієнтів із бюджетними коштами забезпечується *бюджетними рахунками*, які відкриваються розпорядниками та одержувачами коштів і поділяються на:

- реєстраційні рахунки розпорядників коштів за кодами бюджетної класифікації видатків для обліку операцій із

виконання загального фонду кошторисів бюджетів (порядок їх відкриття ми описали вище);

- спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів за кодами бюджетної класифікації видатків для обліку операцій із виконання спеціального фонду кошторисів бюджетів;
- рахунки одержувачів коштів за кодами бюджетної класифікації видатків загального або спеціального фондів для обліку операцій із виконання плану використання бюджетних коштів.

Інші бюджетні рахунки також відкриваються за кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави та загальнодержавних видатків, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік. Сюди ж відносять рахунки з обліку операцій з фінансування бюджетів [36].

Небюджетні рахунки — це рахунки, які відкриваються органами Державного казначейства України у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, підприємствами, установами, організаціями за операціями, що не відносяться до операцій із виконання бюджетів. Ці рахунки відкриваються відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів та Порядку відкриття рахунків у національній валюті для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Державного казначейства України.

5.5. Бюджетне фінансування через органи державного казначейства

Бюджетне фінансування — це безповоротне, безвідзивне виділення коштів із державного бюджету відповідно до бюджетних призначень, передбачених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основна суть бюджетного фінансування полягає в тому, що за допомогою цього механізму будуються грошові відносини, що виникають між державою, з одного боку, і підприємства-

ми, організаціями і установами — з другого. Такі відносини є важливими як з точки зору спрямування та використання грошових коштів централізованого фонду держави на розширене відтворення, так і з точки зору соціальної — підвищення рівня життя, задоволення суспільних потреб та забезпечення інших державних функцій.

Механізм бюджетного фінансування тісно пов'язаний з доходами бюджету — при забезпеченні надходжень до доходної бази бюджет має змогу своєчасно і повно фінансувати заплановані державні видатки.

Система бюджетного фінансування складається із принципів, форм та методів надання бюджетних асигнувань суб'єктам господарювання. *Бюджетне фінансування здійснюється на основі принципів плановості, цільового спрямування і використання коштів, безповоротності та безвідплатності, ефективного використання коштів, оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел, додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за їхнім використанням* [29, с. 154].

У практиці бюджетного фінансування найчастіше використовуються такі його основні форми:

- кошторисне;
- державне фінансування інвестицій;
- позики з бюджету державним підприємствам;
- державні дотації.

Кошторисне фінансування — це забезпечення державними грошовими коштами організацій і установ соціально-культурної сфери, органів державного управління, оборони, котрі отримують кошти на своє утримання на підставі кошторисів (єдиний кошторис доходів і видатків бюджетної установи є основним документом — фінансовим планом, який визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання і поквартальний розподіл коштів).

За такою формою фінансується майже вся бюджетна сфера, куди належать соціально-культурні заходи і установи, фундаментальні наукові дослідження, національна оборона, право-

охоронна діяльність і органи безпеки, судова система й органи прокуратури, утримання органів законодавчої і виконавчої влади.

Державне фінансування інвестицій — це інвестування державних коштів в основні об'єкти економічного і соціального розвитку України. Фінансування капітальних вкладень із державного бюджету за умов ринку на відміну від планової системи має свої особливості. Держава, за необхідності, втручається в процес фінансово-кредитного забезпечення капітальних вкладень державних підприємств. Поряд з державними бюджетними коштами залучаються іноземні джерела інвестиційного фінансування як з боку іноземних держав, так і з боку міжнародних та вітчизняних комерційних банків і кредитних установ.

Позики з бюджету державним підприємствам — це фінансова підтримка державних та інших підприємств, у яких понад 50 % майна становить державна власність. Така допомога здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань і, як правило, на *поворотній основі* під затверджені проекти використання цих коштів. Слід зазначити, що фінансову підтримку, як бюджетну позику, Міністерство фінансів України надає на договірних засадах. У таких договорах передбачаються зобов'язання сторін щодо обсягів, строків надання позики, її цільового використання, відповідальність сторін, а також обсяги і порядок оплати відсотків за використання бюджетних позик.

Державні дотації — це форма бюджетного фінансування, яка застосовується при фінансуванні планово-збиткових підприємств, організацій та установ, які надають послуги або виробляють необхідні товари, витрати на виробництво яких перевищують ціну продажу.

Бюджетне фінансування у названих формах є тим механізмом, за допомогою якого держава здійснює виконання державного бюджету за видатками. У той же час бюджетне фінансування може реалізовуватися тільки за допомогою певних методів. Сьогодні в Україні набули поширення два методи бюджетного фінансування:

- а) бюджетне фінансування за відомчою структурою шляхом зарахування коштів на поточні рахунки розпорядників бюджетних кредитів;
- б) бюджетне фінансування шляхом перерахування бюджетних коштів розпорядників бюджетних кредитів через органи Державного казначейства України.

Слід зауважити, що згідно з положеннями Бюджетного кодексу України *розпорядниками бюджетних коштів є керівники міністерств, відомств та установ, яким надано право розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, наданими на відповідні заходи*. Залежно від ступеня підпорядкованості й обсягу повноважень вони поділяються на:

- головні;
- нижчестоящі.

Головними розпорядниками коштів державного бюджету (першого ступеня) є керівники інших центральних органів виконавчої влади, місцевих бюджетів — керівники відділів обласних, міських, районних держадміністрацій, сільських і селищних бюджетів — голови сільських і селищних рад.

Нижчестоящими розпорядниками бюджетних коштів є керівники підзвітних органів та підвідомчих підприємств, організацій та установ, котрі у свою чергу поділяються на розпорядників коштів *другого та третього ступенів*.

Розпорядниками коштів другого ступеня є керівники, які одержують кошти на видатки установи та розподіляють суму коштів, визначену головним розпорядником для переказу безпосередньо підпорядкованим їм установам, організаціям, підприємствам.

Розпорядниками коштів третього ступеня є керівники підприємств, організацій, установ, які одержують кошти лише для їх безпосереднього витрачання [29, с. 157] та звітують про їх витрачання перед розпорядниками коштів *другого ступеня*, тобто вони не мають у підпорядкуванні підзвітних підприємств, організацій, установ і є за своєю сутністю *одержувачами бюджетних коштів*.

Розпорядники бюджетних коштів отримують формальне право на отримання бюджетних асигнувань із моменту затвер-

дження відповідного бюджету. Однак *перерахування бюджетних коштів* із відповідних бюджетних рахунків *на користь розпорядників бюджетних коштів здійснюється лише за наявності затверджених кошторисів видатків бюджетної установи* у відповідності з поквартальним розподілом за дотримання певних вимог.

Сьогодні в Україні діють обидві схеми (методи) бюджетного фінансування видатків, однак саме друга схема — бюджетне фінансування шляхом перерахування бюджетних коштів через органи державного казначейства набуває більшого поширення та значення в нових умовах господарювання. Другий метод бюджетного фінансування видатків в більшій мірі відповідає реально існуючим вимогам щодо запобігання порушенням фінансово-бюджетної дисципліни з боку підприємств, організацій і установ, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, посилення контролю за цільовим їх використанням та виконанням зобов'язань, які беруть на себе розпорядники бюджетних коштів у процесі виконання бюджету [29, с. 158].

Розглянемо більш детально обидва методи бюджетного фінансування видатків підприємств, організацій та установ.

Перший метод — бюджетне фінансування за відомчою структурою шляхом зарахування коштів на поточні рахунки розпорядників бюджетних кредитів було запроваджено Постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 03.04.1996 р. № 401 “Про касове виконання Державного бюджету України” і відбувалося через “Поточні бюджетні рахунки установ та організацій, котрі утримуються за рахунок Державного бюджету України” та “Фінансування капітальних вкладень за рахунок державного бюджету”, які відкривалися в установах уповноважених банків на ім'я розпорядників кредитів. Цей порядок розповсюджувався також і на головних розпорядників кредитів, які в подальшому здійснювали фінансування підпорядкованих їм підприємств, організацій та установ за так званою відомчою структурою відповідно до положень Тимчасової Інструкції “Про порядок касового виконання державного бюджету за видатками”, затвердженої нака-

зом Головного управління Державного казначейства України від 21.03.1997 року № 28. При цьому розпорядникам кредитів заборонялося відкривати в установах банків розрахункові рахунки для проведення операцій з бюджетними коштами [29, с. 166].

Головне управління держказначейства України фінансувало витрати державного бюджету у розмірах асигнувань, передбачених у Державному бюджеті України та залишків грошових коштів на балансовому рахунку “Кошти Державного казначейства України”. Цей рахунок був відкритий в ОПЕРУ НБУ на ім'я Головного управління державного казначейства для щоденного зарахування коштів, які раніше надійшли на рахунок “Кошти Державного бюджету”.

Головне управління державного казначейства перераховувало бюджетні кошти на поточні бюджетні рахунки головних розпорядників кредитів на підставі наведених ними розподілів бюджетних коштів, котрий складався у двох примірниках, реєструвався в журналі розподілу коштів та підписувався керівником і головним бухгалтером, підписи яких скріплювалися відбитком печатки. Один примірник розподілу коштів передавався до управління оперативно-касового планування видатків Головного управління державного казначейства, а другий залишався у головного розпорядника кредитів. При цьому витяги із розподілу коштів передавалися головним розпорядником кредитів відповідним нижчестоящим розпорядникам, тобто підпорядкованим підприємствам (організаціям, установам).

Отримані розподіли бюджетних коштів управління оперативно-касового планування видатків Головного управління Держказначейства України звіряло із сумами затверджених обсягів фінансування та залишками невикористаних асигнувань головними розпорядниками кредитів у цілому і за розділами, параграфами та статтями бюджетної класифікації окремо. Після цього складало у двох примірниках розпорядження на перерахування коштів із казначейського рахунку, із яких один передавався в управління бухгалтерського обліку та звітності як підстава для перерахування коштів, а другий — залишався в управлінні оперативно-касового планування видатків.

Управління бухгалтерського обліку та звітності у свою чергу порівнювало суми фінансування із залишками невикористаних асигнувань по конкретних розділах та статтях бюджетної класифікації і після цього розпорядження передавалося операційно-контрольному управлінню для здійснення перерахування коштів за призначенням. У разі коли вказана в розпорядженні сума для перерахування перевищувала залишок невикористаних коштів, то бухгалтерія повертала його на перегляд.

Перерахування бюджетних коштів із балансового рахунку “Кошти Державного казначейства України” здійснювалося платіжними дорученнями, які операційно-контрольне управління Головного управління Держказначейства України оформляло відповідно до Інструкції № 7 № “Про безготівкові розрахунки в господарському обороті України”, затвердженої постановою Правління НБУ від 02.08.1996 р. № 204. Такі платіжні доручення передавалися в ОПЕРУ НБУ, де обслуговується Головне управління Держказначейства України та куди були *переведені всі поточні бюджетні рахунки міністерств, відомств, інших центральних органів державної влади.*

Вказані документи каналами зв'язку в системі “клієнт-банк” подавалися до ОПЕРУ НБУ, яке проводило безпосереднє перерахування бюджетних коштів з балансового рахунку “Кошти Державного казначейства України” *на поточні рахунки зазначених вище міністерств та відомств*, що були визначені головними розпорядниками бюджетних коштів. Фінансування видатків нижчестоящих розпорядників кредитів здійснювалося головними розпорядниками кредитів з їх поточних бюджетних рахунків в ОПЕРУ НБУ *шляхом перерахування бюджетних коштів на поточні рахунки цих розпорядників кредитів, які були відкриті їм у встановлених уповноважених банках* за балансовими рахунками “Поточні рахунки клієнтів, які утримуються за рахунок Державного бюджету України” та “Бюджетні рахунки цільового характеру клієнтів, які утримуються за рахунок Державного бюджету України”.

Така схема (*перший метод*) бюджетного фінансування розпорядників бюджетних кредитів у порівнянні з банківською системою виконання бюджету виявила певні переваги, а саме:

- максимальну концентрацію всіх поточних бюджетних рахунків у межах чітко визначеної мережі уповноважених банків, що дало можливість здійснювати більш ефективний контроль за рухом та витрачанням бюджетних коштів;
- обмеження поширеної практики використання уповноваженими банками залишків бюджетних коштів, які знаходяться на поточних бюджетних рахунках бюджетних установ та організацій, шляхом скорочення їх кількості, оскільки статус уповноваженого банку надавався обмеженому колу банків, визначених більш надійними і законослухняними.

Такий метод бюджетного фінансування розпорядників бюджетних кредитів з успіхом використовується у бюджетній практиці деяких європейських країн, зокрема в Швеції.

Однак *цей варіант виконання державного виконання бюджету за видатками слід вважати перехідним етапом від банківської системи виконання бюджетів до казначейської*, оскільки в Україні він був не в змозі забезпечити управління державними коштами на якісному рівні, особливо в частині фінансування витрат бюджетних одиниць. Цьому варіанту були притаманні ті самі недоліки, які мала і банківська модель. Так, зокрема, коли держава зацікавлена у повному використанні наявних бюджетних коштів, то уповноважений банк намагається збільшити залишки бюджетних коштів для проведення власних комерційних операцій. Крім того, залишення розпорядникам бюджетних коштів поточних рахунків, на які здійснюються перерахування коштів державного бюджету, дає їм змогу відволікати державні кошти на цілі не передбачені кошторисом бюджетної установи або ж витратити їх у більшому обсязі, ніж це заплановано кошторисом витрат цієї установи. Саме із зазначених причин Україна обрала для себе *другу схему (метод)* бюджетного фінансування.

Другий метод – бюджетне фінансування шляхом перерахування бюджетних коштів розпорядникам бюджетних кредитів через територіальні органи Державного казначейства України започатковане спільною Постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 14.01.1997 р. № 13 “Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету”. Відповідно до цієї Постанови з першого лютого 1997 року було запроваджено поетапне касове виконання державного бюджету за видатками через територіальні органи Державного казначейства України. Головному управлінню Державного казначейства України було віддано розпорядження з першого квітня 1997 року забезпечити фінансування видатків підприємств, організацій та установ у розмірах асигнувань, передбачених бюджетом, через територіальні органи Державного казначейства України.

Стосовно міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, які є головними розпорядниками бюджетних коштів, то, як і раніше, фінансування їх видатків мало здійснюватися через Головне управління Державного казначейства України.

Згідно з вищезазначеною Постановою наступним кроком стала розробка і затвердження Міністерством фінансів України та Головного управління Державного казначейства України разом із Національним банком України Тимчасової інструкції “Про порядок касового виконання державного бюджету за видатками”, а також Положення “Про єдиний казначейський рахунок”. Відповідно до вимог цих документів, касове виконання державного бюджету за видатками мало здійснюватися органами державного казначейства в межах асигнувань, передбачених державним бюджетом для конкретних розпорядників кредитів, а також надходжень коштів на єдиний казначейський рахунок державного бюджету. При цьому протягом деякого періоду видаткова частини державного бюджету мала виконуватися як шляхом бюджетного фінансування за відомчою структурою, так і шляхом перерахування бюджетних коштів через територіальні органи Державного казначейства України.

Фінансування видатків за відомчою структурою відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 09.05.1997 р. № 437 “Про казначейське виконання кошторисів видатків на утримання апарату органів виконавчої влади” було збережено (до прийняття Кабінетом Міністрів відповідних рішень) для центральних органів влади та міністерств і відомств — *головних розпорядників бюджетних коштів*.

Бюджетне фінансування розпорядників бюджетних кредитів почало здійснюватися *за другою схемою* — безпосередньо за участю територіальних органів Державного казначейства України. Важливою умовою реалізації даної схеми виконання видаткової частини державного бюджету стало відкриття на ім'я розпорядників бюджетних кредитів у територіальних органах Державного казначейства України реєстраційних рахунків і, відповідно, закриття в установах уповноважених банків усіх поточних бюджетних рахунків.

З появою реєстраційних рахунків бюджетне фінансування розпорядників бюджетних кредитів за видатками стало здійснюватися у два етапи:

- спочатку Головне управління Державного казначейства України перераховує бюджетні кошти підпорядкованим територіальним органам Державного казначейства України;
- територіальні органи Державного казначейства здійснюють оплату витрат розпорядників бюджетних кредитів:
 - а) шляхом безготівкової оплати рахунків безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, котрі виконали роботу та/або надали послуги розпорядникам бюджетних кредитів;
 - б) шляхом надання дозволів на отримання в установах уповноважених банків, де були відкриті рахунки територіальним органам Держказначейства, готівки на цілі, передбачені кошторисами доходів та видатків розпорядників кредитів [29, с. 161].

Слід зазначити, що на першому етапі реалізації другої схеми бюджетного фінансування механізм перерахування коштів

по суті був аналогічним першій схемі бюджетного фінансування. Принципова відмінність полягала лише в тому, що тепер перерахування бюджетних коштів здійснювалося не з балансового рахунку “Кошти Державного казначейства України”, а з єдиного казначейського рахунку, відкритого на ім'я Головного управління Державного казначейства України в ОПЕРУ НБУ.

Після отримання бюджетних коштів від Головного управління Державного казначейства України територіальні органи Державного казначейства здійснювали витрати державного бюджету виключно у розмірах отриманих сум фінансування, котрі доводилися до відома розпорядників бюджетних коштів на рівні областей.

У подальшому стосунки органів Державного казначейства України та розпорядників бюджетних коштів на рівні областей, районів, міст вибудовувалися в порядку аналогічному взаємовідносинам, що склалися між Головним управлінням державного казначейства та головними розпорядниками коштів.

Другий етап реалізації другої схеми бюджетного фінансування передбачає, що зараховані на рахунок територіального органу державного казначейства бюджетні кошти операційно-контрольне управління на підставі отриманої виписки із установи банку та реєстрів на здійснення видатків *записує на реєстраційні рахунки розпорядників коштів*. Такі реєстри розподілу коштів на здійснення видатків з бюджетного рахунку єдиного казначейського рахунку по відповідній території територіальне управління державного казначейства групує за територіями (на рівні області) лише після перевірки відповідності вказаних сум затвердженням обсягам фінансування та залишкам невикористаних асигнувань по головних розпорядниках коштів у цілому та по розділах, параграфах, і статтях бюджетної класифікації окремо.

Розпорядники коштів отримують виписку установи банку з їх рахунків та перші примірники меморіальних ордерів, що підтверджують зарахування коштів на їх реєстраційні рахунки. При цьому в меморіальному ордері обов'язково зазначаються цілі, на які надійшли кошти з державного бюджету,

підрозділи бюджетної класифікації та дата надходження коштів. Такий меморіальний ордер засвідчується підписом відповідальної посадової особи територіального державного казначейства. При цьому перший примірник меморіального ордера видається розпорядникові коштів, а другий — залишається в операційно-контрольному підрозділі територіального органу держказначейства.

Одночасно в особових картках розпорядників бюджетних коштів робиться позначка щодо коштів, виділених на здійснення до кожного реєстраційного рахунку операційно-контрольним управлінням територіального органу держказначейства для обліку бюджетних асигнувань. Особова картка містить розгорнуту інформацію про необхідні бюджетні кошти на рік та поточний квартал, суму, затверджену кошторисами; виділені кошти; касові видатки; залишок невикористаних коштів на рахунку та залишок асигнувань. При цьому записи в особових картках групуються в розрізі кодів економічної класифікації, за якими передбачається підведення підсумків на необхідну дату.

Кошти, що виділені на здійснення видатків державного бюджету, використовуються розпорядниками коштів відповідно до затвердженого кошторису та бюджетних призначень, зазначених у реєстрах розподілу коштів на здійснення видатків.

Розпорядник коштів після отримання виписки з реєстраційного рахунку протягом операційного дня подає до органу державного казначейства, в якому відкрито цей реєстраційний рахунок, необхідні розрахункові документи для проведення витрат. Слід зауважити, що розрахункові документи приймаються тільки в межах наявного залишку коштів на відповідному реєстраційному рахунку розпорядника коштів.

Для оплати рахунків розпорядник коштів подає до органу державного казначейства платіжні доручення, до яких додаються відповідні рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт чи надання послуг, акти виконаних робіт тощо. Орган державного казначейства перераховує кошти за нада-

ні послуги, виконання роботи безпосередньо суб'єктам підприємства. Платіжні доручення подаються до операційно-контрольного підрозділу у двох примірниках, за встановленою Національним банком України формою. На першому примірнику ставиться печатка та підписи відповідальних осіб. При цьому дата платіжного доручення має відповідати даті його фактичного подання або даті наступного дня, якщо документи надійшли після операційного часу. За правильність оформлення розрахункових документів відповідальність несе розпорядник коштів. Відмова в оплаті з причин неналежного оформлення платіжного доручення, відсутності документального підтвердження витрат або невідповідності поданих документів кошторису, лімітній довідці обов'язково реєструється в органі державного казначейства, про що в письмовій формі повідомляється розпорядник коштів.

Видача готівки зі спеціальних реєстраційних рахунків на потреби розпорядника коштів (заробітна плата, господарські витрати, відрядження тощо) здійснюється на підставі поданої до органу Державного казначейства України заявки. При цьому бюджетні установи не подають доручення на отримання грошового чека та документа, що підтверджує потребу в готівці (крім готівки на придбання продуктів харчування та господарські витрати). Контроль за видачею готівки та безготівковим перерахуванням заробітної плати та прирівняних до неї платежів, на підставі заявки розпорядників бюджетних коштів, здійснюють органи Державного казначейства України. У той же час *відповідальність за правильність* нарахування заробітної плати, прирівняних до неї платежів, а також платежів до бюджету *несуть розпорядники бюджетних коштів*.

На підставі належно оформленого чека уповноважена особа розпорядника коштів отримує готівку з відкритого в установі уповноваженого банку бюджетного рахунку органу державного казначейства. Невикористана готівка повертається уповноваженою особою розпорядника коштів безпосередньо на той самий бюджетний рахунок за документами, форма яких визначена Національним банком України. При їх заповненні

обов'язково вказується номер відповідного реєстраційного рахунка розпорядника бюджетних коштів. Саме на таких засадах здійснюється сьогодні в Україні бюджетне фінансування видатків бюджетних підприємств, організацій та установ через територіальні органи Державного казначейства України, яке стало більше уваги приділяти отриманню чіткої, правдивої та своєчасної інформації щодо територіального розміщення підприємств, організацій та установ на відповідній території та обліку фінансових зобов'язань, які беруть на себе розпорядники кредитів усіх рівнів. Державним казначейством України створено на сьогодні єдину базу даних про мережу розпорядників бюджетних кредитів усіх рівнів, яка оперативного підтримується ним.

Таким чином, бюджетне фінансування розпорядників бюджетних коштів за видатками шляхом перерахування коштів через органи Державного казначейства України набуває все більшої значимості в нових умовах господарювання, що дозволяє більш ефективно використовувати бюджетні кошти на потреби держави.

5.6. Контроль за використанням бюджетних коштів

При запровадженні казначейської системи виконання державного бюджету одним із пріоритетних завдань Державного казначейства України є встановлення ефективних процедур контролю за прийнятими зобов'язаннями та обліком виділених коштів. Такий контроль має передбачати таку систему звітності, що буде відслідковувати асигнування, зобов'язання і платежі розпорядників бюджетних коштів щомісячно.

На наш погляд, оптимальна організація процедур контролю концептуально має передбачати наступне. Перш ніж брати зобов'язання, розпоряднику бюджетних коштів необхідно переконатися в тому, що:

- пропозиція щодо витрачання бюджетних коштів затверджена уповноваженою на це посадовою особою;
- бюджет має достатню для здійснення асигнувань суму коштів;

- витрати, що передбачається здійснити, відповідають бюджетним призначенням.

Перш ніж здійснити платіж за рахунком бюджетних коштів працівнику органу ДКУ необхідно переконатися, що:

- зобов'язання розпорядника бюджетних коштів є законним;
- посадові особи належним чином підтвердили виконання робіт чи надання послуг;
- надані для оплати рахунки чи інші документи щодо виконання бюджетних зобов'язань правильно оформлені;
- кредитор є дійсним, а не віртуальним.

Після здійснення платежу необхідно вивчити та проаналізувати всі витрати і в разі виявлення порушень інформувати відповідних посадових осіб, уповноважених на здійснення контролю виконання бюджету.

Слід зауважити, що в системі державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів із запровадженням казначейської системи виконання державного бюджету держава отримала надзвичайно ефективну ланку такого контролю, який дозволяє забезпечити можливість здійснення і *попереднього*, і *поточного контролю* за процесом витрачання бюджетних коштів, коли органи ДКУ мають можливість попередити бюджетні порушення в реальному вимірі часу, забезпечити безпосередньо використання бюджетних коштів за їх цільовим призначенням.

У той же час за Державною контрольно-ревізійною службою та іншими державними контролюючими органами залишається право здійснення функції *наступного контролю* за використанням державних коштів, наслідком якого є заходи, спрямовані на усунення бюджетних порушень в майбутні календарні періоди вже після складання звітності про використання бюджетних коштів відповідно до їх призначення.

Із функціонуванням в Україні казначейської системи виконання бюджету система звітності про виконання бюджету, яку запровадило відповідно до положень Бюджетного кодексу України ДКУ, дозволяє ефективно відслідковувати щомісячно

асигнування, зобов'язання і платежі *розпорядників бюджетних коштів*, функції котрих як розпорядників бюджетних коштів за своєю сутністю змінилися, перетворюючи останніх у *споживачів бюджетних коштів*.

Контрольні питання

1. Які завдання покладаються на Державне казначейство України та його органи на місцях?
2. Які переваги має казначейська система касового виконання державного бюджету порівняно із банківською та змішаною?
3. Розкрийте структуру казначейської системи України, її функції.
4. Розкрийте механізм процесу фінансування видатків державного бюджету органами Державного казначейства України.
5. За якою схемою проходять оплата витрат розпорядників кредитів та отримання готівки за казначейської моделі виконання державного бюджету?
6. Що таке єдиний казначейський рахунок, реєстраційні рахунки підприємств, організацій, установ; порядок їх відкриття?
7. Розкрийте схему взаємодії внутрішньої платіжної системи Державного казначейства України та системи електронних платежів Національного банку України.
8. Назвіть основні форми бюджетного фінансування та його основні методи.
9. Розкрийте сутність бюджетного фінансування за відомчою структурою (1-й метод) та шляхом перерахування бюджетних коштів розпорядникам бюджетних кредитів через територіальні органи державного казначейства (2-й метод).

Роль і значення банківської системи в організації виконання державного бюджету

- 6.1. *Характеристика банківської системи України.*
- 6.2. *Національний банк України: функції та керівні органи.*
- 6.3. *Комерційні банки України.*
- 6.4. *Грошово-кредитна політика: її сутність, мета та інструменти здійснення.*
- 6.5. *Взаємозв'язок і взаємодія складових загальноекономічної політики держави — грошової, бюджетно-податкової та валютної політики.*
- 6.6. *Поняття банківських ризиків.*
- 6.7. *Банківські резерви та резервні вимоги.*
- 6.8. *Банки як фінансові посередники.*
- 6.9. *Місце НБУ та уповноважених комерційних банків при казначейській системі виконання державного бюджету за доходами та видатками.*
- 6.10. *Центральні банки і грошова система в США (Федеральна резервна система).*

Література [1, 2, 11, 12, 24, 27, 35, 36, 42, 43]

6.1. Характеристика банківської системи України

Виконання державного бюджету залежить від ефективного функціонування банківської системи в країні, яка дає можливість ефективно впливати на розвиток економіки, особливо в умовах перехідного етапу її розвитку, необхідної стабілізації та реформування. Ефективно працююча банківська система сприяє ефективному формуванню державного бюджету через систему оподаткування та реалізацію економічної політики шляхом застосування фінансових важелів.

Банківська система України складається з Національного банку України та інших банків (їх ще називають комерційні бан-

ки), а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до положень Закону України “Про банки і банківську діяльність”, чинна версія якого була прийнята Верховною Радою України 7 грудня 2000 року № 2121-III (перша редакція Закону була прийнята 20 березня 1991 року). Названий Закон визначає в Україні структуру банківської системи, економічні, організаційні і правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків [12, ст. 1].

Банки в Україні можуть функціонувати *як універсальні або як спеціалізовані*. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими).

Кожний банк самостійно визначає напрями своєї діяльності і спеціалізацію за видами діяльності. Регулювання діяльності спеціалізованих банків Національний банк України здійснює через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій [12, ст. 4].

Банк набуває статусу спеціалізованого у разі, якщо більше 50 відсотків його активів є активами одного типу. Банк набуває статусу спеціалізованого ощадного банку в разі, якщо більше 50 відсотків його пасивів є вкладками фізичних осіб.

Банки в Україні створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного типу. Законодавство про господарські товариства поширюється на банки в частині, що не суперечить Закону України “Про банки і банківську діяльність”.

Банки в Україні є економічно незалежними, вони мають право самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися майном, що перебуває у їхній власності. Держава не відповідає за зобов’язання банків, а банки не відповідають за зобов’язання держави, якщо інше не передбачено законом або договором.

Національний банк України не відповідає за зобов’язання комерційних банків, а банки не відповідають за зобов’язання Національного банку України, якщо інше не передбачено законом або договором.

Органам державної влади та органам місцевого самоврядування забороняється будь-яким чином впливати на керівни-

цтво чи працівників банків у ході виконання ними службових обов'язків або втручатися в діяльність банку, за винятком випадків, передбачених законом.

Закон України “Про банки і банківську діяльність” передбачає можливість створення державних та кооперативних банків, а також банківських об'єднань типу банківська холдингова група, банківських спілок та асоціацій [12, ст. ст. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13].

Державний банк — це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належить державі. Він засновується за рішенням Кабінету Міністрів України та за позитивного висновку Національного банку України, який є необхідним як при заснуванні державного банку, так і в разі ліквідації чи реорганізації (за винятком його ліквідації внаслідок неплатоспроможності).

Кооперативний банк — це банк, що створюється за принципом територіальності відповідно до порядку, встановленого законодавством. Кооперативні банки поділяються на місцеві та центральний кооперативний банк. Мінімальна кількість учасників місцевого кооперативного банку має бути не менше 50 осіб. У разі зменшення кількості учасників і неспроможності кооперативного банку протягом одного року збільшити їх кількість до мінімально необхідної — діяльність такого банку припиняється шляхом зміни організаційно-правової форми або ліквідації.

Учасниками центрального кооперативного банку є місцеві кооперативні банки.

Статутний капітал кооперативного банку поділяється на паї. Рівень мінімального розміру статутного капіталу встановлюється Національним банком України. При цьому кожен учасник кооперативного банку незалежно від розміру свого паю має право одного голосу.

Банківські об'єднання створюються за попередньою згодою Національного банку України і підлягають державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків. Банк може бути учасником лише одного банківського об'єднання. Учасники банківського об'єднання несуть

відповідальність за зобов'язаннями інших його учасників відповідно до укладеного між ними договору. Ліквідація банківсько-го об'єднання не припиняє діяльності банків — його сучасників.

Банківське об'єднання типу “Банківська корпорація” — це юридична особа (банк), засновниками та акціонерами якої можуть бути виключно банки. Банківська корпорація створюється з метою концентрації капіталів банків — учасників корпорації, підвищення їх загальної ліквідності та платоспроможності, а також забезпечення координації та нагляду за їх діяльністю.

Установчий договір та статут корпорації мають включати положення щодо забезпечення виконання корпорацією та її членами своїх фінансових зобов'язань і відповідальності за результати сумісної діяльності з метою забезпечення інтересів кредиторів та вкладників.

Банки, що увійшли до корпорації, передають їй повноваження на здійснення окремих операцій та забезпечують централізацію виконання окремих операцій, що має бути зафіксовано у статутах банків-членів корпорації та в статуті самої корпорації. Банківська корпорація виконує функції розрахункового центру для банків-членів корпорації і не веде безпосередньо обслуговування клієнтів (фізичних і юридичних осіб, крім банків та інших фінансових установ). Усі банки-члени корпорації виконують свої розрахунки і платежі виключно через кореспондентські рахунки, відкриті в Національному банку України або безпосередньо в банківській корпорації.

Банківська холдингова група — це банківське об'єднання, до складу якого входять виключно банки. При цьому материнському банку банківської холдингової групи має належати не менше 50 відсотків акціонерного (пайового) капіталу або голосів кожного з інших учасників групи, *які є його дочірніми банками*. Дочірній банк не має права володіти акціями материнського банку. У разі якщо дочірній банк набув право власності на акції материнського банку, він зобов'язаний відчужити їх у місячний термін.

Банківські холдингові групи дозволяється законом створювати лише за умови, що угода про їх створення передбачає по-

кладання на головний банк групи додаткових організаційних функцій стосовно банків–членів групи, а також створення системи управління спільною діяльністю. Банківський нагляд за діяльністю холдингової групи здійснюється на індивідуальній та консолідованій основі. Материнський банк зобов'язаний подавати консолідовано-фінансовий та статистичний звіт групи відповідно до закону.

Материнський банк холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капіталі кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними.

Фінансова холдингова група — це такий тип банківсько-го об'єднання, яке має складатися переважно або виключно з установ, що надають фінансові послуги, причому серед них має бути щонайменше один банк, а материнська компанія має бути фінансовою установою, якій має належати більше 50 відсотків акціонерного (пайового) капіталу кожного з учасників фінансової холдингової групи.

Материнська компанія фінансової холдингової групи при здійсненні своєї діяльності з управління та координації діяльності її членів на виконання вимог законодавства і нормативно-правових актів Національного банку України має право встановлювати правила, що є обов'язковими для членів фінансової холдингової групи. Вона зобов'язана подавати наглядовим органам консолідовано-фінансовий та статистичний звіти групи відповідно до вимог закону.

Материнська компанія фінансової холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капітал кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними. Банки мають право створювати неприбуткові спілки чи асоціації з метою захисту та представлення інтересів своїх членів, розвитку міжрегіональних та міжнародних зв'язків, забезпечення наукового та інформаційного обміну і професійних інтересів, а також розробки рекомендацій щодо банківської діяльності.

Банківські спілки і асоціації є договірним об'єднанням банків, що не мають право втручатися в діяльність банків–членів

асоціації (спілки). Такі спілки чи асоціації не мають права займатися банківською чи підприємницькою діяльністю і не можуть бути створені з метою отримання прибутку.

У кредитно-фінансовій системі країни відповідно до ієрархічного рівня, який вони займають, *розрізняють банки першого та другого рівня*.

До першого рівня належать Національний банк України і мережа його територіальних управлінь (філіалів), *до другого рівня* — решта всіх комерційних банків.

За формою власності розрізняють банки: державні (НБУ та його територіальні управління), акціонерні (у формі публічного акціонерного товариства), кооперативні, приватні та змішані.

За територіальним принципом дії банки розподіляються на міждержавні, міжрегіональні та місцеві.

Таким чином, реформування банківської системи України у роки незалежності створило основу для становлення і обслуговування фінансових ринкових інститутів — дворівневу банківську систему країни: НБУ та комерційні банки і їх об'єднання, в якій провідна роль належить Національному банку України та його територіальній мережі — регіональним управлінням НБУ.

Сучасна банківська система України, як система ринкового типу, перебуває в процесі становлення і має перспективи для розвитку. На 1 вересня 2004 року (до фінансової кризи) в Україні діяло 159 банків, в яких працювало близько 150 тис. осіб. Серед них 134 банки функціонували у формі акціонерних товариств, 125 — товариств з обмеженою відповідальністю, у тому числі 18 банків створено за участю іноземного капіталу і 7 банків із 100 %-ним іноземним капіталом. Крім того, налічується 203 фінансово-кредитні установи [35, с. 43].

Банківська система України становить органічну частину загальноекономічного комплексу і безпосередньо взаємодіє з економікою країни в цілому, вона відіграє значну роль в економічних процесах, що виявляється у створенні оптимального середовища для мобілізації й вільного переливання капіталів, нагромадження коштів для структурної перебудови економіки, приватизації й розвитку підприємництва.

6.2. Національний банк України: функції та керівні органи

Правовий статус центральних банків розвинених країн закріплений у відповідних правових актах: законах про центральні банки та їх статусах, законах про банківську та кредитну діяльність, у валютному законодавстві. Як правило, основним актом, що регулює діяльність центрального емісійного банку країни, є закон про центральний банк, де визначається його організаційно-правовий статус, функції, процедури призначення вищого керівного складу, взаємовідносин з державою і національною банківською системою. Такий закон також встановлює повноваження центрального банку країни як її емісійного інституту [24, с. 15].

Статус і принципи діяльності Національного банку України визначені в Конституції України та Законі України “Про Національний банк України” від 20 травня 1999 року. Норми Конституції, що стосуються функціонування Національного банку України, містяться у двох її розділах, що присвячені законодавчій та виконавчій владі.

НБУ очолює національну фінансово-кредитну систему і за своїм правовим статусом є однією із найважливіших інституцій держави, не входячи при цьому до жодної з гілок влади.

Відповідно до статті 99 Конституції України та статті 6 Закону України “Про Національний банк України” [11] *основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України та цінової стабільності (у межах його повноважень)*. Отже, Національний банк України є відповідальним не тільки за стабільність гривні щодо іноземних валют, але й за стабільність споживчих цін, що важливо для підтримання на належному рівні життєвого рівня населення країни.

Національний банк України на підставі норм Конституції України повинен підтримувати економічну політику уряду країни, доки вона не суперечитиме забезпеченню стабільності грошової одиниці.

Умовно сферу дій Національного банку України можна поділити на дві частини [24, с. 23]:

- участь у формуванні економічної політики країни й уряду (участь у розробках, обговоренні та реалізації економічної політики і програм уряду, в тому числі бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики);
- проведення монетарної політики банку, а також безпосередньої діяльності банку: гроші, кредит, капітал, цінні папери, іноземна валюта та інші цінності.

Крім основної функції, Національний банк України виконує й інші функції, а саме [11, ст. 7]:

- монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує її обіг;
- відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;
- виступає кредитором останньої інстанції для комерційних банків і організує систему рефінансування;
- встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;
- організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;
- визначає систему, порядок і форми платежів, у тому числі між банками;
- визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, утворює, координує та контролює створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, авторизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;
- здійснює банківське регулювання та нагляд;
- веде Державний реєстр банків, здійснює ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках;
- веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;

- здійснює сертифікацію аудиторів, які проводитимуть аудиторську перевірку банків, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банку;
- складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування;
- представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;
- здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій;
- забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами;
- аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінових та валютних відносин;
- організує ліквідацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;
- реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку;
- бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України;
- визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України;

- здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю;
- за спрощеною процедурою здійснює довгострокове рефінансування комерційних банків під заставу іпотечних кредитів, наданих цими банками населенню на інвестування будівництва житла в розмірі не менш ніж 80 відсотків номінальної вартості пулу іпотечних кредитів, наданого у забезпечення відповідним банкам;
- здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом.

У Законі України “Про Національний банк України” зазначається, що в сфері своєї безпосередньої діяльності банк наділений повною незалежністю. Стаття 53 Закону, зокрема, встановлює: “Не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб у виконання функцій і повноважень Ради Національного банку чи Правління Національного банку інакше, як у межах, визначених цим Законом”.

Це означає, що будь-який центральний орган державної влади не має права давати доручення обов’язкового характеру центральному банку держави, який підкоряється тільки вимогам закону.

Національний банк України підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Така підзвітність означає [11, ст. 51]:

- 1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України;
- 2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;
- 3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;
- 4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;

- 5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Національний банк не може бути ні урядовим, ні президентським, а має готувати монетарні та фінансові плани відповідно до національної економічної політики держави. Лише в такому випадку можна створити ефективний механізм управління монетарною сферою з єдиним центральним банком, єдиною грошово-кредитною політикою та ефективною системою монетарного контролю захисту національної валюти.

Незалежність Національного банку полягає в тому, що НБУ відповідно до основ бюджетної, економічної політики формує грошово-кредитну політику. Економічну і фінансову державну політику розробляє уряд, а Верховна Рада України затверджує її. Національний банк на підставі затвердженої парламентом економічної та фінансової політики розробляє відповідну монетарну політику і специфічні фінансові інструменти, які б забезпечили якісне виконання політики, прийнятої парламентом. І це завдання лише центрального банку, який повинен підтримувати економічну програму діяльності уряду доти, доки вона не суперечитиме виконанню основної функції центрального банку — забезпечення стабільності власної грошової одиниці.

Відповідно до статті 22 Закону України “Про Національний банк України” структура НБУ будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням.

До системи Національного банку України входять центральний апарат, філії в регіонах (територіальні управління), розрахункові палати, Банкнотномонетний двір, Фабрика банкнотного паперу, Державна скарбниця України, Центральне сховище, спеціалізовані підприємства, банківські навчальні заклади й інші структурні одиниці і підрозділи, необхідні для забезпечення діяльності Національного банку.

Національний банк у межах, визначених законодавством, самостійно вирішує питання організації, створення, ліквідації та реорганізації структурних підрозділів та установ Національного банку, його підприємств, затверджує їх статути та положення.

Філії (територіальні управління) Національного банку не мають статусу юридичної особи і не можуть видавати нормативні акти, а діють від імені Національного банку в межах отриманих від нього повноважень. Завдання і функції філій Національного банку визначаються Положенням, що затверджено постановою Правління Національного банку України від 22 грудня 2000 року № 495.

У системі Національного банку України територіальні управління посідають важливе місце. Вони здійснюють свою діяльність на правах філій. Свої завдання і функції НБУ виконує через територіальні управління, які є відокремленими підрозділами НБУ, що розташовані і здійснюють частину його функцій на певній території в межах існуючих адміністративно-територіальних утворень регіонального рівня. Територіальні управління підпорядковані та підзвітні НБУ,

Територіальні управління (філії) НБУ складаються із Головного управління Національного банку України в Автономній Республіці Крим, Головного управління Національного банку в Києві та Київській області та 23 територіальних управлінь в інших обласних центрах України.

Організаційна структура Національного банку України та його територіальних управлінь (мережі) забезпечують втілення в життя єдиної державної політики в сфері грошово-кредитного обігу і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування центрального банку країни.

Керівними органами Національного банку відповідно до Закону є Рада Національного банку України та Правління Національного банку України, що наділені Законом відповідними повноваженнями.

До функцій Правління Національного банку України належить забезпечення реалізації грошово-кредитної політики, організація виконання інших функцій Національного банку та здійснення управління діяльністю Національного банку.

Рада Національного банку України здійснює контроль за проведенням грошово-кредитної політики виконавчими структурами Національного банку (ст. 100 Конституції Украї-

ни). Формується вона на паритетних засадах як Президентом України, так і Верховною Радою України (по 7 осіб). Голова Національного банку входить до складу Ради НБУ за посадою (разом 15 осіб).

Строк повноважень членів Ради Національного банку — 7 років, крім Голови Національного банку, який входить до складу Ради на строк здійснення ним повноважень за посадою (5 років). Голова Ради та його заступник обираються Радою НБУ строком на три роки.

Основними повноваженнями Ради НБУ є розробка відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України щорічно до 15 вересня *Основних засад грошово-кредитної політики на наступний рік*, а також здійснення контролю за її проведенням [11, ст. 9]. Рада НБУ має також і інші функції, зокрема вона має право вносити рекомендації Правлінню НБУ в межах розроблених Основних засад грошово-кредитної політики. Однак Рада НБУ не має права втручатися в оперативну діяльність Правління Національного банку України.

Безпосереднім виконавчим керівним органом НБУ є Правління Національного банку України, що здійснює управління діяльністю центрального банку. Очолює Правління Голова Національного банку. Кількісний персональний склад Правління НБУ затверджуються Радою НБУ за поданням Голови НБУ і становить, починаючи з 2011 року, 11 осіб: Голови НБУ, його заступників та керівників структурних підрозділів НБУ, які забезпечують виконання центральним банком країни його основних функцій.

6.3. Комерційні банки України

Комерційні банки України належать до другого рівня банківської системи і є важливою ланкою кредитної системи України. Вони є багатофункціональними установами, що здійснюють основний спектр кредитних і фінансових операцій, пов'язаних з обслуговуванням господарської діяльності своїх клієнтів.

Традиційно Закон України “Про банки і банківську діяльність” визначає банк як *“юридичну особу, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб”*.

Банк можна визначити як установу, що здійснює три основні функції:

- залучення у грошовий оборот чужих грошей;
- надання кредитів;
- сприяння платіжному обігу.

Комерційні банки — це автономні, незалежні комерційні підприємства, які є юридичними особами і діяльність яких ґрунтується на економічній самостійності.

Статутний фонд комерційного банку формується за рахунок власних коштів акціонерів або пайових внесків засновників банку в грошовій формі. Мінімальний розмір статутного фонду банку на момент його реєстрації коливається від 1 до 5 млн євро залежно від території, на якій здійснює свою діяльність банк, а за участю іноземних осіб він повинен становити не менш ніж 5–10 млн євро.

Сучасні комерційні банки як юридичні особи, що здійснюють господарську діяльність, як правило, не повинні виконувати адміністративні повноваження. Згідно з правилами НБУ на комерційні банки в деяких випадках покладаються контрольні функції, а саме: у процесі здійснення операцій з кредитування та розрахунків виконання функцій агента валютного контролю за валютними операціями резидентів і нерезидентів через уповноважені банки.

Комерційним банкам забороняється діяльність у сфері матеріального виробництва, торгівлі (за винятком реалізації пам’ятних, ювілейних та інвестиційних монет) і страхування, крім виконання функцій страхового посередника [35, с. 124]. Доходи від банківської діяльності оподатковуються за ставкою 25 % від валового доходу.

Існують певні обмеження щодо прямої чи опосередкованої участі банку в капіталі будь-якого підприємства, установи, який не повинен перевищувати 15 % капіталу банку. Сукупні інвестиції банку не повинні перевищувати 60 % розміру капіталу банку. Закон обмежує можливість комерційного банку мати у власності нерухомість, яка не повинна перевищувати 25 % капіталу банку. Однак це обмеження не поширюється на:

- приміщення, які забезпечують технологічне здійснення банківських функцій;
- майно, що перейшло до банку у власність внаслідок реалізації прав заставодержателя відповідно до умов договору застави;
- майно, набуте банком з метою запобігання збиткам, за умови що таке майно має бути відчужене банком протягом року з моменту набуття права власності на нього.

Банку забороняється встановлювати відсоткові ставки та комісійні винагороди на рівні нижче собівартості банківських послуг у цьому банку. Також забороняється вчиняти будь-які дії щодо впровадження недобросовісної конкуренції.

Особлива увага в банківській системі приділяється питанням запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. У Положенні про здійснення банками фінансового моніторингу, затвердженому постановою Правління НБУ від 14 травня 2003 року № 189, встановлюються загальні вимоги НБУ щодо:

- а) виявлення і реєстрації банками фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;
- б) ідентифікації клієнтів;
- в) надання банками спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу інформації відповідно до вимог законів України з питань запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

Характеризуючи сутність комерційних банків та їх специфіку, слід зазначити їх велике значення у механізмі функціонування фінансової системи держави завдяки їхнім зв'язкам

зі всіма секторами економіки. Важлива роль комерційних банків у ринковій економіці зумовлена основними функціями, які вони виконують, а саме:

- акумуляція і мобілізація тимчасово вільних коштів і перетворення їх у капітал;
- кредитування підприємств, держави і населення;
- здійснення розрахунків і платежів у господарстві;
- організація випуску і розміщення цінних паперів;
- створення платіжних засобів;
- довірче управління майном клієнтів (трастові операції);
- консультування й обслуговування клієнтів, надання їм економічної та фінансової інформації.

Останнім часом у діяльності комерційних банків спостерігаються тенденції до розширення їхніх функцій з метою універсалізації роботи, підвищення ефективності банківської діяльності, здійснення нетрадиційних функцій (наприклад, операцій з цінними паперами, лізингові та факторингові операції та інші), що, на наш погляд, лише слід заохочувати.

Комерційні банки зобов'язані формувати резервний фонд на покриття непередбачених збитків по всіх статтях активів та позабалансових зобов'язаннях. При цьому розмір відрахувань до резервного фонду банку має бути не менше 5 відсотків від прибутку банку до досягнення ними 25 відсотків розміру регулятивного капіталу банку (власні кошти банку), який складається з основного та додаткового капіталу, зваженого на ризики, що визначаються нормативно-правовими актами НБУ.

Комерційні банки зобов'язані формувати інші фонди та резерви на покриття збитків по всіх статтях від активів відповідно до нормативно-правових актів Національного банку України.

6.4. Грошово-кредитна політика: її сутність, мета та інструменти здійснення

Під грошово-кредитною політикою розуміють комплекс взаємопов'язаних, скоординованих на досягнення певної мети заходів щодо регулювання грошового ринку, які проводить держава через свій центральний банк.

Таку політику часто називають монетарною чи грошовою політикою.

Економічний зміст грошово-кредитної політики центрального банку країни полягає в наступному:

- монетарна політика — це один із секторів економічної політики вищих органів державної влади (Президента, Уряду, Парламенту);
- вищі органи державної влади регулюють грошові відносини в країні як систему відносин суб'єктів економічної діяльності;
- здійснення монетарної політики завжди забезпечується притаманними їй монетарними механізмами (інструментами здійснення).

Сутність державного регулювання за допомогою грошових інструментів — *це кількісна зміна пропозиції вільних грошей і зміна “ціни кредиту” — відсотка, що визначає попит на позичковий капітал (облікова ставка НБУ) і масштаби приросту вкладів, тобто формування пропозиції кредитних коштів.*

Іншими словами, державне регулювання економіки за допомогою грошово-кредитних інструментів є впливом на кількість і ціну (процентну ставку) позичкового капіталу, щоб відповідно до цілей державної економічної політики впливати на попит і механізми використання кредитів у народному господарстві.

Регулювання економіки за допомогою грошово-кредитних методів передбачає створення умов, за яких економічний суб'єкт сам приймає рішення, що відповідають інтересам держави. Це здійснюється через ринок цінних паперів, зміну грошової маси, банківських резервів і процентних ставок.

У Законі України “Про Національний банк України” термін “грошово-кредитна політика” трактується як комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, направлених на регулювання економічного регулювання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжної балансу” [11, ст. 1].

Названий Закон також дає визначення терміна “платіжний баланс”, як “співвідношення між сумою грошових надходжень, отриманих країною з-за кордону, і сумою здійснених нею платежів за кордон протягом певного періоду. До платіжного балансу входять розрахунки за зовнішньою торгівлею, послугами, неторговими операціями, доходи від капіталовкладень за кордоном, торгівлі ліцензіями, від фрахтування та обслуговування кораблів, туризму, утримання дипломатичних і торгових представництв за кордоном, грошові перекази окремих осіб, виплати іншим країнам за позики тощо. Платіжний баланс включає рух капіталів: інвестиції та кредити”.

Суб’єктом грошово-кредитної політики виступає держава, яка регулює цю сферу через свої представницькі органи — НБУ і відповідні урядові структури — Міністерство фінансів, органи нагляду за діяльністю банків і контролю за грошовим обігом, інституції щодо страхування депозитів, а також інші установи.

Об’єктами, на які спрямовуються регулятивні заходи грошово-кредитної політики, можуть виступати:

- пропозиція грошей;
- процентна ставка;
- валютний курс;
- швидкість грошового обігу;
- рівень інфляції та ін.

Конкретний вибір об’єктів грошово-кредитного регулювання залежить від економічної ситуації в країні і означає, що Національний банк України може здійснювати в кожний конкретний період орієнтацію на один із названих об’єктів чи навіть на декілька одночасно.

Органи законодавчої і виконавчої влади визначають основні макроекономічні показники, що слугують орієнтирами для формування цілей грошово-кредитної політики (обсяг ВВП, розмір бюджетного дефіциту, платіжний та торговий баланс, рівень зайнятості). Однак вирішальна роль у розробленні та реалізації монетарної політики належить Національному банку України, оскільки відповідно до статті 100 Конституції України [1] саме Рада НБУ покликана самостійно розробля-

ти Основні засади грошово-кредитної політики та здійснювати контроль за її проведенням.

Завдання грошово-кредитної (монетарної) політики полягає в створенні умов, за яких економічні агенти (громадяни, підприємці, громадські організації), реалізуючи свободу вибору, здійснювали б дії, які б збігалися з цілями економічної політики держави, оскільки грошово-кредитне регулювання є індикативним і не носить примусового характеру.

В умовах ринкової економіки монетарна політика має відповідні завдання, котрі вирішуються монетарними методами. Ці завдання мають збігатися з основоположними цілями макроекономічної політики держави. Оскільки НБУ є функціональним органом країни з регулювання грошового обігу і прагне досягнення цілей, які ставить перед собою уряд, їх прийнято називати *цілями грошово-кредитної політики* і можна поділити на три групи: *стратегічні, проміжні і тактичні*.

Інструментами, за допомогою яких НБУ здійснює грошово-кредитне регулювання для досягнення поставлених цілей, є *облікова ставка, мінімальні резерви та операції на відкритому ринку*.

Стратегічними цілями монетарної політики НБУ і уряду є *досягнення такого економічного зростання, при якому буде забезпечуватися висока зайнятість населення, стабільність цін і обмінного курсу грошової одиниці. А відтак і стабільність фінансових ринків*.

Досягти одночасно всіх стратегічних цілей неможливо, оскільки деякі з них є суперечливими. Наприклад, для короткотермінового періоду доводиться вибирати між інфляцією і безробіттям: оскільки фінансування державою заходів щодо підготовки та перепідготовки кадрів (для забезпечення їх зайнятості) може через дефіцит бюджету викликати дестабілізацію цін (інфляцію).

Стратегічні цілі висувуються для довготермінового періоду, для їх досягнення НБУ розробляє проміжні цілі, щоб крок за кроком досягти головної.

До проміжних цілей необхідно віднести пожвавлення чи стримування кон'юнктури на товарних і грошових ринках, змі-

нюючи рівень процентної ставки комерційних банків і рівень процентів за державними облігаціями, а також грошову масу в обігу, можна регулювати пропозицію грошей і попит на товари, а через них — рівень цін, обсяги інвестицій, зростання виробництва та зайнятості.

Тактичні цілі монетарної (грошово-кредитної) політики мають короткостроковий, оперативний характер і покликані забезпечити досягнення проміжних цілей, якими, як правило, є *темпи росту грошової маси, кредити комерційним банкам та рівень процентів на міжбанківському ринку*.

Враховуючи вибір стратегічних, проміжних та тактичних цілей, Національний банк України розробляє грошово-кредитну політику залежно від економічної та політичної ситуації.

Основною метою грошово-кредитної політики центрального банку країни є утримання інфляції на низькому і стабільному рівні, забезпечення стабільності цін через забезпечення внутрішньої стабільності грошей.

Лише за умов стабільних (або близьких до стабільних) цін економічні агенти (громадяни і підприємці) здатні вести передбачувану і ефективну господарську діяльність. ***І за всіх часів і режимів в економіці ключовою умовою непохитності держави були і залишаються стабільні гроші*** [24, с. 48].

Таким чином, монетарна політика повинна спрямовуватися на створення стабільних грошей, щоб запобігти значній інфляції. Жодних інших стратегічних цілей для монетарної політики не повинно бути.

6.5. Взаємозв'язок і взаємодія складових загальноекономічної політики держави — грошової, бюджетно-податкової та валютної політики

Грошово-кредитна (монетарна), бюджетно-податкова та валютна політика є складовими загальноекономічної політики держави.

У своєму впливі на економіку монетарна політика тісно взаємодіє з фіскальною (податковою), ціновою, інвестиційною, структурною та валютною політикою.

Взаємозв'язок та взаємодія методів фіскальної та монетарної політики виявляються у спільності окремих їхніх груп. Так, наприклад, пожвавлення ринкової кон'юнктури через збільшення сукупного попиту може бути забезпечене двома методами монетарної політики — зниженням облікової ставки і збільшенням пропозиції грошей та двома методами фіскальної політики — зростанням бюджетних видатків та скороченням податків. І навпаки — стримування ринкової кон'юнктури досягається зменшенням сукупного попиту під впливом цих самих чотирьох методів, але протилежного впливу їх вектора дії.

Однак монетарна політика є ключовим елементом загальнодержавної економічної політики з огляду на її результативність, ефективність впливу на економіку країни.

У короткостроковій перспективі держава може використовувати для регулювання економіки і немонетарні заходи, наприклад, адміністративні чи фіскальні методи. Однак їх застосування стримує ринкові процеси, позбавляє економіку країни внутрішньої здатності до саморегуляції, робить її повністю залежною від вольових рішень державних структур, тобто неринковою.

У той же час лише застосування монетарних методів дає можливість зберегти ринкову сутність економіки і забезпечити достатню результативність її ззовні, як того потребує розвиток суспільства на демократичних засадах.

Монетарна політика своєю стабілізаційною здатністю відіграє надзвичайно важливу роль на переломних стадіях економічного циклу — під час виходу з депресії, гальмування економічного спаду, запобігання кризи надвиробництва [24, с. 52].

Починаючи з 1995 року, в Україні проводилася жорстка грошово-кредитна політика, в результаті якої інфляційний тиск в економіці зменшився, стабілізувався курс національної грошової одиниці. Однак монетарна політика НБУ має узгоджуватися з фіскальною політикою, яку проводить уряд через Міністерство фінансів України, податкові органи.

На жаль, монетарна влада на даний час в Україні не має чіткої моделі монетарного устрою з відповідним визначенням

взаємопов'язаних стратегічних, проміжних і тактичних цілей. Проблема полягає в тому, що в Україні фактично відсутнє чітке визначення проміжної цілі монетарної політики НБУ. Юридично вона не закріплена в жодному документі чи заяві НБУ. Фактично ж, починаючи з 2000 року, проміжною ціллю монетарної політики НБУ є підтримка відносно стабільного валютного курсу гривні.

Згідно з Основними засадами грошово-кредитної політики проміжними орієнтирами у вирішенні завдань забезпечення стабільності грошової одиниці є монетарна база і грошова маса. Аналіз такої політики дозволяє стверджувати, що суттєве перевищення зростання маси грошей в обігу в Україні відбувається саме через намагання НБУ підтримувати валютний курс гривні. НБУ, викупуваючи значний обсяг іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку, випускає додаткові гроші в обіг і суттєво перевищує тим самим прогнози значення монетарної бази.

Наприклад, за період з кінця 2000 року по серпень 2008 року обсяг валютних резервів НБУ зріс з 1,48 млрд дол. США до 32,5 млрд дол. США. Таким чином, саме через валютний канал НБУ випустив у обіг понад 150 млрд грн. або понад 90 % первинної емісії НБУ за ці роки.

Провівши аналіз Основних засад грошово-кредитної політики на 2009 та 2010 рр., можна стверджувати, що в даному документі записані у тому чи іншому вигляді практично усі проміжні цілі монетарної політики, які використовуються в арсеналі центральних банків різних країн. Проте зрозуміло, що *досягнення одних цілей буде вступати в суперечність з досягненням інших.* А відтак у результаті знижується довіра суспільства до грошово-кредитної політики НБУ, яка виглядає досить суперечливою.

Тому на сучасному етапі гостро назріла потреба чіткого визначення проміжної цілі монетарної політики НБУ та її чіткого дотримання.

Підтримка тривалий час валютного курсу гривні принесла свої позитивні результати, однак вона вже вичерпує себе,

оскільки в 2009–2011 рр. ми спостерігали суттєве зростання цін у різних галузях економіки, а стабільність штучно підтримуваного обмінного курсу гривні послабила його здатність виступати інструментом досягнення стабільності цін, процентних ставок тощо.

Таким чином, даний аналіз підводить нас до висновку про доцільність у якості проміжної цілі монетарної політики НБУ обрати показники інфляції, темпи якої необхідно призупинити або хоча б суттєво знизити, що в кінцевому підсумку дозволить забезпечити стабільність національних грошей у довгостроковому періоді.

6.6. Поняття банківських ризиків

Банківські ризики — це, як правило, ризики, пов’язані з невиконанням юридичними та фізичними особами своїх зобов’язань перед банками (наприклад, ризики неповернення кредитів), що призводить до їх збиткової діяльності.

Як правило, для покриття можливих фінансових ризиків банківських установ банками створюються відповідні резерви. Слід зазначити, що Закон України “Про Національний банк України” (ст. 59) надає Національному банку повноваження щодо визначення розмірів, порядку формування та використання резервів банків для покриття можливих втрат за кредитами, резервів для покриття валютних, відсоткових та інших ризиків банків.

Резерви для покриття можливих фінансових ризиків, а також фонд гарантування вкладів громадян створюються за рахунок доходу до оподаткування відповідно до законодавства України.

Закон України “Про банки та банківську діяльність” (ст. 44) передбачає створення спеціальних підрозділів, котрі регулярно оцінюють фінансові ризики банку і вживають оперативні заходи щодо захисту інтересів банку і вкладників, інших кредиторів.

Так, банк створює постійно діючий підрозділ з питань аналізу та управління ризиками, що має відповідати за встановлен-

ня лімітів щодо окремих операцій, лімітів ризиків контрапартнерів, країн контрапартнерів, структури балансу відповідно до рішень правління (ради директорів) з питань політики щодо ризикованості та прибутковості діяльності банку.

Для забезпечення додаткових заходів з метою управління ризиками банки створюють постійно діючі комітети, зокрема:

- 1) кредитний комітет, який щомісячно оцінює якість активів банку та готує пропозиції щодо формування резервів на покриття можливих збитків від їх знецінення;
- 2) комітет з питань управління активами та пасивами, який щомісячно розглядає собівартість пасивів та прибутковість активів і приймає рішення щодо політики відсоткової маржі, розглядає питання відповідності строковості активів та пасивів та надає відповідним підрозділам банку рекомендації щодо усунення розбіжностей у часі, що виникають;
- 3) тарифний комітет, який щомісячно аналізує співвідношення собівартості послуг та ринкової конкурентоспроможності діючих тарифів, відповідає за політику банку з питань операційних доходів.

Банки самостійно вирішують і створюють органи управління фінансовими ризиками з метою забезпечення сприятливих фінансових умов захисту інтересів вкладників та інших кредиторів [12, ст. 44].

6.7. Банківські резерви та резервні вимоги

Банківські золотовалютні резерви — це резерви країни, відображені в балансі центрального банку, що включає в себе активи, визначені світовим співтовариством як міжнародні і призначені для міжнародних розрахунків [24, с. 190].

Валютні резерви призначені для здійснення міжнародних розрахунків, а також для проведення валютних інтервенцій з метою регулювання курсу національної грошової одиниці.

Поняття “офіційні валютні резерви” включає в себе як власні активи НБУ в іноземній валюті, так і залучені кошти. Залежно від джерела утворення розрізняють *валові валютні резерви і*

чисті резерви. Валові валютні резерви складаються з власних і залучених коштів, а чисті валютні резерви — лише з власних.

Як правило, розмір валютних резервів співвідноситься з показниками зовнішньої торгівлі. Для імпортоорієнтованих країн, що розвиваються, достатнім, наприклад, є рівень резервів, що відповідає обсягу тримісячного імпорту.

Управління валютними резервами включає формування їхньої оптимальної структури та раціональне розміщення активів країни за кордоном. Формуючи валютні резерви, Національний банк України визначив нормативну структуру валютних резервів таким чином:

53 % — долар США; 30 % — ЄВРО; 8 % — англійський фунт стерлінгів; 2 % — швейцарський франк; 2 % — інша вільноконвертована валюта; 5 % — монетарне золото.

Одним із інструментів грошово-кредитного регулювання, що активно застосовується Національним банком України, є резервні вимоги щодо зобов'язань комерційних банків. Цей інструмент відзначається простотою у застосуванні, що разом із безпосереднім впливом на рівень ліквідності комерційних банків робить його вельми привабливим.

Обов'язкові резерви є часткою (нормою у процентах) банківських депозитів та інших пасивів, отриманих банком із інших джерел, яка згідно з чинним законодавством або встановленими нормативними актами має зберігатися у формі касової готівки комерційних банків та їхніх депозитів у центральному банку.

Резервні вимоги відносять до непрямих монетарних інструментів, хоча їх ступінь впливу на стан і розвиток ринку є все ще недостатнім.

Змінюючи норму обов'язкового резерву, який розміщується в НБУ, центральний банк безпосередньо впливає на пропозицію грошей та банківського кредиту.

Закон України “Про банки та банківську діяльність” (ст. 36) встановлює вимоги до комерційних банків щодо формування резервного фонду на покриття непередбачених збитків по всіх статтях активів та позабалансових зобов'язаннях. Так, “розмір відрахувань до резервного фонду має бути не менше 5 відсотків

від прибутку банку до досягнення ними 25 відсотків розміру регулятивного капіталу банку”.

У разі коли діяльність банку може створювати загрозу інтересам вкладників та інших кредиторів банку, Національний банк України має право вимагати від банку збільшення резервів щорічних відрахувань до них.

Банки зобов'язані формувати інші фонди та резерви на покриття збитків по всіх статтях активів відповідно до нормативно-правових актів НБУ.

Як інструмент грошової політики мінімальні резерви виконують дві функції:

- служать поточному регулюванню ліквідності на грошовому ринку;
- стримують емісію кредитних грошей комерційних банків.

Мінімальні резервні вимоги, як інструмент монетарного регулювання, виникли як забезпечення депозитів комерційних банків. Наявність банківських резервів відповідає інтересам банківської системи, оскільки вони виступають умовою нормального функціонування платіжно-розрахункового механізму банківської системи.

Політика мінімальних резервів використовується НБУ для планування та регулювання обсягів грошової маси в обігу, підтримки ліквідної діяльності комерційних банків щодо їхніх зобов'язань стосовно залучених коштів юридичних та фізичних осіб.

Сума мінімальних обов'язкових резервів повинна перебувати на кореспондентському рахунку банку або за рішенням Правління НБУ має бути перерахована на окремий рахунок в Операційному чи територіальному управлінні НБУ.

6.8. Банки як фінансові посередники

Банківські установи, як фінансові посередники, здійснюють банківську діяльність, якою є залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб.

Як правило, комерційні банки оперують коштами, 10 відсотків яких становлять власні кошти засновників банку і 90 відсотків — залучені грошові кошти фізичних і юридичних осіб. Таким чином, акумулюючи вільні кошти вкладників і використовуючи їх для надання кредитів на умовах платності фізичним і юридичним особам для інвестування виробництва, різних проектів і програм, банківські установи отримують прибуток, частину якого спрямовують на сплату відповідних відсотків вкладникам банку, тобто *виконують функції фінансових посередників між власниками вільних грошових коштів і бізнесом, котрий для здійснення своєї діяльності потребує залучення додаткових грошових коштів.*

Реформа банківської системи і утворення в Україні мережі комерційних банків суттєво вплинули на процеси касового виконання державного бюджету, прискорюючи необхідність його реформування. Існуючий до 1997 року порядок касового обслуговування бюджету за банківською моделлю негативно вплинув на всю бюджетну систему, посилив негативні тенденції в економіці (частково до 1995 року).

Бюджетні кошти, проходячи через комерційні банки, як правило, затримувалися і своєчасно не спрямовувалися на фінансування витрат бюджетів, оскільки інтереси комерційних банків не збігалися з державними інтересами щодо своєчасного і цільового використання бюджетних коштів. Така “посередницька роль” комерційних банків не влаштувала ні розпорядників бюджетних коштів, ні державні фінансові структури, що і слугувало головною причиною вибору схеми виконання державного бюджету на користь казначейської форми його виконання.

Наявність в Україні дворівневої банківської системи зумовила організацію відповідних стосунків Державного казначейства України як з Національним банком України, так і з комерційними банками через систему уповноважених банків. Створена нині система електронних платежів державного казначейства функціонує в тісному взаємозв'язку із загальнонаціональною системою платежів НБУ.

Починаючи з 1992 року, в Україні проводиться поетапне переведення касового виконання бюджетів з банківської на казна-

чейську систему, яке супроводжується перерозподілом функцій між банківською і фінансовою системами з подальшим їх зосередженням у системі Державного казначейства України.

Таким чином, держава змушена одна частково відмовитися від посередницьких послуг комерційних банків, які надавалися останніми на шляху спрямування доходів бюджету до розпорядників бюджетних коштів для фінансування видатків бюджету.

6.9. Місце НБУ та уповноважених комерційних банків при казначейській системі виконання державного бюджету за доходами та видатками

Відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 31.07.95 р. № 590 Державне казначейство України організує і здійснює виконання державного бюджету, виходячи із принципу єдиного казначейського рахунку.

На підставі дії цього принципу та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.97 р. № 13 “Про затвердження казначейської системи виконання державного бюджету” в Україні відбулося поетапне впровадження касового виконання Державного бюджету України за видатками через територіальні органи Державного казначейства України.

На першому етапі запровадження казначейської системи органи державного казначейства тісно співпрацювали з Національним банком України та комерційними банками через систему уповноважених на обслуговування потреб бюджету банків.

В Україні було визначено 17 таких уповноважених банків, через рахунки яких відбувалися перерахування бюджетних коштів за допомогою електронної пошти. Тільки уповноважені банки мали право проводити операції з бюджетними коштами, приймати на розрахунково-касове обслуговування бюджетні установи та організації, котрі фінансувалися за рахунок коштів державного бюджету.

За час, що минув з дня прийняття вищезазначеної Постанови Уряду, в Україні була створена за територіальним прин-

ципом трирівнева структура органів Державного казначейства України, яка складається з:

- головного управління Державного казначейства України;
- управлінь державного казначейства обласного значення (ОУДК);
- районних (міських, районних у містах) відділень державного казначейства (РВДК), зосереджених у найважливіших місцевих адміністративних центрах.

Загальна кількість органів Державного казначейства України станом на 1.01.2005 р. склала 653 одиниці. Із них 626 відділень, в т. ч. міських — 98, районних — 467, районних у містах — 61. Їх кількість постійно змінюється у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої країни [43, с. 217]. Саме тому зі створенням такої розгалуженої мережі органів державного казначейства *усі розрахунково-касові операції з виконання державного та місцевих бюджетів відображаються на рахунках, відкритих в органах Державного казначейства України.*

Правила відкриття та обслуговування рахунків в органах державного казначейства, а також взаємовідносини між органами казначейства та клієнтами в процесі відкриття рахунків визначаються Порядком відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України від 2 грудня 2002 року № 221 (із змінами і доповненнями).

Слід зазначити, що упродовж періоду свого становлення функціонування *органи Державного казначейства України розширювали свої бюджетні повноваження, поступово перебираючи функції від банківських та фінансових установ.*

У даний час банківські установи забезпечують перерахування платежів до бюджету (податкові і неподаткові надходження), здійснюють готівкове обслуговування бюджетних установ, проводять виплату готівкою коштів, повернутих із бюджетів фізичним особам. Національний банк України зберігає бюджетні кошти на єдиному казначейському рахунку Державного казначейства України та здійснює його обслуговування за допомогою системи електронних платежів НБУ. За фінансовими органами залишається право прогнозування та планування показників

дохідної та видаткової частин бюджету, показників, пов'язаних із обслуговуванням державного боргу, проведення аналізу їх виконання за підсумками звітного періоду.

Основний обсяг (понад 90 %) платежів щодо зарахування доходів на єдиний казначейський рахунок та здійснення видатків з нього проводиться шляхом безготівкового перерахування коштів, що сприяє скороченню витрат обігу, підвищує ефективність державного регулювання процесу обігу коштів, забезпечує оперативний рух грошових коштів та розрахунків.

Разом з тим у процесі казначейського обслуговування розпорядників бюджетних коштів мають місце виплати готівкових коштів, пов'язаних із виплатою заробітної плати, соціальними виплатами тощо.

Для забезпечення виплати готівки розпорядникам бюджетних коштів Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 року № 200 “Про деякі питання касового виконання Державного бюджету України” дозволено залучати установи комерційних банків. При цьому кошти для виплати готівки з єдиного казначейського рахунку перераховуються на поточні рахунки органів державного казначейства, відкриті їм в установах комерційних банків.

З метою покращення організації роботи з банками щодо розрахунково-готівкового обслуговування бюджетних коштів, підвищення надійності зберігання та посилення контролю за їх рухом Державним казначейством України видано наказ від 10 січня 2005 року № 3 “Про залучення банків України до касового обслуговування з метою оплати готівкою чеків органів Державного казначейства України”. Перелік банків та умови, на яких ці банки залучаються до касового обслуговування з метою оплати готівкою чеків органів державного казначейства, визначаються тендерним комітетом Державного казначейства України за результатами торгів.

Вибір обслуговуючого банку з визначеного Переліку за результатами торгів здійснюється органами державного казначейства на місцях на підставі рішень розпорядників бюджетних коштів.

У сучасних умовах формування ринкової економіки, обмеженості фінансових ресурсів важливим є пошук нових альтернативних методів мобілізації та перерозподілу фінансових ресурсів, в тому числі за рахунок *використання (розміщення) тимчасово вільних залишків бюджетних коштів на міжбанківському кредитному ринку*. Зарубіжний досвід засвідчує, що це повинні бути банки з великим ступенем фінансової стійкості та надійності, що мають достатньо активів, у тому числі в державних цінних паперах. Залежно від обраної стратегії розміщення бюджетних коштів це може бути розміщення бюджетних коштів на термін від кількох днів до кількох місяців.

Казначейство, оперуючи вільними залишками бюджетних коштів, може також здійснювати пільгове кредитування вітчизняного експорту. Для цього на основі конкурентного відбору визначаються уповноважені банки, з якими укладаються договори на рефінансування торгових кредитів з пільговими ставками для експортерів. Така фінансова підтримка вітчизняного експортера сприятиме розвитку експорту, зміцненню позицій українського виробника на світовому ринку, що покращить платіжний баланс країни і активізує надходження іноземної валюти до держави [43, с. 237].

Таким чином, роль уповноважених банків із розширенням функцій Державного казначейства України щодо оперативного управління коштами державного і місцевих бюджетів кардинально змінилася і отримала якісно інше наповнення і перспективи розвитку.

6.10. Центральні банки і грошова система в США (Федеральна резервна система)

Як правило, банківські системи поділяють на централізовані та децентралізовані.

Федеральна резервна система США є децентралізованою. Вона представлена Радою керуючих Федеральною резервною системою, дванадцятьма Федеральними резервними банками, Службою фінансового контролера грошового обігу і Федеральною корпорацією страхування депозитів.

Федеральна резервна система США виконує функції:

- збереження вкладів у вигляді резервів;
- фіскального агента Федерального уряду США;
- нагляду за діяльністю банків, які входять до Резервної системи;
- регулювання грошових коштів в обігу з метою уникнення економічних криз та забезпечення фінансової безпеки країни.

Загальна структура грошово-кредитної системи США представлена на рис. 5.

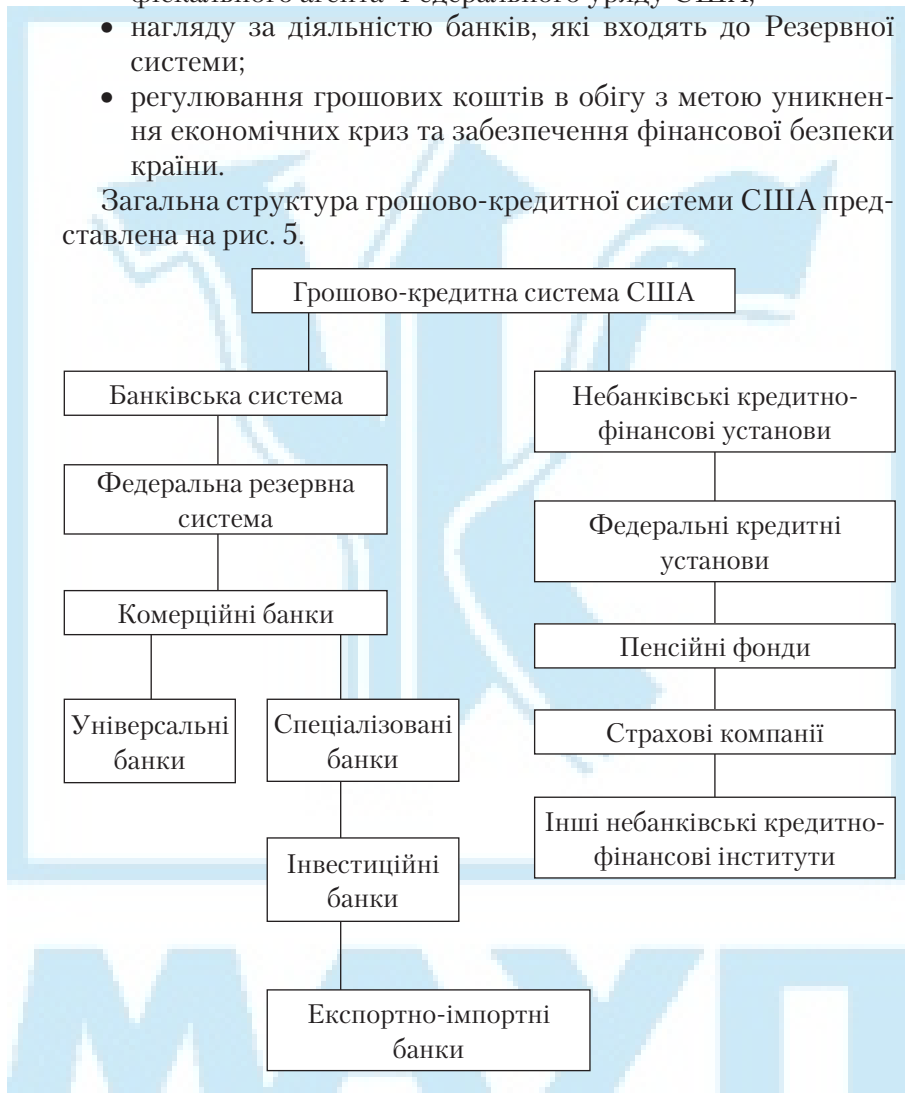


Рис. 5. Грошово-кредитна система США

На першому рівні грошово-кредитної системи США знаходиться Федеральна резервна система.

На другому рівні — комерційні банки та небанківські кредитно-фінансові установи.

Комерційні банки відіграють особливу роль у грошово-кредитній системі США і поділяються на універсальні комерційні банки та спеціалізовані комерційні банки.

Універсальні банки — тип комерційних банків, які здійснюють усі види банківських операцій, включаючи кредитування приватних компаній, фізичних осіб, фермерів та держави, розміщують депозити, здійснюють розрахунково-касове обслуговування, міжнародні валютно-розрахункові операції, управління активами та інші послуги. До найпотужніших універсальних комерційних банків США належать, зокрема, “Сіті Корп”, “Бенк оф Америка”, “Чейз Манхеттен Корп”.

Спеціалізовані банки — тип комерційних банків, які спеціалізуються на проведенні певних банківських операцій.

Інвестиційні банки — спеціалізовані комерційні банки, які здійснюють фінансування інвестицій приватних підприємств та держави. Окрім надання кредитів, інвестиційні банки здійснюють купівлю-продаж цінних паперів, організують злиття компаній.

Експортно-імпорتنний банк США — державний спеціалізований банк, який є важливою ланкою державного регулювання економіки, зовнішньої торгівлі та міжнародних кредитних відносин. Діяльність банку регламентується окремим законом, прийнятим у 1945 р. Головним завданням банку є сприяння експорту американських товарів шляхом надання позик іноземним імпортерам та гарантій американським комерційним банкам за зовнішніми позиками. Кредити іноземним компаніям та урядам, як правило, пов’язані з оплатою товарів найпотужніших американських компаній (“Дженерал Електрик”, “Боїнг” та ін.). Ресурси банку складаються із власного капіталу, який належить міністерству фінансів, та позик казначейства.

Крім комерційних і спеціалізованих банків, інфраструктура грошово-кредитної системи Сполучених Штатів включає й

інші, *небанківські кредитно-фінансові інститути*. Роль таких небанківських інститутів зростає і складає конкуренцію комерційним банкам, особливо у сфері довготермінового кредиту.

Федеральні кредитні установи — спеціалізовані державні кредитні установи, які діють у сфері сільського господарства, житлового будівництва, вищої освіти. Їхні головні завдання — підтримка стабільності головних ланок грошово-кредитної системи й доповнення приватного бізнесу.

Пенсійні фонди виконують посередницькі функції і гарантують учасникам ще один вид захисту — виплати доходу після виходу на пенсію. Розрізняються пенсійні фонди за формою організації та управління та за структурою активів. Пенсійна система забезпечується коштами за рахунок внесків і доходів від інвестування у цінні папери.

Найважливішою системою пенсійного забезпечення є соціальне забезпечення держави — страховий фонд для практично всіх пенсіонерів, зайнятих у приватному секторі. В 1974 р. Конгрес США прийняв закон про гарантію доходів працівникам, які вийшли на пенсію. Згідно з цим законом було створено Корпорацію з гарантування пенсійних виплат. Корпорація страхує пенсійні виплати сумою до 2250 доларів США на місяць кожній особі на випадок, якщо пенсійний фонд збанкрутує або не зможе виконати своїх зобов'язань. Пенсійні фонди Сполучених Штатів мають статус найбільшого інституційного інвестора в світі.

Страхові компанії спеціалізуються на страхуванні життя та майна і функціонують у фінансовому посередницькому бізнесі. В США налічується близько двох тисяч компаній зі страхування життя і понад три тисяч компаній зі страхування майна.

До *інших небанківських фінансово-кредитних інститутів* належать інвестиційні компанії, кредитні спілки, позиково-ощадні асоціації та фінансові компанії. Небанківські фінансово-кредитні установи володіють активами на суму понад 8 трлн доларів США.

Досліджуючи резервні системи США, російський вчений професор О. І. Лаврушин звертає увагу на таку особливість

правової природи резервів, як їх властивість *виступати формою недепозитного залучення коштів банківськими установами*. Ця роль розкривається найбільш яскраво в ході здійснення такої операції, як отримання позик на міжбанківському ринку. У банківській практиці США такий ринок отримав назву *Федеральних резервних фондів*. Ці фонди є депозитними коштами комерційних банків, які зберігаються на резервному рахунку в центральному банку чи в Федеральних резервних банках. Комерційні банки, які мають на резервному рахунку надлишкові кошти понад обов'язковий мінімум, надають їх у позику на короткий термін. Це дає можливість банкам отримати додатковий прибуток, а банку-позичальнику — поліпшити показники ліквідності. До 60-х років XX століття купівля федеральних фондів використовувалась передусім для поповнення коштів на резервних рахунках, оскільки процентні ставки за ними були нижчі від облікової ставки центрального банку. Потім процентні ставки виросли і почали перевищувати облікову ставку. Як правило, операції з федеральними фондами укладаються на короткий термін — один діловий день, хоча можуть бути угоди і на більш тривалий термін — від 30 до 90 днів.

Резервні вимоги використовуються центральними банками для розв'язання макроекономічних довгострокових завдань стабілізації грошового обігу та регулювання обсягів грошової пропозиції (маси), тобто як інструмент монетарної політики. Резервування частини коштів, залучених банками, спрямоване на обмеження їхньої можливості збільшувати грошову пропозицію.

Обов'язкові резервні вимоги вперше були застосовані у Сполучених Штатах Америки. Створена у 1913 р. Федеральна резервна система США передбачала, що банки резервують частину залучених коштів (депозитів) у встановленій нормі на рахунках у Федеральних резервних банках. Спочатку обов'язкове резервування мало досить вузьку мету — формування страхового фонду для виплати депозитів. Ураховуючи функціональне призначення резервних вимог, Рада керуючих Федеральною резервною системою не змінювала норму обов'язкового резервування до середини 30-х років.

Наразі у США спостерігається тенденція відмови від резервування за строковими депозитами, а також зменшення норми резервів за транзакційними депозитами. Однак, незважаючи на сучасну тенденцію до дерегулювання фінансової системи, *ступінь централізації і державного контролю в Резервній системі США залишаються визначальними факторами.*

Американська історія свого часу (після фінансової кризи 1933 р.) довела, що централізація є обов'язковою передумовою ефективності банківської системи.

Рада Федеральної резервної системи змінює обсяг грошової пропозиції шляхом регулювання розмірів надлишкових резервів, що є в комерційних банках.

Важливу роль у Резервній системі країни відіграють її міжнародні резерви. Нагромадження достатнього обсягу міжнародних резервів створює підґрунтя для утримання фінансової стабільності у країні у разі дії несприятливих факторів зовнішнього або внутрішнього характеру.

Адекватний рівень міжнародних резервів дає країні низку переваг, а саме:

- зниження нестабільності динаміки обмінного курсу національної валюти;
- запобігання спекулятивним атакам на національну валюту і зменшення ймовірності виникнення фінансової кризи;
- скорочення вартості зовнішнього фінансування;
- зменшення потенційних втрат обсягів випуску і споживання за умови впливу зовнішніх шоків.

Отже, організаційно-правові засади створення та функціонування Резервної системи банківської сфери США мають свої особливості, які формувались як у часи економічного піднесення, так і під час фінансових криз, тому цей історичний досвід може бути використаний банківською системою нашої країни з метою уникнення помилок у фінансовій діяльності, оскільки *грошова система Сполучених Штатів Америки небезпідставно вважається однією з найнадійніших і стійких серед всіх грошових систем, існуючих в країнах по всій земній кулі. Ця система прагне насамперед забезпечити благополучне функціонування*

національної економіки, надати необхідну, а не надмірну кількість грошових ресурсів.

Насправді американська грошова система багато в чому відрізняється від інших систем. Зокрема, американські економісти виділяють у ній три важливі грошові агрегати: до першого відносять готівку в обігу і чекові внески, до другого — короткострокові внески, а до третього — довгострокові внески і депозитні сертифікати.

Також істотною особливістю Сполучених Штатів є те, що функції центрального банку виконує не один банк, як це має місце в переважній більшості країн, а 12 банків, які об'єднані в єдину структуру — Федеральну резервну систему. Саме Федеральна резервна система, в сутності, і є органом, який здійснює контроль над грошовим обігом.

Крім усього іншого, Федеральні резервні банки володіють ексклюзивним правом на випуск банкнот Федеральної резервної системи. Однак при цьому дотримується найсуворіший контроль над грошовою емісією для того, щоб уникнути згубних процесів інфляції і перенасичення економіки в цілому грошовою масою.

Безумовно, незважаючи на всю ефективність грошової системи Сполучених Штатів Америки, її не можна в повному обсязі перенести на ґрунт української економіки. Причин тому дуже багато, починаючи з історичних і закінчуючи географічними. До того ж не секрет, що за своєю суттю, структурою і, звичайно ж, сучасним станом українська і американська економіка різняться досить істотно. Однак використати деякі позитивні моменти американського досвіду все-таки потрібно, але при цьому необхідно враховувати національні особливості.

Контрольні питання

1. Дайте характеристику банківської системи України та значення проведених реформ у цій сфері.
2. Роль і значення Національного банку України для функціонування банківської системи України, його структура і функції.

3. Назвіть джерела банківського права в Україні.
4. Види комерційних банків в Україні та їх об'єднань, їх місце в банківській системі України та роль у виконанні державного і місцевих бюджетів.
5. Дайте характеристику двом основним моделям касового виконання державного бюджету.
6. Наведіть переваги казначейської моделі касового виконання державного бюджету.
7. Охарактеризуйте взаємозв'язок та взаємодію грошової, бюджетно-податкової та валютної політики як складових загальнодержавної економічної політики України.
8. Розкрийте поняття банківських ризиків та банківських резервів, резервних вимог.
9. Розкрийте роль банківської системи України та уповноважених комерційних банків у касовому виконанні державного і місцевих бюджетів та її трансформацію у зв'язку з розширенням функцій органів державного казначейства.
10. Охарактеризуйте Федеральну резервну систему США та її функції як децентралізовану банківську систему; позитивний досвід її організації та функціонування.

МАУП

Організація бухгалтерського обліку виконання бюджетів за доходами та видатками в органах державного казначейства

- 7.1. *Облікова політика Державного казначейства України.*
- 7.2. *Організація обліку виконання бюджетів в органах Державного казначейства України.*
- 7.3. *План рахунків як спосіб відображення в обліку операцій з виконання бюджетів, його структура та побудова.*
- 7.4. *Відображення операцій з виконання бюджетів на рахунках бухгалтерського обліку.*
- 7.5. *Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за доходами.*
- 7.6. *Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за видатками*

Література [2, 13, 14, 22, 23, 29, 32, 40, 43, 44]

7.1. Облікова політика Державного казначейства України

Розвиток в Україні ринкових відносин, структурна перебудова економіки, поглиблення демократичних процесів у суспільстві вимагають змін у бюджетній політиці держави, а відповідно, в бюджетному обліку як інформаційній базі виконання державного бюджету.

Облік і звітність є ключовими елементами управління бюджетним процесом. Прийняття управлінських рішень базується на всебічному і глибокому аналізі облікових даних. Обґрунтування цих рішень залежить насамперед від повноти і достовірності вихідної інформації, яка формується на базі обліку та звітності. Прийняті рішення будуть дієвими тільки у тому разі, коли вони своєчасні. Це, у свою чергу, висуває вимоги щодо оперативності в отриманні інформації про виконання бюдже-

ту. Тому нагальним питанням у діяльності органів Державного казначейства України стала розробка та проведення дієвої облікової політики.

Облікова політика державного казначейства — це сукупність визначених у межах чинного законодавства принципів, методів і процедур, що використовуються державним казначейством для складання та подання фінансової звітності про виконання бюджетів.

Облікова політика системи органів державного казначейства базується на основних принципах бухгалтерського обліку, яких вони повинні дотримуватися при веденні рахунків і складанні зовнішньої та внутрішньої звітності. Система бюджетного обліку має бути зорієнтована на модель ринкової економіки і відповідати міжнародним принципам обліку і звітності. Таким чином, облікова політика повинна забезпечити у найкращий спосіб відображення результатів фінансових операцій, які обліковуються, виходячи із обачності їх оцінки і впливу на прийняте рішення [43, с. 484].

Наявна нині система бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів побудована з урахуванням усіх необхідних змін з дотриманням міжнародних принципів і вимог щодо здійснення бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Облікова політика щодо методів оцінки, обліку і контролю активних операцій, мобілізованих державним казначейством ресурсів та інших пасивних операцій ґрунтується на відповідних нормативних документах. В Україні застосовується касовий метод виконання бюджетів за доходами та видатками і метод нарахування по боргах і зобов'язаннях. Це означає, що доходи реєструються в бухгалтерському обліку при зарахуванні коштів на рахунки, відкриті в органах державного казначейства, видатки вважаються здійсненими при проведенні перерахувань та/або виплат з рахунків, а борги та зобов'язання — на момент їх виникнення.

Облікова політика повинна активно сприяти поліпшенню структури активів, якнайшвидшому стягненню сумнівної, без-

надійної заборгованості. Активи і зобов'язання мають бути оцінені та відображені в обліку таким чином, щоб не переносити наявні фінансові ризики, які потенційно загрожують фінансовому стану бюджету, на наступні звітні періоди. Процедури бухгалтерського обліку повинні виключати можливість здійснення взаємозаліку (крім випадків, передбачених чинним законодавством) активів та зобов'язань або доходів та видатків як у бухгалтерських записах, так і в фінансовій звітності.

Будь-які зміни в обліковій політиці, що мають суттєвий вплив на показники звітного або майбутніх періодів, повинні бути описані із зазначенням їх причин і змін [43, с. 485].

7.2. Організація обліку виконання бюджетів в органах Державного казначейства України

Облік виконання державного бюджету здійснює Управління бухгалтерського обліку і звітності в складі центрального апарату Державного казначейства України та відповідні управління і відділи бухгалтерського обліку і звітності територіальних органів державного казначейства. Облік виконання місцевих бюджетів ведуть головні бухгалтерії у складі обласних, міських (міст Києва і Севастополя) фінансових управлінь державних адміністрацій, а також бухгалтерії районних, міських і районних у містах фінансових відділів.

Правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів та фінансової звітності в органах державного казначейства визначаються Положенням “Про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України”, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119. Крім цього, органи казначейства керуються у своїй діяльності також нормативно-правовими актами щодо касового виконання бюджетів усіх рівнів. У даній темі ми розкриємо основні питання щодо організації обліку виконання бюджету в органах Державного казначейства України.

Завданнями обліку виконання бюджету є повне, своєчасне і достовірне відображення процесу виконання державного та

місцевих бюджетів. Ця інформація має дуже важливе значення для управлінської діяльності в процесі виконання бюджету. Дуже важливою при цьому є правильна організація обліку виконання бюджету. Складовими організації обліку є:

- первинні документи, якими оформляються операції щодо виконання бюджету;
- облікові реєстри, в яких відображаються ті чи інші операції і порядок ведення записів в них;
- план рахунків з обліку виконання бюджету держави.

Усі операції з виконання бюджету оформляються документально. Документи, в яких відображаються всі операції щодо виконання бюджету, називаються первинними, оскільки вони є вихідними для ведення обліку.

Первинний документ — це документ, який містить відомості про господарську операцію та підтверджує її здійснення (визначення наведено у Законі України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”).

Підставою для бухгалтерських записів операцій з виконання бюджету у фінансовому органі є наступні належно оформлені документи:

- річний розпис бюджету з помісячним розподілом;
- реєстр доходів, які надійшли до державного бюджету за відповідний період;
- довідка про надходження коштів до державного бюджету;
- розпорядження на перерахування коштів з єдиного казначейського рахунку на рахунки підпорядкованих головному розпоряднику бюджетних коштів установ, організацій і підприємств;
- повідомлення про взаємні розрахунки (ф. № 11);
- платіжні доручення на перерахування коштів із державного бюджету розпорядникам коштів (типова форма № 0401002);
- протокол взаєморозрахунків між розпорядником коштів та платником податків;
- меморіальний ордер (ф. № 274);

- періодична і річна звітність розпорядників коштів про використання виділених бюджетних коштів (про виконання кошторисів доходів і видатків по бюджету);
- виписки установ банків із рахунку для обліку доходів з додаванням копій платіжних документів (щоденна банківська звітність (ф. № 412-Д), місячна банківська звітність (ф. № 412)).

Документи, які надходять до бухгалтерії, перевіряються:

- за формою (наявність усіх реквізитів і підписів);
- за змістом (законність операції, правильність арифметичних підрахунків тощо).

Прийняті до обліку документи оформляються загальним меморіальним ордером за всіма операціями за день.

Бухгалтерський облік операцій з виконання всіх видів бюджетів ведеться в облікових реєстрах.

Облікові реєстри — це носії спеціального формату (паперові, машинні) у вигляді відомостей, ордерів, книг, журналів, машинограм тощо, призначені для хронологічного, систематичного або комбінованого накопичення, групування та узагальнення інформації з первинних документів, що прийняті до обліку.

В Україні для обліку виконання бюджету використовують наступні форми облікових реєстрів:

- книга “Журнал-головна” (ф. № 1-ф) — це реєстр синтетичного обліку.
- книга поточних / реєстраційних рахунків розпорядників коштів і касових видатків (ф. № 3-ф);
- книга розрахунків з іншими бюджетами (ф. № 4-ф);
- книга доходів (ф. № 5-ф).

Бухгалтерський облік виконання бюджетів є основою інформаційної системи органів державного казначейства, за допомогою якого здійснені операції відображаються за відповідними рахунками в автоматизованому режимі.

Органи державного казначейства здійснюють облік виконання державного бюджету та складають звітність про його перебіг. *Облік виконання бюджетів усіх рівнів в органах казначейства ведеться за такими розділами: облік ресурсів бюджету*

ту; облік доходів; облік видатків; облік розрахунків по боргових зобов'язаннях (облік операцій по кредитуванню); облік коштів у розрахунках (облік операцій з фінансування бюджетів).

Підставою для бухгалтерського обліку по виконанню бюджетів в органах державного казначейства є первинні документи. Вони повинні бути складені під час здійснення операції, а якщо це неможливо — безпосередньо після її закінчення та можуть складатися у паперовій формі та/або у вигляді електронних записів. *При електронному записі облікових реєстрів повинно бути забезпечено отримання таких документів на паперових носіях.*

До оформлення первинних документів висуваються певні вимоги. Зокрема, первинні документи для надання їм юридичної сили повинні мати такі обов'язкові реквізити: назву документа; номер і дату складання документа; назву установи, від імені якої складений документ; місце складання документа, назву отримувача коштів, зміст операції, суму операції (цифрами та прописом); номери рахунків за дебетом і кредитом; назву банку і казначейства, а також номер коду; підписи осіб, відповідальних за здійснення операцій та інші вимоги.

Списання коштів з рахунку клієнта за розпорядженням його власника здійснюється за дорученням клієнта протягом 10-ти календарних днів із дня його виписки. При цьому день заповнення не враховується. Для безготівкових перерахунків за рахунками використовуються меморіальні документи: меморіальні ордери, платіжні доручення, платіжні вимоги-доручення, акредитиви, векселі, інкасові доручення (розпорядження), чеки тощо. В автоматизованій системі бухгалтерського обліку використовують *електронні документи — розрахункові документи, повідомлення визначеного формату, які містять встановлені реквізити і несуть інформацію про перерахування коштів у вигляді файлу при передачі електронною поштою.* Прийом та оплата документів здійснюється за схемою:

- перевірка первинного документа на правильність складання;
- повідомлення (підтвердження) особи, що надала первинний документ про його прийом до виконання або відхилення;

- виконання дій, вказаних у первинному документі із записами в облікових регістрах;
- складання звіту про виконання операцій;
- передача звіту про виконання операцій ініціатору операції та/або вказаній ним особі;
- отримання, за необхідності, повідомлення від ініціатора операції про прийом ним звіту (протокол підтвердження).

Орган державного казначейства приймає документи від клієнтів протягом операційного дня, час якого регламентується режимом його роботи в договорі на розрахункове обслуговування. Кошти списуються з рахунку платника тільки на підставі першого примірника розрахункового документа, крім гарантованих доручень.

Бухгалтерський облік повинен забезпечувати виконання основних функцій:

- запис інформації про операції щодо виконання бюджетів, що здійснюються органами державного казначейства, та можливість відображення їх в агрегованому вигляді у звітності з метою аналізу та управління;
- відображення детальної інформації про контрагентів кожної операції та параметрів самих операцій для складання внутрішніх звітів з метою аналізу та контролю.

Ведення агрегованого обліку забезпечується за допомогою синтетичного обліку з використанням балансових рахунків Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Детальна інформація про кожного контрагента та операцію фіксується на рівні аналітичного обліку на аналітичних рахунках. Дані аналітичних рахунків повинні бути тотожними відповідним рахункам синтетичного обліку.

Реєстри синтетичного та аналітичного обліку операцій — це носії спеціального формату у вигляді відомостей, книг, журналів, карток обліку тощо. Їх призначення — хронологічне, систематичне чи комбіноване накопичення, групування та узагальнення інформації з первинних документів. Записи у реєстрах бухгалтерського обліку здійснюються на підставі первинних облікових документів в момент здійснення операції.

Державне казначейство України розробляє та затверджує форми реєстрів обліку з урахуванням того, що реєстри синтетичного та аналітичного обліку повинні мати назву, період реєстрації операцій, прізвища і підписи або інші кодовані знаки, що дають змогу ідентифікувати осіб, які їх склали. Органи державного казначейства ведуть такі обов'язкові облікові реєстри: книги, оборотно-сальдовий баланс (щоденний баланс оборотів і залишків за балансовими, бюджетними, позабалансовими рахунками та рахунками управлінського обліку), особові картки, сальдові та оборотно-сальдові відомості за аналітичними рахунками.

У кінці реєстрації рахунків відображається інформація про відкриті і закриті аналітичні рахунки установ та організацій, зокрема: порядковий номер операції, назва установи та організації, номер аналітичного рахунку та дата його відкриття або закриття.

У особовій картці аналітичного рахунку клієнта наводиться повна інформація про власника відкритого в органах казначейства рахунку, облік планових показників та рух бюджетних коштів.

У щоденному оборотно-сальдовому балансі відображаються вхідні залишки на початок дня, обороти за дебетом і кредитом за день, вихідні залишки за активом і пасивом за кожним балансовим, бюджетним та позабалансовим рахунками, а також за рахунками управлінського обліку. В оборотно-сальдовому балансі відображаються підсумки за кожним класом рахунків і загальний підсумок за всіма рахунками.

Крім оборотно-сальдового балансу, в автоматичному режимі щоденно формується сальдовий баланс рахунків, де відображаються лише вихідні залишки на кінець дня по рахунках 1–9 класів. Інформація, що відображена в сальдовому балансі за рахунками 1–4 класів, засобами електронного зв'язку щоденно передається в центр — Державне казначейство України.

Правильність складання оборотно-сальдового балансів контролюється рівністю дебетових і кредитових оборотів та залишків за активом і пасивом. Така рівність є обов'язковою

умовою для відкриття нового операційного дня в органі казначейства. Схема здійснення та відображення в обліку і звітності операцій з бюджетними коштами наведена на рис. 6.



Рис. 6. Схема здійснення та відображення в обліку операцій з бюджетними коштами

7.3. План рахунків як спосіб відображення в обліку операцій з виконання бюджетів, його структура та побудова

Важливою складовою організації бухгалтерського обліку є встановлення Плану рахунків. Плани рахунків відображають специфіку роботи підприємств, організацій та установ. У бюджетному обліку окремо виділені плани рахунків з обліку виконання бюджету в органах Державного казначейства України, фінансових органах, а також у бюджетних установах, у сільських і селищних радах депутатів.

Для забезпечення потреб ведення бухгалтерського обліку операцій по виконанню державного та місцевих бюджетів

за касовим методом та складання фінансової звітності наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119 затверджено План рахунків бухгалтерського обліку у розрізі кодів бюджетної класифікації і типів операцій (із змінами та доповненнями) [22] для використання в органах державного казначейства та фінансових органах.

План рахунків бухгалтерського обліку по виконанню державного та місцевих бюджетів органами державного казначейства — це систематизований перелік рахунків бухгалтерського обліку, що використовується для детальної та повної реєстрації всіх фінансових операцій і забезпечення потреб складання фінансової звітності згідно з вимогами бюджетного процесу на відповідний бюджетний рік.

План рахунків надає змогу здійснювати детальний і повний облік операцій, пов'язаних з виконанням бюджетів, а також своєчасно надавати детальну, достовірну і змістовну інформацію керівництву органів державного казначейства та фінансових органів, Міністерству фінансів України, статистичним установам, податковим та іншим органам.

При побудові Плану рахунків враховано особливості виконання державного та місцевих бюджетів, функціонування єдиного казначейського рахунку, виконання місцевих бюджетів через органи державного казначейства, дотримано загальних принципів і вимог щодо здійснення бухгалтерського обліку та звітності міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та звітності.

Структура Плану рахунків базується на класифікації рахунків за економічним змістом з метою отримання інформації про виконання бюджетів та здійснення контролю за цим процесом. Так, вищезазначений План рахунків охоплює 9 класів і поділяється на три логічні частини: балансові рахунки, бюджетні рахунки (рахунки доходів і видатків бюджету), меморандні і позабалансові рахунки.

I. Балансові рахунки:

Клас перший. Активи.

Клас другий. Зобов'язання.

Клас третій. Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів.

Клас четвертий. Розрахунки.

II. Рахунки доходів та видатків бюджету (бюджетні рахунки):

Клас п'ятий. Результат виконання бюджету.

Клас шостий. Доходи бюджету.

Клас сьомий. Видатки бюджету.

III. Меморандні і позабалансові рахунки:

Клас восьмий. Управлінський облік.

Клас дев'ятий. Позабалансовий облік.

Перший клас Плану рахунків включає кореспондентський рахунок державного казначейства в НБУ, кошти бюджетів у інших банках, розміщені депозити, цінні папери, надані бюджетні кредити, інші активи (кошти в дорозі та заблоковані на рахунках, товарно-матеріальні цінності), субкореспондентські рахунки, відкриті в органах державного казначейства. *Всі рахунки першого класу активні.*

Другий клас включає зобов'язання, що пов'язані з випуском в обіг цінних паперів, за отриманими кредитами та депозитами, за іншими зобов'язаннями. *Всі рахунки другого класу пасивні.*

Третій клас включає операції за коштами: державного та місцевих бюджетів; які підлягають розподілу між рівнями бюджетів; тимчасово віднесеними на доходи бюджету; на рахунках розпорядників бюджетних коштів, органів державного казначейства. *Рахунки третього класу пасивні.*

У четвертому класі відображаються розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі їх виконання, розрахунки за векселями, позицію державного казначейства щодо іноземної валюти та балансуючі рахунки. *Всі рахунки четвертого класу активно-пасивні.*

П'ятий клас визначає результат виконання бюджетів. Він включає результат виконання загального та спеціального фондів бюджетів. *Рахунки п'ятого класу активно-пасивні.*

Шостий клас включає доходи: державного та місцевих бюджетів; доходи, які підлягають розподілу; кошти тимчасово

віднесені на доходи бюджетів. *Всі рахунки шостого класу пасивні, крім рахунку 6911 “Контррахунок за операціями за доходами бюджетів”, який є контрпасивним.*

Сьомий клас включає видатки державного та місцевого бюджетів. Всі рахунки сьомого класу активні за винятком рахунків: 713 групи “Кредитування державного бюджету за вирахуванням погашення”, 723 групи “Кредитування місцевого бюджету за вирахуванням погашення”, які є *активно-пасивні* та 7911 “Контррахунок за видатковими операціями” який є *контрактивний* і 7921 “Контррахунок за операціями з кредитування за вирахуванням погашення”, який є *активно-пасивним*.

Восьмий клас Плану рахунків включає меморандні (технічні) рахунки, які є елементами управлінського обліку і не входять в баланс про виконання бюджету. Цей клас включає кошти передані та кошти отримані органами державного казначейства в процесі виконання бюджетів. Рахунки 81 розділу “Кошти отримані” *пасивні*, рахунки 82 та 83 розділів — *активні*, а рахунки 8911 “Контррахунок за операціями управлінського обліку за переданими коштами” — *контрактивний* і рахунок 8921 “Контррахунок за операціями управлінського обліку за отриманими коштами” — *контрпасивний*.

У дев'ятому класі Плану рахунків відображаються позабалансові статті. Цей клас включає: тимчасові планові показники, пропозиції та інші планові показники; кошторисні призначення; асигнування; планові показники за доходами бюджету; зобов'язання розпорядників бюджетних коштів; розрахункові документи, не оплачені в строк; нараховані доходи і витрати; зобов'язання і вимоги за кредитуванням та всіма видами гарантій. Рахунки 90, 91, 92, 94, 95 розділів — *пасивні*; рахунки 93 та 98 розділів — *активні*. Рахунки: 9911 “Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку” — *контрактивний* та 9921 “Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку” — *контрпасивний*.

Всі операції щодо виконання бюджетів органами державного казначейства документально фіксуються і відображаються на відповідних рахунках.

Рахунки — це спосіб групування фінансово-економічної інформації для її поточного відображення в бухгалтерському обліку і для здійснення контролю за рухом і станом коштів: за їх надходженням, зарахуванням і перерахуванням за призначенням.

У процесі касового виконання бюджетів кожний рахунок використовується для реєстрації відповідних операцій з відображення планових показників надходження та використання бюджетних коштів, боргових зобов'язань тощо. На підставі первинних документів накопичується та систематизується поточна інформація лише за однорідними операціями. Так, для обліку касових видатків загального фонду державного бюджету відкривається балансовий рахунок 7-го класу — 7111 “Видатки загального фонду державного бюджету”. Для обліку отриманих асигнувань коштів загального фонду державного бюджету відкривається рахунок 8-го класу — 8111 “Асигнування загального фонду державного бюджету, отримані розпорядниками коштів державного бюджету”.

За типом операцій по виконанню бюджетів, а також відповідно до завдань обліку *рахунки поділяються на балансові, бюджетні, для ведення управлінського обліку та позабалансові.*

1. *Балансові рахунки (1–4 класів)* призначені для відображення в обліку та фінансовій звітності інформації про операції з бюджетними коштами.

Всі балансові рахунки є чотиризначними: перша цифра балансового рахунку відповідає класу рахунків; перша та друга (разом) — розділу рахунків (і є ознакою рахунків II порядку); перша, друга і третя (разом) — групі рахунків (і є ознакою рахунків III порядку). Балансові рахунки — є рахунками IV порядку. Наприклад, цифри в балансовому рахунку 3141 “Надходження до загального фонду місцевих бюджетів, що знаходяться на казначейському обслуговуванні” відповідно означають:

- 3 — ознака III класу рахунків “Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів”;
- 31 — ознака розділу рахунків 31 “Кошти бюджетів” (рахунок II порядку);

- 314 — ознака групи рахунків 314 “Кошти загального фонду місцевих бюджетів” (рахунок III порядку).

2. *Бюджетні рахунки (5–7 класів)* призначені для відображення операцій щодо результатів виконання державного і місцевих бюджетів за доходами та видатками.

3. *Для ведення управлінського обліку*, як однієї із складових бухгалтерського обліку, що забезпечує складання звітності для прийняття управлінських рішень, відкриваються аналітичні рахунки управлінського обліку за 8 класом рахунків Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Аналітичні рахунки відкриваються в розвиток певного синтетичного рахунку в розрізі бюджетної класифікації доходів і видатків.

Між синтетичними і аналітичними рахунками існує нерозривний зв'язок, оскільки на них на підставі одних і тих самих документів відображаються одні і ті ж операції, але з різним ступенем деталізації. На синтетичному рахунку відображається *загальний результат однорідних операцій*.

Наприклад, по кредиту синтетичного рахунку 6111 “Доходи загального фонду державного бюджету” відображається загальна сума зарахованих доходів. На кожному аналітичному рахунку 6111 — конкретні суми надходження доходів у розрізі видів доходів і територій, які в підсумку дадуть загальну суму доходів по синтетичному рахунку 6111.

Залежно від того, для яких статей балансу відкриваються рахунки, розрізняють активні, пасивні та активно-пасивні рахунки.

Активні рахунки призначаються для обліку коштів бюджетів на кореспондентському рахунку державного казначейства, наданих та неповернутих бюджетних кредитів, наданих короткострокових позик на покриття тимчасових касових розривів депозитних коштів, видатків загального та спеціального фондів бюджетів, планових показників за доходами бюджетів, розрахункових документів не оплачених в строк тощо.

Активними рахунками є всі рахунки першого, частково сьомого, восьмого та дев'ятого класів.

Пасивні рахунки призначаються для обліку зобов'язань, які виникають у процесі виконання бюджетів, доходів державно-

го та місцевих бюджетів, коштів, отриманих планових показників, кошторисних призначень, зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, отриманих асигнувань, коштів на рахунках бюджетів та розпорядників коштів.

Пасивними є рахунки другого, третього, шостого, частково восьмого та дев'ятого класів.

Активно-пасивні рахунки призначаються для обліку взаємних розрахунків, що виникають між бюджетами у процесі їх виконання; результатів виконання загального та спеціального фондів бюджетів; розрахунків за операціями з кредитами бюджетів.

Активно-пасивними є рахунки четвертого, п'ятого, частково шьомого класів.

Різниця між активними і пасивними рахунками полягає в тому, що в активних рахунках залишок може бути відображеним тільки по дебету, а у пасивному — тільки по кредиту. Що стосується активно-пасивних рахунків, то вони можуть мати залишки як по дебету, так і по кредиту, залежно від проведених операцій.

4. Позабалансові рахунки — це рахунки, що використовуються для обліку бухгалтерських операцій, які не належать ні до активів, ні до пасивів, зокрема: розписів бюджетних призначень, кошторисів і зобов'язань бюджетних установ, розрахункових документів по поверненню надходжень до бюджетів, не оплачених у відповідний термін.

Аналітичні рахунки позабалансового обліку для обліку планових показників в органах державного казначейства відкриваються за розділами 90–93. Для обліку узагальнених призначень головних розпорядників коштів державного бюджету і пропозицій про виділення коштів на центральному рівні відкриваються рахунки позабалансового обліку груп 908 і 909.

Кожний рахунок має номер і назву, що пишеться над ним посередині сторінки, а структуру рахунку можна представити у вигляді двосторонньої таблиці, призначеної для ведення поточних записів операцій. Ліва сторона таблиці називається дебетом, права — кредитом. Незважаючи на однакову структуру рахунків, значення дебету і кредиту в активних і пасивних ра-

хунках є різним, що впливає із сутності активів і пасивів бюджетів.

Схему побудови активних і пасивних рахунків наведено у таблицях 2 та 73.

Таблиця 2

Схема активного рахунку

Дебет	Кредит
Сальдо на початок дня Збільшення активів бюджетів (+)	Зменшення активів бюджетів (—)
Оборот за дебетом рахунку (підсумок операцій за день)	Оборот за кредитом рахунку (підсумок операцій за день)
Сальдо на кінець дня = сальдо на початок дня + оборот за дебетом — оборот за кредитом	

Таблиця 3

Схема пасивного рахунку

Дебет	Кредит
Зменшення пасивів бюджетів (—)	Сальдо на початок дня Збільшення пасивів бюджетів (+)
Оборот за дебетом рахунку (підсумок операцій за день)	Оборот за кредитом рахунку (підсумок операцій за день)
	Сальдо на кінець дня = сальдо на початок дня + оборот за кредитом — оборот за дебетом

Наведемо приклади відображення операцій на активних і пасивних рахунках.

Приклад 1. Залишок коштів на початок операційного дня на *активному рахунку 9313* “Затверджені планові показники

за доходами загального фонду державного бюджету” становив 2000 грн. Протягом операційного дня збільшено планові показники по одному виду доходів на 3000 грн., по іншому — на 1000 грн. Одночасно зменшено планові показники по окремих видах доходів загального фонду державного бюджету на 500 грн.

Дану операцію можна схематично відобразити в таблиці 4.

Таблиця 4

Схема відображення операцій на активному рахунку 9313 “Затверджені планові показники за доходами загального фонду державного бюджету”

Дебет	Кредит
Сальдо на початок дня Збільшено планові показники за день: 2000 грн. 3000 грн. 1000 грн.	Зменшено планові показники за день: — 500 грн.
Оборот за дебетом рахунку (підсумок за день): + 4000 грн.	Оборот за кредитом рахунку (підсумок за день): — 500 грн.
Сальдо на кінець дня: $5500 = 2000 + 3000 + 1000 - 500$	X

У нашому прикладі початкове сальдо на активному рахунку 9313 становить 2000 грн. Протягом операційного дня збільшення планових показників і оборот за дебетом (підсумок за день) склало 4000 грн. = 3000+1000, а зменшення і, відповідно, оборот за кредитом — 500 грн. Таким чином, дебетове сальдо на кінець операційного дня складе: 5500 грн. = 2000 грн. + 4000 грн. — 500 грн.

Приклад 2. На початок операційного дня залишок коштів на пасивному рахунку 6111 “Доходи загального фонду державного бюджету” склав 1000 грн. Протягом дня надійшло доходів на суму 2500 грн. Окрім того, було повернуто помилково зараховані доходи в сумі 300 грн. та зайво сплачені до бюджету платежі в сумі 400 грн.

Дані операції можна схематично відобразити в таблиці 5.

Таблиця 5

**Схема відображення операцій на пасивному рахунку 6111
“Доходи загального фонду державного бюджету”**

Дебет	Кредит
Повернуто доходів: — помилково зарахованих 300 грн. — зайво сплачених 400 грн.	Сальдо на початок дня: 1000 грн. Надійшло доходів: 2500 грн.
Оборот за дебетом рахунку (підсумок за день): 700 грн.	Оборот за кредитом (підсумок за день): 2500 грн.
	Сальдо на кінець дня: 2800 грн. = 1000 + 2500 – 700

У даному випадку початкове сальдо на пасивному рахунку 6111 склало 1000 грн. За операційний день надійшло доходів у сумі 2500 грн. і, відповідно, оборот по кредиту рахунку склав 2500 грн. Крім того, повернуто помилково зараховані та зайво сплачені доходи в сумі 700 грн. = 300 грн. + 400 грн., що й становить оборот за дебетом рахунку за операційний день. Таким чином, кредитове сальдо на кінець дня становитиме 2800 грн. = 1000 грн. + 2500 грн. – 700 грн.

Наведені приклади переконливо доводять, що активні рахунки завжди мають дебетовий залишок (сальдо), оскільки не можна зменшити планові показники на суму, що перевищує доведені нормативними документами показники.

Пасивні рахунки можуть мати тільки кредитовий залишок (сальдо), оскільки повернення коштів обмежується сумою доходів, що зарахована до бюджету, тобто неможливо повернути більше доходів, ніж їх поступило.

У казначейському обліку використовуються також *контр-рахунки* окремо для активних та пасивних рахунків. Відповідно розрізняють *контрактивні* та *контрпасивні рахунки*. Таким

чином, *контрактивні рахунки* дозволяють проводити відображення бухгалтерських операцій за системою подвійного запису з активними рахунками, *контрпасивні* — відповідно з пасивними рахунками.

Так, прикладом відображення операцій *в кореспонденції з контрактивними рахунками* є проведення касових видатків по загальному та спеціальному фондах бюджетів. Наприклад, проведення касових видатків по загальному фонду державного бюджету здійснюється таким подвійним бухгалтерським записом:

Д-т 7111 — “Видатки загального фонду державного бюджету”

К-т 7911 — “Контррахунок за видатковими операціями”

У кореспонденції з контрпасивними рахунками відображаються операції з обліку загального та спеціального фондів доходів державного та місцевих бюджетів. Так, наприклад, зарахування доходів спеціального фонду місцевого бюджету відображається таким бухгалтерським записом:

Д-т 6911 “Контррахунок за операціями по доходах бюджетів”

К-т 6122 “Доходи спеціального фонду місцевого бюджету, які направляються на спеціальні видатки”.

7.4. Відображення операцій з виконання бюджетів на рахунках бухгалтерського обліку

За своєю економічною природою будь-яка бюджетна операція викликає подвійні і рівновеликі зміни активів і пасивів бюджетів, які є взаємопов’язані. Саме тому для збереження цих властивостей і контролю за записами бюджетних операцій на рахунках бухгалтерського обліку використовується *спосіб подвійного бухгалтерського запису*. Це означає, що кожна операція з бюджетними коштами реєструється в облікових регістрах по дебету одного і одночасно по кредиту іншого рахунку. Оскільки запис операції відбувається одночасно по дебету одного рахунку і по кредиту іншого, то сума оборотів по дебету всіх рахунків завжди повинна дорівнювати сумі оборотів по

кредиту цих рахунків. Відсутність такої рівності свідчить про допущені помилки в записах або підрахунках, які мають бути виявлені та виправлені [43, с. 504].

- Кожна операція з виконання бюджетів відображається бухгалтерськими *розрахунками за централізованими проплатами* — при відображенні головним розпорядником коштів централізованих виплат за підвідомчі установи (витрат з оплати комунальних платежів на видатки установи);
- *розрахунки за децентралізованими проплатами* — при відображенні операцій з бюджетними коштами органами казначейства на територіальному рівні з подальшою передачею інформації про здійснені операції до Державного казначейства України (центральный рівень);
- *розрахунки за операціями з кредитами державного та місцевих бюджетів*.

Органи державного казначейства при складанні проведення (проводок, записів) застосовують такі типи операцій:

- 1) *операції з коштами загального та спеціального фондів бюджетів* — при відображенні сум проведених операцій через рахунки, відкриті в органах казначейства;
- 2) *взаємні розрахунки* — при відображенні сум надходження до державного та місцевих бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та сум касових видатків, проведених за взаємними розрахунками між бюджетами;
- 3) *векселі* — при відображенні сум погашених векселів у рахунок сплати до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) або касових видатків, проведених векселями;
- 4) *інші розрахунки*, в тому числі:

- надання, отримання та повернення кредитів загального та спеціального фондів бюджетів.

У ході відображення операцій з бюджетними коштами на рахунках бухгалтерського обліку між ними виникає кореспонденція (взаємозв'язок), і такі рахунки називаються **кореспондуючими**. А форма вираження такого зв'язку між двома і більше рахунками, що виникає при відображенні на них операцій з

виконання бюджетів способом *подвійного запису*, характеризує *кореспонденцію відповідних рахунків*.

Так, наприклад, зарахування податків і зборів до загального фонду державного бюджету відображається на рахунках за надходженнями (відкритими в органах казначейства) такими бухгалтерськими проведеннями:

Д-т 1111 “Єдиний казначейський рахунок”

К-т 3111 “Надходження до загального фонду державного бюджету”.

Загалом більшість бюджетних операцій має стандартний характер і кореспонденція рахунків може бути представлена у вигляді бухгалтерських проведенень (проводок, записів).

Отже, *бухгалтерською проводкою (проведенням, записом) є кореспонденція рахунків на підставі даних конкретної бюджетної операції та чинного Плану рахунків із зазначенням суми, на яку проведена дана операція*.

За кожним бухгалтерським записом криється певний економічний зміст проведеної операції, наприклад:

Д-т 3511 “Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із загального фонду державного бюджету”

К-т 3521 “Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами загального фонду державного бюджету”.

Кореспонденція цих рахунків означає, що з особового рахунку розпорядника коштів другого ступеня згідно з розподілом бюджетних коштів перераховано асигнування на реєстраційний рахунок розпорядника коштів третього ступеня для здійснення ним видатків.

Бухгалтерське проведення містить завжди номер і назву рахунку, а також позицію за дебетом і кредитом кореспондуючих рахунків та суму здійсненої операції, наприклад:

Д-т 3152 “Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки” — 10000 грн.

К-т 3532 “Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із спеціального фонду місцевого бюджету” — 10000 грн.

Така бухгалтерська проводка означає, що на підставі розпорядження фінансовий орган виділив 10000 грн. із спеціального

фонду місцевого бюджету на особовий рахунок головного розпорядника для їх подальшого перерозподілу розпорядникам коштів третього ступеня та одержувачам бюджетних коштів.

Слід зазначити, що відображення операцій з бюджетними коштами на рахунках бухгалтерського обліку в органах державного казначейства має певні особливості. Це пов'язано з тим, що методологія ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів в органах казначейства при відображенні окремої бухгалтерської операції на двох кореспондуючих рахунках *передбачає проведення одночасного запису взаємопов'язаних операцій* також на інших рахунках.

При цьому використання програмного забезпечення для обслуговування внутрішньої платіжної системи державного казначейства дозволяє при первинному введенні інформації в базу даних одночасно в автоматичному режимі відображати весь комплекс взаємопов'язаних бухгалтерських проведення. Так, наприклад, зарахування податків, зборів та інших платежів до загального фонду державного бюджету у бухгалтерському обліку відображається у такій послідовності:

Д-т 1111 “Єдиний казначейський рахунок”

К-т 3111 “Надходження до загального фонду державного бюджету”.

Одночасно інформація щодо надходження до бюджету коштів наростаючим підсумком з початку року в автоматичному режимі *відображається на бюджетних рахунках шостого класу* (“Доходи бюджету”):

Д-т 6911 “Контррахунок за операціями за доходами бюджетів”

К-т 6111 “Доходи загального фонду державного бюджету”.

Одночасно здійснюється автоматично бухгалтерське проведення з віднесення відповідної суми на зменшення планових показників (у частині поточних розписів), *яке відображається на позабалансових рахунках*:

Д-т 9911 “Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку”

К-т 9311 “Поточні планові показники за доходами загального фонду державного бюджету”.

Слід зазначити, що при одночасному відображенні операцій з бюджетними коштами на декількох рахунках не порушується принцип подвійного запису, оскільки бюджетні операції взаємопов'язано відображаються за дебетом і кредитом різних рахунків на одну і ту ж суму. Таке використання у казначейській практиці способу одночасного відображення у бухгалтерському обліку кількох взаємопов'язаних операцій робить їх більш наочними та дозволяє відслідковувати логічний взаємозв'язок руху бюджетних коштів.

У казначейській практиці також мають місце бухгалтерські проведення (записи), коли лише один рахунок дебетується і лише один кредитується на одну і ту ж суму, тобто між собою кореспондуються тільки два рахунки. Так, наприклад, простим бухгалтерським проведенням є операція щодо зарахування нез'ясованих надходжень до органів казначейства:

Д-т 1111 “Єдиний казначейський рахунок”

К-т 3811 “Нез'ясовані надходження на рахунках в органах казначейства”.

Такі операції з бюджетними коштами, відображені на аналітичних рахунках за допомогою подвійного запису, дозволяють отримувати повну і достовірну інформацію про виконання дохідної та видаткової частин державного та місцевих бюджетів.

7.5. Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за доходами

Крім основних нормативно-правових документів (Бюджетний кодекс України, закон про державний бюджет, рішення про бюджет місцевого самоврядування), органи казначейства керуються також такими нормативними актами:

- Вищезгадуваним Положенням про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України, затверджене наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119 “Про затвердження нормативної бази”;

- Порядком касового виконання державного бюджету за доходами, затвердженим наказом Державного казначейства України від 19.12. 2000 р. № 131;
- Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженим наказом Державного казначейства України від 4.11.2002 р. № 205;

Бюджет будь-якого рівня формується за рахунок доходів загального і спеціального фондів. Усі надходження до державного та місцевих бюджетів зараховуються на бюджетні рахунки по обліку доходів, відкриті в органах казначейства.

Для відображення в обліку руху доходів бюджетів використовуються рахунки першого, третього, шостого, восьмого та дев'ятого класів.

Кошти, які зараховуються в доходи відповідного бюджету в органах казначейства, відображаються на аналітичних рахунках третього класу Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. В органах казначейства щоденно проводяться регламентні роботи з обліку та акумуляції коштів, їх розподілу та перерахуванню, тобто в автоматичному режимі за допомогою програмного забезпечення кошти з окремих аналітичних рахунків зараховуються на котлові (узагальнюючі) рахунки третього класу.

З цих узагальнюючих рахунків на підставі затверджених нормативів та схем зарахування кошти перераховуються на рахунки відповідних бюджетів для подальшого здійснення видатків. Після завершення регламентних робіт рахунки третього класу (“Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів”) з обліку доходів обнуляються і одночасно знаходять своє відображення на рахунках третього класу з обліку коштів відповідних бюджетів.

При зарахуванні доходів бюджетів на рахунки третього класу вони одночасно в автоматичному режимі відображаються на рахунках шостого класу “Доходи бюджету”. Ці рахунки передбачені для обліку доходів бюджетів наростаючим підсумком з початку року.

При завершенні бюджетного року рахунки шостого класу “Доходи бюджету” з обліку доходів закриваються, а залишки

коштів переносяться з метою виведення результатів виконання бюджетів на рахунки п'ятого класу “Результат виконання бюджету”.

Кошти, які після завершення щоденних регламентних робіт за доходами перераховуються на рахунки по обліку коштів бюджетів одночасно відображаються в обліку на рахунках восьмого класу “Управлінський облік”.

Органи державного казначейства здійснюють також повернення помилково або зайво сплачених до бюджетів податків, зборів, інших платежів. Повернення цих сум здійснюється з рахунків третього класу з одночасним відображенням на рахунках шостого класу. За умови відсутності коштів третього класу платіжні документи на повернення коштів обліковуються на рахунках дев'ятого класу “Розрахункові документи, неоплачені в строк”. По мірі надходження коштів здійснюється повернення платежів з одночасним відображенням на рахунках третього, шостого та дев'ятого класів.

Порядок відображення операцій з виконання загальногo фонду державного та місцевих бюджетів за доходами, а також порядок відображення операцій з виконання спеціального фонду державного та місцевих бюджетів за доходами ми в даній темі через обмеження часу, відведеного навчальною програмою дисципліни, окремо не розглядаємо.

7.6. Організація бухгалтерського обліку операцій з виконання бюджетів за видатками

Основними законодавчими та нормативно-правовими документами, на підставі яких здійснюється бухгалтерський облік виконання видаткової частини бюджетів, є:

- Бюджетний кодекс України;
- закон про державний бюджет на відповідний рік;
- рішення про бюджети місцевого самоврядування;

Порядок виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи, затверджений наказом Державного казначейства України від 10 серпня 2001 року № 140;

Порядок обслуговування державного бюджету за видатками, затверджений наказом Державного казначейства України від 25 травня 2004 року за № 89;

Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Державного казначейства України від 4 листопада 2002 року № 205;

Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228;

Порядок обліку зобов'язань розпорядників коштів бюджету в органах державного казначейства, затверджений наказом Державного казначейства України від 19 жовтня 2000 року № 103;

Порядок обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів в органах державного казначейства, затверджений наказом Державного казначейства України від 09 серпня 2004 року № 136 (по реалізації положень цього наказу проводиться експеримент по системі органів державного казначейства як розпорядників бюджетних коштів);

Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного і місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України, затверджене наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119;

Порядок відображення в бухгалтерському обліку операцій з виконання державного бюджету, затверджений наказом Державного казначейства України від 28 грудня 2000 року № 142.

Організація роботи щодо здійснення видатків розпочинається із внесення в базу даних органів державного казначейства (до початку бюджетного року) інформації про мережу установ та організацій, які утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Бюджетним установам та організаціям відповідно до поданих заявок в органах казначейства відкриваються реєстраційні та спеціальні реєстраційні рахунки для проведення видатків. Рахунки відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків і мають чотирнадцять знаків.

Перших чотири знаки означають номер балансового рахунку відповідно до Плану рахунків. Всі інші знаки кодуються програмним забезпеченням в автоматичному режимі на основі інформації, внесеної в базу даних органів казначейства по конкретному розпоряднику коштів.

Згідно з отриманими річними розписами призначень державного та відповідного місцевого бюджету органи казначейства реєструють в обліку планові показники річних та помісячних розписів за видатками.

Розпорядники коштів відповідно до витягів із річних та помісячних розписів подають до органів казначейства річні кошторисні призначення та помісячні плани асигнувань.

Відповідно до доведених розписів здійснюється виділення асигнувань загального та спеціального фондів бюджетів (у частині власних надходжень), згідно із затвердженими кошторисами проводяться касові видатки.

Після відображення на реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників коштів планових показників останні можуть здійснювати реєстрацію бюджетних зобов'язань.

Після отримання асигнувань на підставі поданих розпорядниками коштів платіжних та підтверджуючих документів здійснюються видатки по оплаті рахунків за виконані роботи, надані послуги, отримані товарно-матеріальні цінності. Вищезазначені операції відображаються у бухгалтерському обліку як проведені касові видатки.

Порядок відображення операцій з виконання загального фонду державного та місцевих бюджетів за видатками та порядок відображення операцій з виконання спеціального фонду державного та місцевих бюджетів за видатками ми в даній темі через обмеження часу, відведеного навчальною програмою дисципліни, окремо не розглядаємо.

Контрольні питання

1. Розкрийте сутність облікової політики Державного казначейства України, її принципи.

2. На підставі яких нормативно-правових актів ведеться бухгалтерський облік і складається фінансова звітність щодо виконання державного та місцевих бюджетів у органах державного казначейства?
3. Охарактеризуйте структуру Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Держказначейства України від 28.11.2000 р. № 119, та схему побудови активних і пасивних рахунків.
4. За якими розділами ведеться облік виконання бюджетів усіх рівнів у органах державного казначейства? Назвіть їх.
5. Розкрийте економічну сутність подвійного запису в бухгалтерському обліку.
6. Які типи операцій застосовують органи Державного казначейства України при складанні бухгалтерських проведення?
7. Рахунки яких класів використовуються для відображення в обліку руху доходів бюджетів?
8. На підставі яких нормативно-правових актів ведеться бухгалтерський облік виконання видаткової частини бюджету?

МАУП

Організація бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних установах

- 8.1. Основні завдання організації бухгалтерського обліку в бюджетних установах.
- 8.2. Нормативно-правова база державного регулювання бухгалтерського обліку в бюджетних установах.
- 8.3. План рахунків бухгалтерського обліку в бюджетних установах.
- 8.4. Реєстри аналітичного та синтетичного обліку бюджетних установ.
- 8.5. Фінансова звітність бюджетних установ.
Література [2, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25]

8.1. Основні завдання організації бухгалтерського обліку в бюджетних установах

Відповідно до пункту 12 частини першої Бюджетного кодексу України бюджетними установами визнаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими [2, с. 1].

Єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання кошторисів бюджетних установ відповідно до положень Бюджетного кодексу України встановлює Державне казначейство України.

Основними завданнями бухгалтерського обліку в бюджетних установах є [25, с. 71]:

- а) формування повної та достовірної інформації про діяльність установи (організації) та її майновий стан, необхідної для використання внутрішніми і зовнішніми користувачами;

- б) вчасне забезпечення інформацією, яка необхідна внутрішнім і зовнішнім користувачам бухгалтерської звітності для контролю за дотриманням законодавства України у виконанні кошторису, а також наявністю та рухом майна і зобов'язань, використанням матеріальних, трудових, фінансових та інтелектуальних ресурсів;
- в) запобігання негативним результатам діяльності та вишукування резервів забезпечення її фінансової стабільності шляхом організації ефективного контролю за дотриманням фінансової дисципліни, суворого режиму економії, ефективного використання та забезпечення грошових коштів і матеріальних цінностей, для своєчасного попередження та запобігання негативним крокам у діяльності бюджетних установ;
- г) систематичний контроль за виконанням кошторису видатків бюджетних установ, що є основним документом, узагальнюючим діяльність бюджетних установ.

Кошторис бюджетної установи — це основний плановий документ, який надає повноваження бюджетній установі на отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень [25, с. 50].

Основні принципи ведення бухгалтерського обліку в бюджетних установах (організаціях) будуються на нормах, встановлених Законом України “Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні”, який визначає правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в Україні.

Специфічними особливостями бухгалтерського обліку в бюджетних установах є:

- організація контролю виконання кошторису установи;
- виділення в обліку касових і фактичних видатків;
- організація обліку в розрізі кодів бюджетної класифікації;
- сувора відповідність обліку і звітності вимогам нормативних документів, зокрема урахування галузевої специфіки

обліку (наприклад, охорона здоров'я, освіта, наука, культура тощо).

Бухгалтерський облік у бюджетних установах забезпечує відображення всіх операцій, пов'язаних з виконанням кошторису. Своєчасне, повне та достовірне відображення в балансі установи всіх операцій дає змогу її керівникові приймати обґрунтовані управлінські рішення, аналізувати її роботу, контролювати цільове використання бюджетних коштів відповідно до затвердженого кошторису.

Для виконання цих завдань в установі ведеться облік, зокрема:

- надходжень і витрат коштів загального та спеціального фондів;
- використання грошових коштів, матеріалів, обладнання, продуктів харчування, медикаментів тощо;
- розрахунків з дебіторами і кредиторами.

Належне ведення бухгалтерського обліку забезпечується єдністю системи бухгалтерського обліку, що будується на бюджетній класифікації, яка передбачає науково обґрунтоване обов'язкове групування доходів і видатків за однорідними ознаками, які закодовані певним чином.

Бюджетна класифікація має організуюче та правове значення. *Перше* виявляється в тому, що вона дає змогу однорідно враховувати доходи і витрати, складати звітність, здійснювати контроль і аналіз за кожним видом доходів і видатків, надавати показники для їх машинного опрацювання.

Друге полягає в тому, що всі показники доходів і видатків, передбачені в бюджеті і згруповані відповідно до бюджетної класифікації, є фінансовими планами, обов'язковими для виконання.

Бюджетні організації здійснюють бухгалтерський облік відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Головного управління Державного казначейства України від 10 грудня 1999 року № 114 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20 грудня 1999 року за № 840/4183 [18, 19, 20].

Для забезпечення єдності відображення однорідних за змістом господарських операцій на відповідних синтетичних субрахунках бухгалтерського обліку із застосуванням вимог Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ затверджено Інструкцію про кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення основних господарських операцій бюджетних установ (наказ Державного казначейства України від 10 липня 2000 року № 61, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2000 року за № 497/4718 [21]).

8.2. Нормативно-правова база державного регулювання бухгалтерського обліку в бюджетних установах

Правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні визначає *Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16 липня 1999 року № 996* (з наступними змінами і доповненнями, внесеними законами № 1707-III від 11 травня 2000 року, № 807-III від 8 червня 2000 року, № 829-III від 22 червня 2000 року).

На виконання положень цього Закону було прийнято цілу низку нормативних актів, що визначають методологічні основи, порядок організації і ведення бухгалтерського обліку в бюджетних організаціях України. Їх перелік і основні призначення наведемо нижче.

1. План рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затверджені наказом Головного управління Державного казначейства України від 10 грудня 1999 року № 114 та зареєстровані в Міністерстві юстиції України 20 грудня 1999 року за № 890/4183, зі змінами і доповненнями, внесеними наказами Державного казначейства України від 27 липня 2000 року № 67, від 27 грудня 2000 року № 140, від 19 липня 2001 року № 122, від 26 березня 2002 року № 54, від 27 травня 2002 року № 91, від 23 грудня 2002 року № 137, від 15 березня 2003 року № 180 та іншими [20].

2. Інструкція про кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення основних господарських операцій бюджетних установ, затверджена наказом Державного казначейства України від 10 липня 2000 року № 61 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2000 року за № 497/4718, зі змінами і доповненнями, внесеними наказами Державного казначейства України від 26 квітня 2001 року № 63, від 6 червня 2001 року № 97, від 19 липня 2001 року № 122, від 10 серпня 2001 року № 143, від 27 травня 2002 року № 90, від 23 грудня 2002 року № 236, від 15 вересня 2003 року № 181, від 9 грудня 2003 року № 224 та іншими.

Ця Інструкція роз'яснює основні господарські операції бюджетних установ з надходження, збереження і використання основних засобів та інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів, запасів, зобов'язань та інших операцій із рахунків, надходження і витрачання бюджетних коштів установ, відповідно до затверджених кошторисів [21].

У проведенні бухгалтерських записів бюджетні установи застосовують субрахунки (рахунки другого порядку), встановлені Планом рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, виходячи із загальнодержавних і галузевих потреб управління, контролю аналізу і звітності. Господарські операції установ можуть відображатися за допомогою додаткових субрахунків (рахунків третього, четвертого та ін. порядків) з обов'язковим збереженням номерів субрахунків Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ (рахунків другого порядку).

Кореспонденція рахунків, що не наведені в затвердженій Інструкції, визначається установою, виходячи з норм цієї кореспонденції субрахунків і нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку бюджетних установ.

3. Інструкція з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ, затверджена наказом Державного казначейства України від 17 липня 2000 року № 64 та зареєстрована в Міністерстві юстиції 31 липня 2000 року за № 459/4680.

4. Інструкція зі складання типових форм з обліку та списання основних засобів, що належать установам і організаціям, які утримуються за розрахунок державного та місцевих бюджетів, затверджена спільним наказом Головного управління Державного казначейства України і Державного комітету статистики України від 2 грудня 1997 року № 125/70 та зареєстрована в Міністерстві юстиції 23 грудня 1997 року за № 612/2416.

Цю Інструкцію було розроблено з метою реалізації державної програми переходу України на міжнародну систему обліку і статистики, вона передбачає затвердження типових форм з обліку та списання основних засобів, що належать установам і організаціям, які утримуються за рахунок державного та/або місцевих бюджетів.

5. Інструкція з інвентаризації основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і документів, розрахунків та інших статей балансу, затверджена наказом Головного управління Державного казначейства України від 30 жовтня 1998 року № 90 та зареєстрована Міністерством юстиції України 16 листопада 1998 року за № 728/3168, зі змінами та доповненнями, внесеними наказом Державного казначейства України від 19 липня 2001 року № 122.

Цю Інструкцію розроблено для встановлення єдиних вимог до порядку проведення бюджетними установами й організаціями інвентаризації матеріальних цінностей відповідно до завдань, покладених на Державне казначейство України.

6. Порядок бухгалтерського обліку та звітності в бюджетних установах гуманітарної допомоги, затверджений наказом Головного управління Державного казначейства України від 10 грудня 1999 року № 113 і зареєстрований Міністерством юстиції України 12 січня 2000 року за № 12/4233, зі змінами та доповненнями, внесеними наказом Державного казначейства України від 11 квітня 2002 року № 66.

Цей Порядок розроблений з метою врегулювання питань бухгалтерського обліку та звітності одержувачів гуманітарної

допомоги на виконання положень Закону України “Про гуманітарну допомогу” від 22 жовтня 1999 року № 1199-ХІV.

7. Інструкція про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання, затверджена наказом Державного казначейства України від 27 липня 2000 року № 68 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2000 року за № 570/4791, зі змінами та доповненнями, внесеними наказом Державного казначейства України від 28 січня 2001 року № 12 та від 5 червня 2003 року № 117.

8. Форми карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ та порядок їх складання, затверджені наказом Державного казначейства України від 6 жовтня 2000 року № 100 та зареєстровані Міністерством юстиції України 25 жовтня 2000 року за № 747/4968, зі змінами та доповненнями внесеними наказом Державного казначейства України від 28 січня 2001 року № 12.

Зазначеним наказом встановлено форми та порядок складання карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ, зокрема картки аналітичного обліку готівкових операцій, картки аналітичного обліку касових видатків, картки аналітичного обліку фактичних видатків, картки аналітичного обліку отриманих асигнувань, книги аналітичного обліку асигнувань, перерахованим підвідомчим установам, книги обліку асигнувань і прийнятих зобов'язань.

9. Інструкція з обліку запасів бюджетних установ, затверджена наказом Державного казначейства України від 8 грудня 2000 року № 125 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 21 грудня 2000 року за № 937/5158.

Запаси — це оборотні активи в матеріальній формі, які належать установі та забезпечують її функціонування і будуть використані, як очікується, упродовж року. Зазначену Інструкцію розроблено з метою забезпечення єдності бухгалтерського обліку запасів згідно з вимогами Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ.

10. Типові форми обліку та списання запасів бюджетних установ та Інструкція про їх складання, затверджені

наказом Державного казначейства України від 18 грудня 2000 року № 130 та зареєстровані Міністерством юстиції України 28 грудня 2000 року за № 961/5183, зі змінами та доповненнями, внесеними наказом Державного казначейства України від 28 січня 2001 року № 12.

Цим наказом затверджено форми обліку та списання запасів бюджетних установ та Інструкцію про їх складання.

11. Порядок списання кредиторської заборгованості бюджетних установ, строк позовної давності якої минув, затверджений наказом Державного казначейства України від 8 травня 2001 року № 73 та зареєстрований Міністерством юстиції України 29 травня 2001 року за № 458/5649, зі змінами та доповненнями внесеними наказом Державного казначейства України від 29 січня 2001 року № 14.

Затверджений Порядок визначає механізм списання кредиторської заборгованості, термін позовної давності якої минув, з бухгалтерського обліку бюджетних установ.

12. Порядок відображення в обліку операцій в іноземній валюті, затверджений наказом Державного казначейства України від 24 липня 2001 року № 126 та зареєстрований Міністерством юстиції України 6 серпня 2001 року за № 670/5801.

Всі бюджетні установи операції в іноземній валюті відображають у бухгалтерському обліку та звітності згідно з вимогами цього Порядку.

13. Інструкція про порядок відображення в обліку бюджетних установ операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей, затверджена наказом Державного казначейства України від 16 грудня 2002 року № 232 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 10 січня 2003 року за № 19/7340.

Зазначена Інструкція встановлює порядок відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей бюджетних установ залежно від механізму централізованого постачання, тобто залежно від того, за рахунок яких коштів (загального чи спеціального фондів) та якою установою (бю-

джетною чи госпрозрахунковою) проводиться таке централізоване постачання.

14. Типова інструкція про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ, затверджена спільним наказом Державного казначейства України і Міністерства економіки України від 10 серпня 2001 року № 142/181 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 5 вересня 2001 року за № 787/5978, зі змінами.

Дана Інструкція розроблена з метою встановлення єдиних вимог до порядку списання матеріальних цінностей з балансу установ та організацій, основна діяльність яких здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів.

Порядок складання квартальної звітності бюджетними установами щорічно встановлюється наказом Державного казначейства України.

Складання річної звітності про виконання кошторисів бюджетних установ також щорічно регламентується відповідними наказами Державного казначейства України.

Таким чином, Бюджетний кодекс України та зазначений вище перелік нормативних актів складають основу нормативно-правової бази державного регулювання бухгалтерського обліку і звітності бюджетних установ України.

8.3. План рахунків бухгалтерського обліку в бюджетних установах

Бухгалтерський облік виконання кошторисів у бюджетних установах ведеться на єдиному балансі за Планом рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженим наказом Головного управління Державного казначейства України від 10 грудня 1999 року № 114 (зі змінами), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 грудня 1999 року за № 890/4183 [20].

У зазначеному Плані рахунків використовується десятичний спосіб шифрування рахунків з тризначним числом. Усі рахунки поділено на 9 розділів, яким присвоєні номери від 0 до 8.

Наведемо структуру названого Плану рахунків, а саме:

Розділ I. Балансові рахунки

Клас 1. Необоротні активи

Клас 2. Запаси

Клас 3. Кошти, розрахунки та інші активи

Клас 4. Власний капітал

Клас 5. Довгострокові зобов'язання

Клас 6. Поточні зобов'язання

Клас 7. Доходи

Клас 8. Витрати

Розділ II. Позабалансові рахунки

Клас 0. Позабалансові рахунки.

Розглянемо детальніше названі класи рахунків, що об'єднують синтетичні рахунки (двозначний код), котрі в подальшому розподіляються на відповідні субрахунки (тризначний код).

Клас 1 “Необоротні активи” об'єднує синтетичні рахунки, які призначені для обліку матеріальних і нематеріальних активів, отриманих для тривалого використання і не призначених для реалізації або витрачання впродовж року:

- 10 “Основні засоби”;
- 11 “Інші необоротні матеріальні активи”;
- 12 “Нематеріальні активи”;
- 13 “Знос необоротних активів”.

Клас 2 “Запаси” об'єднує синтетичні рахунки, на яких обліковуються оборотні матеріальні активи, що належать установі, реалізацію та витрачання яких планується здійснити впродовж року:

- 20 “Виробничі запаси”;
- 21 “Тварини на вирощуванні та відгодівлі”;
- 22 “Малоцінні та швидкозношувані предмети”;
- 23 “Матеріали і продукти харчування”;
- 24 “Готова продукція”;
- 25 “Продукція сільськогосподарського виробництва”.

Клас 3 “Кошти, розрахунки та інші активи” об'єднує синтетичні рахунки, що застосовуються для відображення поточних фінансових активів: кошти в касі, на рахунках в установах бан-

ків або в органах Державного казначейства України, у розрахунках із дебіторами:

- 30 “Каса”;
- 31 “Рахунки в банках”;
- 32 “Рахунки в казначействі”;
- 33 “Інші кошти”;
- 34 “Короткострокові векселі одержані”;
- 35 “Розрахунки з покупцями та замовниками”;
- 36 “Розрахунки з різними дебіторами”.

Клас 4 “Власний капітал” застосовують для обліку фондів і визначення результатів виконання кошторисів установи, а також сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) бюджетів за поточний рік:

- 40 “Фонд у необоротних активах”;
- 41 “Фонд у малоцінних та швидкозношуваних предметах”;
- 42 “Результати виконання бюджетів”;
- 43 “Результати виконання кошторисів”;
- 44 “Результати переоцінок”.

Клас 5 “Довгострокові зобов’язання” призначений для обліку зобов’язань установи, які не виникають у процесі звичайної діяльності, не є характерними для установи і погашення яких відбудеться після завершення поточного бюджетного року:

- 50 “Довгострокові позики”;
- 51 “Довгострокові векселі видані”;
- 52 “Інші довгострокові зобов’язання”.

Клас 6 “Поточні зобов’язання” призначений для обліку зобов’язань установи, що виникають упродовж звичайної її діяльності, тобто під час виконання кошторису, і погашення яких очікується впродовж поточного бюджетного року:

- 60 “Короткострокові позики”;
- 61 “Поточна заборгованість за довгостроковими зобов’язаннями”;
- 62 “Короткострокові векселі видані”;
- 63 “Розрахунки за виконані роботи”;
- 64 “Розрахунки із податків і платежів”;

- 65 “Розрахунки із страхування”;
- 66 “Розрахунки за виплатами працівникам”;
- 67 “Розрахунки за іншими операціями і кредиторами”;
- 68 “Внутрішні розрахунки”;
- 69 “Кошти бюджетів”.

Клас 7 “Доходи” призначений для обліку доходів установи, які вона отримує за рахунок загального і спеціального фондів та сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) бюджетів:

- 70 “Доходи загального фонду”;
- 71 “Доходи спеціального фонду”;
- 72 “Доходи від реалізації продукції, виробів і виконання робіт”;
- 73 “Доходи бюджетів”;
- 74 “Інші доходи”.

Клас 8 “Витрати” застосовують для обліку фактичних видатків і витрат бюджетних установ та касових видатків сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) бюджетів:

- 80 “Видатки із загального фонду”;
- 81 “Видатки спеціального фонду”;
- 82 “Виробничі витрати”.

Клас 0 “Позабалансові рахунки” призначений для обліку матеріальних цінностей, інших активів і зобов’язань, що не належать установі або перебувають у її тимчасовому розпорядженні.

Кожен рахунок зазначених класів рахунків може розподілятися на субрахунки першого порядку (кодується тризначним числом — до коду синтетичного рахунку долучається третя цифра від 1 до 9), другого порядку і т. д.

8.4. Реєстри аналітичного та синтетичного обліку бюджетних установ

Аналітичний облік у бюджетних установах ведеться в облікових реєстрах (книгах, картках, накопичувальних відомостях тощо).

Форми карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ і порядок їх складання затверджено наказом Державного

казначейства України від 6 жовтня 2000 року № 100 “Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ та порядку їх складання”.

Для відображення операцій з готівкою в касі бюджетної установи в розрізі кодів бюджетної класифікації та видів коштів (окремо за загальним і спеціальним фондами й видами коштів спеціального фонду) призначено *Картку аналітичного обліку готівкових операцій*.

У централізованих бухгалтеріях для установ, що обслуговуються, складаються окремі картки за кожною установою в розрізі зазначених параметрів і загальна картка за всіма установами, що обслуговуються бухгалтерією.

Для аналітичного обліку касових видатків у бюджетних установах і централізованих бухгалтеріях використовується *Картка аналітичного обліку касових видатків*. Картка ведеться в розрізі кодів економічної класифікації видатків. За кожним кодом програмної класифікації видатків, за загальним і спеціальним фондами, за кожним видом коштів спеціального фонду складаються окремі картки. У централізованих бухгалтеріях для установ, що обслуговуються, складаються окремі картки за кожною установою в розрізі зазначених параметрів і загальна картка за всіма установами, що обслуговуються.

Для аналітичного обліку фактичних видатків бюджетними установами та їх централізованими бухгалтеріями використовується *Картка аналітичного обліку фактичних видатків*. Картка ведеться щомісячно в розрізі кодів економічної класифікації видатків. За кожним кодом програмної класифікації видатків, за загальним і спеціальним фондами, за кожним видом коштів спеціального фонду складаються окремі картки. У централізованих бухгалтеріях для установ, що обслуговуються, складаються окремі картки за кожною установою в розрізі зазначених параметрів і загальна картка за всіма установами, що обслуговуються.

Для аналітичного обліку отриманих асигнувань використовується *Картка аналітичного обліку отриманих асигнувань*. Картка ведеться в розрізі кодів економічної класифікації ви-

датків окремо за кожним кодом програмної класифікації видатків.

Усі картки аналітичного обліку підписуються виконавцем та особою, що їх перевірила.

Для аналітичного обліку асигнувань, перерахованих розпорядником коштів нижчого рівня в бюджетних установах і централізованих бухгалтеріях використовується *Книга аналітичного обліку асигнувань, перерахованим підвідомчим установам*. Ведеться вона в розрізі кодів економічної класифікації видатків. Книга відкривається на рік у розрізі підвідомчих установ. За кожним кодом програмної класифікації видатків заводиться окрема книга.

Для реєстрації угод, укладених бюджетними установами у будь-якій формі, і контролю за відповідністю прийнятих зобов'язань бюджетним асигнуванням призначена *Книга обліку асигнувань і прийнятих зобов'язань*. Книга відкривається на рік на підставі затвердженого кошторису установи в розрізі кодів економічної класифікації видатків, для кожного коду програмної класифікації видатків відводяться окремі сторінки. Упродовж року кошторисні призначення можуть коригуватися з урахуванням змін, що вносяться в порядку, встановленому чинним законодавством.

Книга обліку асигнувань і прийнятих зобов'язань ведеться окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету.

У Книзі реєструється кожна укладена угода, за наслідками виконання якої бюджетною установою повинні бути сплачені кошти за отримані послуги та/або матеріальні цінності, і в тому числі довгострокові угоди минулих років, що передбачають сплату бюджетних коштів у поточному році. Після кожної зареєстрованої угоди в Книзі виводиться залишок кошторисних призначень у розрізі кодів програмної та економічної класифікації видатків, у межах яких установа надалі може приймати зобов'язання. Угоди, за якими в поточному році зобов'язання не були сплачені, переносяться до Книги обліку асигнувань і прийнятих зобов'язань наступного року.

Перевірені та взяті на облік документи систематизують за датами здійснення операцій у хронологічному порядку та оформ-

люють меморіальними ордерами — накопичувальними відомостями, яким присвоюють такі постійні номери [25, с. 180]:

- Меморіальний ордер № 1 — Накопичувальна відомість за касовими операціями (форма № 380 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 2. Накопичувальна відомість руху грошових коштів загального фонду в органах Державного казначейства України (установах банків) (форма № 381 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 3. Накопичувальна відомість руху грошових коштів спеціального фонду в органах Державного казначейства України (установах банків) (форма № 382 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 4. Накопичувальна відомість за розрахунками з іншими дебіторами (форма № 408 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 5. Зведення розрахункових відомостей із заробітної плати та стипендій (форма № 405 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 6. Накопичувальна відомість за розрахунками з іншими кредиторами (форма № 409 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 7. Накопичувальна відомість за розрахунками в порядку планових платежів (форма № 410 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 8. Накопичувальна відомість за розрахунками з підзвітними особами (форма № 586 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 9. Накопичувальна відомість про вибуття та переміщення необоротних активів (форма № 438 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 10. Накопичувальна відомість про вибуття та переміщення малоцінних та швидкозношуваних предметів (форма № 439 (бюджет);
- Меморіальний ордер № 11. Зведення накопичувальних відомостей про надходження продуктів харчування (форма № 398 (бюджет);

- Меморіальний ордер № 12. Зведення накопичувальних відомостей про витрачання продуктів харчування (форма № 411 (бюджет));
- Меморіальний ордер № 13. Накопичувальна відомість витрачання матеріалів (форма № 396 (бюджет));
- Меморіальний ордер № 14. Накопичувальна відомість нарахування доходів спеціального фонду бюджетних установ (форма 409 (бюджет));
- Меморіальний ордер № 15. Зведення відомостей за розрахунками з батьками на утримання дітей (форма № 406 (бюджет));
- Меморіальний ордер № 16. Накопичувальна відомість позабалансового обліку;
- Меморіальний ордер № ____ (форма № 274 (бюджет));
- Книга аналітичного обліку депонованої заробітної плати і стипендій (форма № 411 (бюджет));
- Бухгалтерська довідка;
- Книга “Журнал-Головна” (форма № 3’08 (бюджет)).

Форми зазначених меморіальних ордерів бюджетних установ і порядок їх складання затверджено наказом Державного казначейства України від 27 липня 2000 року № 68, з наступними змінами і доповненнями, внесеними наказами Державного казначейства від 28 січня 2002 року № 12 та від 5 червня 2003 року № 117.

Дотримання в обліку бюджетної установи вищезазначених форм реєстрів аналітичного і синтетичного обліку, їх належне ведення і опрацювання буде відповідати вимогам чинного законодавства щодо організації обліку та дозволить своєчасно складати фінансову звітність бюджетних установ.

8.5. Фінансова звітність бюджетних установ

Бюджетні установи та одержувачі бюджетних коштів, які отримують кошти з відповідного бюджету, складають місячну, квартальну та річну фінансову звітність за формами та в порядку, визначеному Державним казначейством України відповідно до положень Бюджетного кодексу України [2].

Бухгалтерська звітність установ складається на підставі бухгалтерських записів, підтверджених відповідними документами. До складання балансу проводять звірку обсягів і залишків за аналітичними рахунками з оборотами та залишками синтетичного обліку, звірки розрахунків з дебіторами, кредиторами та за іншими зобов'язаннями.

Річна звітність складається на 1 січня року, наступного за звітним, квартальна на 1 квітня, 1 липня та 1 жовтня поточного року, місячна — на перше число місяця, наступного за звітним. Звітність складається наростаючим підсумком з початку року в гривнях.

Під час складання форм фінансової звітності застосовують коди бюджетної класифікації, перелік яких затверджено наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження” [23].

Форми фінансової звітності повинні заповнюватися за всіма, передбаченими формами статтями (графами, рядками). За відсутністю даних незаповнені статті прокреслюються або заповнюються нулями.

Усі форми фінансової звітності та пояснювальні записки підписують керівники установ, організацій та головні бухгалтери.

Розпорядники бюджетних коштів складають форми фінансової звітності на паперових носіях та електронних у вигляді транспортних файлів звітних даних згідно з вимогами автоматизованої системи Державного казначейства України.

Наведемо тут лише склад річної фінансової звітності бюджетної установи.

До складу річної фінансової звітності бюджетної установи входять такі форми [25, с. 190]:

- Баланс (форма № 1) із довідками про операції, проведені на субрахунках рахунку 70 “Доходи загального фонду” та субрахунку 681 “Внутрішні розрахунки за загальним фондом” та рахунку 71 “Доходи спеціального фонду” (у частині інших надходжень);
- Звіт про виконання загального фонду кошторису установи (форми № 2д та № 2м);

- Звіт про використання коштів загального фонду бюджету з міжнародної діяльності України (форма № 2 – валюта);
- Звіт про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги, що надаються бюджетними установами (форми № 4–1д та № 4–1м);
- Звіт про надходження і використання коштів, отриманих за іншими джерелами власних надходжень бюджетних установ (форми № 4–2д та № 4–2м);
- Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (форми № 4–3д та № 4–3м);
- Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій) (форми № 4–3д.1 та № 4–3м.1);
- Звіт про рух необоротних активів (форма № 5);
- Звіт про рух матеріалів та продуктів харчування (форма № 6);
- Звіт про заборгованість бюджетних установ (форми № 7д та № 7м);
- Звіт про заборгованість бюджетних установ за окремими програмами (форми № 7д.1 та № 7м.1);
- Звіт про фінансові зобов'язання бюджетних установ (форми № 8д та № 8м);
- Звіт про результати фінансової діяльності (форма № 9);
- Звіт про недостачі та крадіжки грошових коштів і матеріальних цінностей у бюджетних установах (форма № 15).

Додаткові статті та показники у форми фінансової звітності вносити забороняється.

Річні фінансові звіти бюджетні установи подають у повному обсязі:

- установі вищого рівня;
- органу Державного казначейства України — у разі отримання коштів Державного бюджету України та/або коштів місцевого бюджету;
- фінансовому органу — у разі отримання коштів місцевого бюджету.

Рахунковій палаті подаються річні фінансові звіти центральними органами виконавчої влади та іншими головними розпорядниками бюджетних коштів.

“Звіт про рух необоротних активів” бюджетні установи подають додатково органу державної статистики за місцем розташування бюджетної установи.

Усі примірники річного фінансового звіту мають однакову юридичну силу.

За казначейської форми виконання кошторисів річні фінансові звіти перевіряються на відповідність даних обліку в органі Державного казначейства України та візуються ним (де відкрито реєстраційні рахунки установи) з проставленням підпису відповідальної особи та печатки (штампа).

Зведені річні фінансові звіти бюджетних установ, що мають підвідомчі установи, до подання головному розпоряднику бюджетних коштів повинні бути перевірені та завізовані відповідними обласними органами Державного казначейства України (за винятком установ Міністерства оборони України).

Зведена річна фінансова звітність обласних держадміністрацій до подання Державному казначейству України має бути перевірена і завізована відповідним обласним управлінням Державного казначейства України, оскільки має містити інформацію про всі отримані кошти з державного бюджету на потреби області.

Зведена річна фінансова звітність центральних органів виконавчої влади та інших головних розпорядників бюджетних коштів, установи та організації яких повністю переведено на казначейське виконання кошторисів повинна дорівнювати аналогічним зведеним звітним даним органів Державного казначейства України за кодами відомчої класифікації цих головних розпорядників бюджетних коштів.

Контрольні питання

1. Які основні завдання вирішує бухгалтерський облік у бюджетних установах?
2. Що таке кошторис бюджетної установи?

3. Назвіть специфічні особливості бухгалтерського обліку бюджетних установ.
4. Назвіть основні нормативно-правові акти, що регулюють питання організації обліку в бюджетних установах.
5. Розкрийте структуру Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ.
6. Які Ви знаєте реєстри аналітичного і синтетичного обліку бюджетної установи.
7. Назвіть склад фінансової звітності бюджетної установи та періодичність її подання.
8. До яких державних органів (установ) подають річні фінансові звіти бюджетні установи?

МАУП

Зарубіжний досвід організації виконання бюджетів. Порівняльна характеристика бюджетів розвинених країн

- 9.1. *Досвід застосування спеціальних технологій бюджетування в організації бюджетного процесу в США, Канаді, Німеччині та інших розвинених країнах.*
- 9.2. *Соціально-економічна сутність бюджетів розвинених країн.*
- 9.3. *Особливості функціонування бюджетної системи в США.*
- 9.4. *Особливості функціонування бюджетних систем у Великобританії та Франції.*
- 9.5. *Характеристика бюджетно-фінансової системи Німеччини.*
- 9.6. *Характеристика бюджетно-фінансової системи Російської Федерації.*

Література [1, 2, 3, 16, 24, 26, 27, 30, 35, 36, 42]

9.1. Досвід застосування спеціальних технологій бюджетування в організації бюджетного процесу в США, Канаді, Німеччині та інших розвинених країнах

Зарубіжні вчені-економісти вважають, що функції організації виконання бюджетів формувалися поетапно і кожному етапу відповідали певні технології бюджетної роботи. В сучасних умовах організація виконання бюджетів у зарубіжних країнах – це не просто форми і методи бюджетної роботи, а особлива складна і специфічна соціально-діалогова система зворотної взаємодії громадян-виборців, політиків, державних службовців, які беруть участь у процедурах підготовки, обговорення,

затвердження, виконання бюджету і контролю за формуванням і використанням бюджетних фінансових ресурсів.

Сформований таким чином бюджет відображає вартісний вираз масштабів державної діяльності та, одночасно, обмежує її визначеною сумою видатків. Контроль за використанням бюджетних коштів не можливий без управлінських заходів, орієнтованих на кінцевий результат і за рівнем ефективності наближених до рішень менеджерів у сфері приватного бізнесу. У цьому сенсі сучасні економічно й соціально розвинені держави нагадують великі фірми, зміни якісного стану бюджетів яких відповідають реалізації неолібералістичного напрямку в державному секторі, що передбачає збалансування бюджетів шляхом обмеження державних видатків, децентралізацію витрачання коштів, жорстку їх економію та підвищення ефективності використання.

В останні десятиліття ХХ століття в західних країнах набула динамічного розвитку наука державного управління, особливо відбувалися активно розвиток бюджетного менеджменту, вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення організації бюджетного процесу. У США, Канаді, Німеччині були розроблені спеціальні технології “бюджетування”, які об’єднують аналіз, прийняття бюджетних рішень та управління бюджетним господарством на державному, регіональному та місцевому рівнях. Вони підпорядковані економічному раціоналізму та демократизму в прийнятті рішень.

Під бюджетуванням, як найголовнішою складовою організації бюджетного процесу, розуміють процес управління бюджетним господарством на основі врахування сукупності соціально-економічних факторів, що обумовлюють державні потреби й відповідні витрати коштів.

У теоретичному плані бюджетування спирається на теорію граничної корисності, за сутністю якої цінність (вартість) благ визначається на основі суб’єктивного сприйняття їх корисності та доступності для споживачів. Прихильники цієї теорії вважають, що *бюджетування через оцінку граничних витрат та корисності створює можливість знайти критерій для опти-*

мального розподілу бюджетних коштів, тобто визначити ту групу видатків, яка забезпечить максимальну корисність.

Запобігання нераціональному витрачання обмежених коштів є сутнісним призначенням бюджетування. Процедури бюджетування дають змогу пов'язати надходження коштів з їх витрачанням, а також визначити коло тих, хто платитиме, і тих, хто отримає вигоду в результаті вирішення складного комплексу бюджетних рівнянь. Користуючись методом бюджетування, аналітики враховують вплив різних соціально-політичних сил, від яких залежить фінансово-ресурсне забезпечення державної, відомчої, муніципальної діяльності. В другій половині ХХ століття суттєвих змін зазнали обсяги державних бюджетів, методи та процедури бюджетного менеджменту. Особливо це стосувалося розвинених країн Заходу, де бюджетні технології пройшли три етапи:

- традиційного управління бюджетом;
- формування бюджету від виконання;
- формування бюджету на основі цільових програм.

За *традиційного управління* бюджетом ведеться регулярний та жорсткий контроль за видатками підпорядкованих бюджетних установ. Традиційний бюджет складається при врахуванні витратних показників, рівня цін, кількісних характеристик діяльності бюджетної установи.

Формування бюджету від виконання виходить з розрахунку прийняття бюджету за функціями, видами діяльності та їх результатами. Головним у такому підході є реалізація та контроль за здійснюваними операціями через раціональний поділ ресурсів. Для складання даного виду бюджету спочатку визначають вид діяльності, збирають інформацію про неї, лише потім зрівнюють витрати та результати. Складніше визначити ефективність бюджету від виконання у разі фінансування нематеріальних послуг та сфер діяльності (наприклад, освіти, охорони здоров'я, наукових досліджень тощо).

Бюджет на основі цільових програм передбачає розробку пріоритетних державних цільових програм розвитку на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективу та

організацію їх фінансового забезпечення для досягнення певних загальнодержавної ваги цілей.

Однією з новацій є *бюджетний процес на збалансованій основі*, який запропонований в США. Його метою є лімітування та адресне витрачання коштів. Адміністрація кожної установи має узгодити величину видатків з установленими обмеженнями. Розподіл очікуваних доходів, з урахуванням передбачених обмежень, проектується на основі заявок і обґрунтувань, які подані зацікавленими структурами. За принципом балансу сумі видатків дорівнює очікувана сума доходів. Щоб не порушувати бюджетного балансу, кожне збільшення асигнувань на певну мету компенсується скороченням іншої статті видатків. Ця процедура поширюється на кошторис бюджетної установи, а не на здійснювані нею програми. Перевагою бюджетного процесу є щорічний розгляд бюджетних призначень, який відбувається однаково справедливо для всіх претендентів на бюджетне фінансування, забезпечення ефективного контролю над видатками та своєчасне виявлення проблем.

На ідеї бюджетування ґрунтується і процедура зменшеного бюджетування, яка передбачає скорочення фінансування нижче того рівня, що забезпечує проведення урядової політики в поточний момент.

Запровадження нових процедур на кожному етапі не означає, що при цьому повністю відмовляються від корисних елементів попередніх підходів, завдяки системам бюджетної класифікації витрат, обліку та інформаційного забезпечення нові технології сприяли ефективнішому розподілу й використанню фінансових ресурсів та якості бюджетного менеджменту.

На форми та методи, обсяги і структуру бюджетних видатків можуть впливати стан економічної кон'юнктури та темпів інфляції, обставини, які обумовлюють інкрементальне й декрементальне бюджетування.

За *інкрементального бюджетування* фінансування збільшується на величину вищу за темпи інфляції.

За *декрементального бюджетування* приріст видатків є меншим за темпи інфляції, що вимагає відповідного скорочення асиг-

нувань. Скорочення найбільшою мірою стосується тих програм, які фінансуються за рахунок щорічних бюджетних асигнувань.

Із зарубіжного досвіду відомий *метод послідовно-постатейних бюджетів*, який відображає структуру бюджету із законодавчо передбачених статей видатків і видів доходів відповідно до економічної класифікації. Даний метод розроблення кошторисів зручний в інформаційному плані, але він не надає цілісного уявлення про ефективність фінансових програм.

Іншим методом є *функціональне бюджетування*, ключовим моментом якого є акцент на вартості одиниці послуг у межах фінансових програм чи певних кошторисів. Цей метод за своєю сутністю є гнучким фінансовим плануванням на рівні кошторисів та програм, що враховує коливання вартості, які обумовлені різними факторами. Це пояснює недоліки функціонального бюджетування: вартість послуг може коливатися незалежно від зусиль певної бюджетної установи, але на неї покладається відповідальність за результати діяльності.

Через процеси бюджетування визначають, які саме роботи необхідно виконати, які суспільні потреби задовольнити, які надати послуги та блага, яких державних цілей необхідно досягти та які суспільні завдання мають бути виконані через відповідне спрямування бюджетних коштів.

Метою запровадження бюджетування за програмно-цільовим методом є встановлення безпосередньо зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі спрямоване на:

1. Забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.
2. Забезпечення за результатами виконання бюджету об'єктивної оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм.

3. Упорядкування організації діяльності головних розпорядників бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головними розпорядниками бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм.

4. Підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Сьогодні вважається актуальною програмна технологія нового покоління — система, *планування — програмування — бюджетування* (далі — СППБ). СППБ — це форма бюджетування, оператори якої спираються на поставлені цілі й кінцеві результати та обґрунтовують бюджетні рішення. Метою СППБ є зменшення суспільних витрат і збільшення соціальних вигод. Дана система зорієнтована на необхідний результат для досягнення кінцевої мети.

Отже, *при розробці програмного бюджету головною є мета діяльності держави, а не витрати*. Таким чином, у системі СППБ спочатку планується досягнення певної мети діяльності незалежно від витрат, а потім підбираються оптимальні обсяги фінансування.

Спеціалісти Канади, наприклад, створили систему *політичного та витратного бюджетного менеджменту*, метою якої була зміна витратних параметрів фінансових програм із рішеннями щодо їх виконання. За цією системою розпорядники бюджетних асигнувань можуть вносити до кошторисів лише незначні зміни і тільки такі, що відповідають цілям уряду та перебувають під його контролем.

Програмне бюджетування — це спосіб розроблення бюджетів (кошторисів), який акцентує увагу на розподілі коштів між окремими програмами та дає змогу кількісно виміряти вплив видатків на кінцеві результати реалізації програм. За цим методом кошториси розраховуються під певні пріоритети та державні інтереси, від цього визначаються ліміти розпорядникам

і споживачам бюджетних коштів. Програмний бюджет виконує функцію планування розвитку на короткострокові періоди з розрахунку його ресурсного забезпечення за методом “зміни плюс зростання”.

Ключовим моментом цього способу є поєднання економічних та політико-адміністративних інтересів. Перерозподіл коштів здійснюється за критерієм співвідношення вартість/ефективність і (або) на користь популярних програм за рахунок менш популярних.

Найпоширенішою версією програмного бюджетування є *програмно-цільова модель*. Ця модель складається з п'яти процедур:

- формування цілей: стратегічних, проміжних, галузевих; визначаються способи їх досягнення;
- розроблення програм, і в їх складі сукупності заходів для досягнення конкретної мети;
- складання програмно-фінансового плану;
- документування та тиражування інформації для користування;
- виконання: визначення повноважень, компетенції та відповідальності.

Під програмно-цільовим кутом зору кожна бюджетна установа, що виконує окрему програму, має за кінцеву мету певні субцілі (наприклад, спеціалізовані заклади освіти мають такі субцілі: утримання шкіл, ремонт, підготовка персоналу, випуск підручників і таке інше).

Отже, бюджетування — це процес злагодженого планування роботи і управління діяльністю виконавців і співвиконавців програм за допомогою кошторисів та фінансово-економічних показників і важелів.

9.2. Соціально-економічна сутність бюджетів розвинених країн

Західні політики, економічна теорія і практика надають бюджету виключне значення. Його розглядають як економічну категорію, політичний інститут, центральну ланку фінансової сис-

теми, потужний важіль державного регулювання економіки, найбільший за своїм обсягом фонд грошових коштів [36, с. 100].

Бюджети розвинених країн відображають їх політичну та соціально-економічну сутність, що виявляється в зростанні економічної та соціальної функції держави.

Сучасна держава, з її ринковою економікою, активно втручається в економічні і соціальні процеси суспільного відтворення, розподіл суспільного продукту і національного доходу. Через систему податків, пріоритети у фінансуванні бюджет активно впливає на розвиток економіки, прискорення темпів науково-технічного прогресу, обсяги інвестицій і валового національного продукту.

Зовнішньо самостійні, при виконанні бюджету ці елементи, працюючи цілеспрямовано на єдиний вектор розвитку економіки, зумовлений активною бюджетною політикою держави, спричиняють бажаний синергійний ефект у досягненні результатів такої політики.

Л. Осипчук, досліджуючи питання ефективності бюджетної політики розвинених країн, *виділяє три основні функції, що формують бюджетну політику розвинутої держави* [36, с. 101].

Перша функція полягає в обов'язку держави отримувати доходи і розподіляти їх із урахуванням довгострокових державних інтересів.

Друга функція полягає в коригуванні саморегуляторного ринкового механізму, поширенню його впливу в тих сферах, де зазвичай його функціонування не достатнє.

Третя функція передбачає використання бюджету з метою економічної стабілізації росту валового національного продукту і національного доходу та зменшення негативних наслідків економічної та фінансової кризи.

В умовах значної інтеграції фінансів розвинених країн у взаємопов'язані світові господарські системи бюджет кожної капіталістичної держави є гарантом національних інтересів, зміцнення становища держави на міжнародному ринку товарів, капіталів і послуг. Усі напрями діяльності розвинених країн тісно пов'язані з їх участю в розподілі та перерозподілі націо-

нального доходу. Державний бюджет — це той єдиний інструмент, через який держава здійснює перерозподіл національного доходу на користь політичної стабільності, економічного зростання, спаду соціальної напруги. Цифри засвідчують, що в наші дні частка національного доходу, який перерозподіляється через бюджет у розвинених країнах, становить 40–50 %, тоді як напередодні Першої світової війни (1913 рік) вона становила лише 7–15 % [36, с. 101].

Такі обсяги перерозподілу національного доходу через бюджет свідчать про посилення впливу держави на економічне життя суспільства. При цьому регулювання економіки все більше схиляється до вирішення довгострокових цілей і завдань, а саме: структурної перебудови економіки, підвищення норми нагромадження, самозабезпечення енергетичними і сировинними ресурсами, розвитку продуктивних сил. *Все це досягається через податки, державні витрати, кредит.* Податкові системи розвинених країн перебувають постійно в розвитку, в удосконаленні. В США лише з 80-х років минулого століття було проведено дві широкомасштабні податкові реформи.

Сподіваємося, що започаткована прийняттям наприкінці 2010 року Податкового кодексу України податкова реформа в найближчі роки теж принесе позитивні результати для економіки країни.

Розвинені країни за рахунок бюджетних ресурсів здійснюють капіталовкладення в різні галузі господарства, передусім у військову сферу, житлове будівництво, виробничу і соціальну інфраструктуру. Так, державні інвестиції становлять від 18 % (США) до 40 % (Великобританія) загального обсягу капіталовкладень країни.

Тенденції сучасного розвитку продуктивних сил обумовлюють нерівномірний розвиток окремих галузей економіки. У такому випадку держави через механізм субсидій і дотацій підтримують ті галузі, що мають важливе значення для усього процесу суспільного відтворення.

Через державний і місцеві бюджети держави реалізують своє соціальне призначення.

Вкладення коштів на соціальні потреби розглядається як гарантія соціальної стабільності і прогресу. Все це зумовлює зростання обсягів коштів, що спрямовуються на розвиток соціальної сфери. В розвинених країнах вони становлять від 30 до 40 % бюджетних асигнувань. За рахунок цих коштів фінансуються освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення.

Таким чином, *бюджет є універсальним інструментом реалізації історичного призначення, місії і ролі розвиненої держави в світовому співтоваристві.*

Сучасні структури державних бюджетів розвинених держав сформувалися в процесі розвитку і становлення держав. У кожній країні вони мають свої особливості, зумовлені державним устроєм, адміністративною і політичною системами, рівнем розвитку економіки, культури, політичної свідомості громадян, а також рівнем розвитку громадянського суспільства.

Відомі дві форми державного устрою:

- унітарна (єдина);
- федеративна.

Бюджетні системи унітарних держав (наприклад, Великобританії, Франції, Італії, Японії та інших) складаються із федеральних бюджетів та бюджетів місцевих органів самоврядування.

У федеративних державах (наприклад, США, Канаді, Німеччині) бюджетні системи утворюють трискладові елементи (або ланки), а саме:

- федеральний (загальнодержавний) бюджет;
- бюджети членів федерації (штатів, провінцій, графств тощо);
- місцеві бюджети органів місцевого самоврядування.

Загальною характеристикою як для унітарних, так і для федеративних держав, є автономність місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного бюджету. Однак функції, доходи і витрати, відповідно до національного законодавства кожної країни, відповідно розподілені між ланками бюджетної системи кожної із розвинених країн Заходу.

9.3. Особливості функціонування бюджетної системи в США

У США федеральний бюджет побудований за принципом “повного” бюджету і складається із двох частин: урядового бюджету і довірчих (траст) фондів. За рахунок урядового бюджету фінансуються суспільні економічні і соціальні програми [36, с. 103].

Довірчі фонди в основному мають цільове спрямування. Більшість із них пов’язані з діяльністю певних галузей виробничої інфраструктури (загальнодержавні автостради, аеропорти, електростанції тощо). Статус довірчих мають соціальні і пенсійні фонди.

Доходи довірчих фондів формуються за рахунок надходжень від використання державної (федеральної) власності. Соціальні фонди формуються в основному за рахунок внесків зайнятих у державному і приватному секторах, а також відраховань уряду і підприємців.

Структура доходів федерального бюджету США, наприклад, формується таким чином:

- 45 % — індивідуальні податки з доходів фізичних осіб;
- 36 % — внески до фондів соціального страхування;
- 11 % — податки на прибуток корпорацій;
- 3 % — акцизи;
- 4 % — надходження з інших джерел.

А структура витратної частини федерального бюджету США склалася так:

- 43 % — “прямі пільгові виплати окремим особам” (за різними федеральними соціальними програмами);
- 25 % — витрати на оборону;
- 14 % — виплати процентів за державним боргом;
- 12 % — позики і субсидії штатам і органам місцевого самоврядування;
- 6 % — фінансування інших федеральних програм.

У розвинених країнах важливе значення надається бюджетному процесу, а особливо ж процедурі розгляду і затвердження

проекту бюджету. У США розробка проекту бюджету покладається на Адміністративно-бюджетне управління США. Всі державні структури, що фінансуються із федерального бюджету, надають Адміністративно-бюджетному управлінню свої заявки, що складаються на підставі доведених контрольних цифр.

Розгляд і затвердження федерального бюджету в США є компетенцією Конгресу США. Спочатку проект бюджету надходить до нижньої палати законодавчого органу, а потім — до верхньої. Існують спеціальні правові норми, що регламентують права законодавчого органу.

У бюджетному посланні Президент США представляє проект бюджету Конгресу і дає коротку характеристику основних напрямів фінансової політики уряду. Проект бюджету, що розробляється Адміністративно-бюджетним управлінням США, включає детальну фінансову програму уряду на черговий фінансовий рік.

Для узгодження висновків щодо проекту бюджету нижньої і верхньої палат Конгресу утворюються погоджувальні комісії. У зв'язку із спеціально прийнятим у 1974 році законом в США Конгрес наділений правом законодавчої бюджетної ініціативи на рівні з урядом. Після затвердження Конгресом США бюджет надходить на підпис Президенту, який у випадку незгоди з позицією Конгресу може накласти на нього вето. Історії відомі кілька випадків відставки урядів США, коли проект бюджету не знаходив підтримки Конгресу.

У США функції контролю за виконанням федерального бюджету за доходами і видатками покладено відповідно на Міністерство фінансів і внутрішню податкову службу країни. При його виконанні застосовується банківська модель касового виконання бюджету.

У США, крім бюджету федерального уряду, функціонує також система місцевих фінансів, котра об'єднує бюджети 56 штатів і бюджети місцевих органів влади. Органи влади штатів і місцевих адміністративних одиниць є автономними в проведенні бюджетної політики, включаючи і податкову політику, оскільки місцеві бюджети не входять до федерального бюджету.

Особливістю стосунків між федеральним урядом США і урядами штатів у фінансовій сфері є мінімальне втручання федерального уряду в місцевий бюджетний процес. У штатах на частку власних надходжень припадає біля 80 % доходів, а федеральні субсидії становлять лише 20 %. Самим значним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є податок з продажів, на частку якого припадає 30 % усіх надходжень [36, с. 109].

До місцевих бюджетів також спрямовується місцевий податок на доходи фізичних осіб. Для штатів і місцевих органів управління характерним є надання зацікавленим фірмам і корпораціям низки податкових скидок і пільг. При цьому поряд з податком на прибуток використовуються такі нефедеральні податки, як майновий податок, податок з продажів, податок із доходів фізичних осіб. Останнім часом збільшується кількість штатів, що надають ті або інші види заохочувальних податкових субсидій корпораціям, що бажають вкласти свої капітали в даному штаті, в той час як традиційні (старі) галузі через певний період позбавляються таких привілеїв.

У штатах, наприклад, діють такі спеціальні податки, як податки на тютюнові і винні вироби, моторне масло, бензин, індивідуальну власність і т. д.

У доходи місцевих бюджетів надходить податок зі спадщини. Його ставки є диференційованими залежно від ступеня родинних стосунків спадкоємця. Загалом податки, що справляються органами місцевої влади в США, становлять до 65 % доходної частини місцевих бюджетів.

Важливим податком місцевого значення є майновий податок. Об'єктами оподаткування таким податком служать земля, споруди (промислові і житлові), інші види нерухомості. На нашу думку, саме його запровадження в Україні дозволило б змінити на краще дохідну базу місцевих бюджетів.

Базою оподаткування є оціночна вартість майна, землі, інших об'єктів нерухомості. Ставки податку встановлюються як відносна величина — процент від вартості майна або як тверда сума з одиниці вартості майна.

Характерною рисою державних фінансів більшості розвинених країн, в тому числі і США, є хронічний дефіцит державних бюджетів.

Так, у США, наприклад, починаючи з 1970 року, ні один бюджет федерального уряду не був збалансованим. Бюджетний дефіцит спричинив величезний державний борг, що стає причиною інфляції, відволікає кредитні ресурси зі сфери виробничого їх використання, сприяє росту позикового процента.

У країнах Заходу після значних економічних криз середини 70-х років минулого століття проблеми бюджетного дефіциту посіли чільне місце в їх економічній та фінансовій політиці. В їх політиці перш за все поставлена мета створити жорсткі правові перепони в діяльності законодавчої і виконавчої влади центрального і місцевих рівнів, яка призводить до незбалансованості бюджетів.

Так, наприклад, у 1985 році в США було прийнято закон “Про збалансованість бюджету і надзвичайних заходах контролю за дефіцитом федерального бюджету” (його називають ще законом “Грімма –Гудмена – Холінгса” – за іменами авторів). Сутність його впливу на бюджет полягає в тому, щоб шляхом постійного встановлення верхніх меж бюджетного дефіциту, котрі постійно скорочуються, звести дефіцит бюджету до нуля. Після прийняття цього закону в США розпочалося неухильне скорочення частки дефіциту федерального бюджету у відносних процентах до валового національного продукту. Ці позитивні зміни стали результатом удосконалення парламентського контролю за витрачанням урядом федеральних бюджетних коштів.

9.4. Особливості функціонування бюджетних систем у Великобританії та Франції

Державний бюджет Великобританії складається із центрального бюджету і національного фонду позик (кредитів). За рахунок першого в країні фінансуються витрати на оборону, економічні і соціальні програми, а також надаються субсидії місцевим органам самоврядування.

Кошти ж національного фонду позик (кредитів) ідуть на фінансування державного боргу. Доходною базою центрального бюджету є податки, а національного фонду позик — проценти по довгострокових кредитах та прибуток від діяльності емісійного департаменту Банку Англії [36, с. 104].

Більш складною за структурою є *бюджетна система Франції*, до котрої входять центральний бюджет та приєднані бюджети різних державних організацій, а також спеціальні рахунки державного казначейства. Асигнування із центрального бюджету спрямовуються на загальнодержавні потреби і програми. Біля 10 відсотків асигнувань мають поворотний характер, тобто є бюджетним кредитом. Доходи центрального бюджету формуються за рахунок прямих і непрямих податків (40 %).

Приєднані бюджети фінансують галузі, що надають загальнодержавні послуги (пошта, телеграф, телефон, монетний двір тощо). Спеціальні рахунки державного казначейства охоплюють різні фонди соціально-культурного характеру і торгівельні рахунки казначейства. У Франції застосовується казначейська система касового виконання бюджету.

Для більшості західних країн характерним є множинність місцевих податків. В окремих країнах їх налічується до 100 різновидностей. Однак Великобританія є виключенням. Там введено лише один місцевий податок — майновий, який становить 100 % всіх надходжень в місцеві бюджети. За останню чверть ХХ століття лише тричі бюджет Великобританії був збалансованим, у решті випадків він складався зі значним дефіцитом.

Загалом структура і характер бюджетних асигнувань визначається тією роллю, яку на кожному конкретно історичному етапі розвитку відіграє держава.

Для сучасної розвиненої держави характерні такі особливості її державної бюджетної політики [36, с. 107]:

1. Зростання ролі держави як власника господарюючого суб'єкта і як регулятора економічних процесів.
2. Тенденція до скорочення військових витрат.
3. Створення пріоритетів національної економіки шляхом здійснення державного фінансування.

4. Забезпечення політичної та соціальної стабільності як обов'язкової умови економічного зростання та суспільного процесу.

Вплив названих факторів, а також застосовувані методи захисту своїх інтересів представниками найманої праці зумовлюють в розвинених країнах зростаючі витрати на соціальні потреби.

Концентрація в руках держави значної частини національного доходу — це один із проявів зростання економічного потенціалу країни та турботи про добробут своїх громадян.

Шляхом бюджетних видатків розвинені країни впливають на структурну перебудову господарства, розвиток продуктивних сил, пріоритетний розвиток окремих галузей, прискорення темпів науково-технічного прогресу, на вирішення соціальних проблем. Переважно саме за рахунок бюджетних ресурсів держави здійснюються значні капіталовкладення.

Джерелом доходів усіх верств населення розвинених країн є безперечно національний дохід, котрий акумулює в собі вартість необхідного продукту і вартість додаткового продукту.

В усіх розвинених країнах існують місцеві бюджети, до завдань яких входить забезпечення фінансовими ресурсами потреб регіонів. Як правило, місцеві органи влади і місцеві територіальні утворення є автономними в проведенні бюджетної політики, в тому числі і політики податкової. Місцеві бюджети не входять до центральних (загальнодержавних) бюджетів розвинених країн.

9.5. Характеристика бюджетно-фінансової системи Німеччини

Німеччина входить до числа провідних держав світу. Володіючи значним економічним та науково-технічним потенціалом, вона посідає третє місце після США і Японії. За обсягом промислового виробництва вона є головним експортером товарів і послуг. В останні роки Німеччина значно збільшила свою участь у міжнародній міграції капіталів і перетворилася на одного з найбільших імпортерів та експортерів капіталу. За

рівнем продуктивності праці в обробній промисловості, національного доходу на душу населення ФРН випереджає США та інші провідні країни світу.

Розбудова державних фінансів має особливо важливе значення у федеративній державі, якою є Німеччина, оскільки вона не тільки визначає матеріальну основу економічного регулювання та соціальної політики, а й забезпечує збалансований розподіл владних повноважень і відповідальності різних рівнів державного управління.

Досвід побудови і функціонування фінансової системи Німеччини становить певний інтерес для нашої країни. Тому вивчення німецької фінансової системи доцільно з точки зору можливого використання деяких її моментів у системі державних фінансів України. Тож розглянемо цей досвід більш детально.

Федеральний бюджет є головною ланкою фінансової системи країни. Фінансова система — це сукупність фінансових відносин, що існують у рамках даної суспільно-економічної форми; у вузькому сенсі — це система фінансових установ держави.

Фінансова система ФРН включає федеральний бюджет, бюджети 16 земель, громад, спеціальні урядові і позабюджетні фонди, фінанси Федеральної залізниці (Бундесбан) і Федеральної пошти (Бундеспост), державних підприємств, органів соціального страхування, Федерального відомства з праці. Вся країна розбита на фінансові округи. Сполучною ланкою між бюджетом федерації і бюджетами земель є вищі фінансові дирекції.

Центральний уряд, використовуючи свої фінансові ресурси, прагне розширити можливості та зміцнити позиції монополії ФРН на зовнішніх ринках. Для цієї мети з федерального бюджету щорічно виділяються кошти на зовнішню “допомогу”. Ці засоби дають змогу розширити ринки збуту, отримати сировину, забезпечувати умови для експорту приватного капіталу. Одна з цілей бюджетної політики — пом’якшення соціальної нерівності в суспільстві. Вирішується вона як характером

оподаткування, так і трансфертами з бюджету для малозабезпечених сімей. З середини 70-х років XX століття на цілі соціального забезпечення спрямовується до 50 % всіх витрат держбюджету, включаючи фонд соціального страхування та соціального забезпечення. Відносно висока питома вага витрат на соціальні потреби пояснюється прямою зацікавленістю держави у відтворенні кваліфікованої робочої сили. При формуванні бюджетних видатків важливим параметром є їхня структура як функціональна за галузями, так і народногосподарська, що характеризується певними особливостями витрат у поточних і капітальних видатках бюджету.

Держава акумулює в бюджеті істотну частину грошового капіталу країни. Він йде перш за все на фінансування власних капвкладень держави, інша частина заощаджень у вигляді кредитів та субсидій йде на заохочення капвкладень у приватному секторі.

Одночасно держава за допомогою податкової та амортизаційної політики здійснює масований вплив на накопичення капіталу в приватному секторі. Великі недонадходження до бюджету обертаються високою питоною вагою самофінансування підприємств.

Стійкий і високий *бюджетний дефіцит* початку 80-х років минулого століття (від 3,3 % до 4,9 % ВВП) гостро поставив питання про необхідність зміни державної бюджетно-фінансової політики. Проте з 1990 року у зв'язку з об'єднанням Німеччини, тенденція до значного зростання бюджетного дефіциту лише посилилася. Для уповільнення зростання витрат на виплату відсотків за державним боргом Міністерство фінансів ФРН використовує некредитні покриття витрат, а також продаж державної власності.

Головною матеріальною базою, на яку спиралися нові східні землі у виході з кризи, були трансферти з держбюджету, а також кошти різних фондів. Оскільки цих коштів було недостатньо, уряд змушений був піти на збільшення податків.

Відновлювальні процеси в нових землях супроводжувалися новою розбудовою системи державних фінансів на їх тери-

торії. Разом з тим структура бюджетів нових земель та громад свідчить про їх повну фінансову несаможиттєвість: 75 % усіх доходів — це трансферти з Західної Німеччини. Слід зазначити, що при обвальних фінансових потоках в нові землі уряд як і раніше знижував державні витрати.

Державний борг ФРН, як і інших промислово розвинених держав, став одним із факторів проблемного функціонування фінансової системи. За величиною і темпами зростання боргу ФРН була на третьому місці після США, Великобританії. Особливістю зростання державного боргу ФРН стала тенденція до скорочення частки федерального уряду і земель при зростанні заборгованості громад. Поряд із зростанням державної заборгованості збільшувалася і кредитна діяльність держави. Протягом кількох останніх років сума наданих кредитів перевищує суму отриманих запозичень. ФРН активно розміщує позики як усередині країни, так і за кордоном.

Ринок державних цінних паперів у Німеччині — четвертий найбільший міжнародний ринок урядових зобов'язань після США, Японії і Великобританії. Характерною його особливістю є те, що він за своїм обсягом не превалює над ринком інших типів боргових фондових інструментів, а значно перевищує ринок акцій. У загальному обсязі облігацій, розміщених на території ФРН, в останні роки частка державних облігацій не перевищувала 40 %, у той час як питома вага облігацій, випущених приватними банками, становила понад 60 %. Слід зазначити, що завдяки активній політиці уряду з розміщення цінних паперів, значення сектора державних облігацій постійно зростає.

Іншою важливою рисою ринку державних облігацій у ФРН є наявність єдиного статусу і універсальних правил здійснення операцій з різними видами урядових боргових інструментів. У якості емітентів державних цінних паперів виступають: федеральний уряд; спеціальні його служби (залізниці і пошта); уряди земель; місцеві органи влади (громади). Всі ці органи здійснюють позики від свого імені. Основним позичальником на ринку державних облігацій є федеральний уряд. Для фінансування державного боргу федеральний уряд випускає на-

ступні види цінних паперів: облігації ФРН; федеральні облігації; боргові сертифікати; федеральні касові облігації; ощадні сертифікати; казначейські фінансові зобов'язання; безпроцентні казначейські сертифікати. Велика частина державного боргу ФРН розміщена у банках, ощадних касах та Фонді соціального страхування. Кредиторами уряду в першу чергу виступає державна кредитна система — державні іпотечні та спеціальні банки, Бундесбанк.

Спеціальні урядові фонди — це важлива ланка фінансової системи ФРН. *За обсягом ці фонди стоять на другому місці після державного бюджету країни.* Чільне місце серед них займає Фонд соціального страхування, який складається з великої кількості автономних фондів, що охоплюють окремі види страхування, — це фонди страхування з тимчасової непрацездатності, на випадок безробіття, від нещасних випадків. Спільною для всіх фондів соціального страхування є система мобілізації доходів. Кошти фондів утворюються за рахунок трьох джерел: обов'язкових відрахувань, внесків підприємців і державних субсидій з федерального бюджету. Найбільшу частку становлять відрахування підприємців. Фонди соціального страхування включають страхування від нещасних випадків, страхування на випадок хвороби, пенсійне страхування робітників і службовців, пенсійне страхування осіб, які не працюють за наймом.

Найбільш значними, крім податків, є внески на соціальне страхування. Ці внески представляють собою фінансово-економічну основу колективної підтримки на випадок старості, хвороби і кризи. Відповідно до основного закону Федерация має право законодавчої ініціативи в галузі соціального страхування, включаючи страхування по безробіттю. Це право регулювання спеціального грошового фонду для покриття соціальних потреб використовується також для фінансування соціального страхування, тобто для введення податків із соціального страхування. Соціальна допомога та інші види соціальних послуг, що надаються державою, фінансуються за рахунок податків, тобто всього суспільства, і в масштабі всього суспільства, за рахунок державного бюджету.

Система пенсійного забезпечення Німеччини містить поєднання двох систем фінансування забезпечення громадян у старості: перерозподільчу й накопичувальну. Ця система називається “системою трьох рівнів”. Перший — (близько 80 % всіх пенсійних виплат в основному фінансується перерозподільчим способом) — охоплює перш за все обов’язкове пенсійне страхування всіх працівників за наймом. Перерозподільна система характеризується тим, що на виплати пенсій літнім людям використовуються надходження до фонду пенсійного страхування (відомства пенсійного страхування). У Німеччині цими надходженнями є страхові внески застрахованих осіб та роботодавців, а також дотації держави. Цієї пенсії достатньо для забезпечення нормального рівня життя літньої людини. Другий і третій рівні пенсійного забезпечення здійснюються з фондів підприємств і приватних накопичень.

Страхування і виплати з безробіття здійснюються федеральним відомством зайнятості. Страхові відрахування є обов’язковими для робітників і службовців незалежно від їх доходів. Безробітні отримують допомогу, яка залежить від загального трудового стажу, від розмірів останньої заробітної плати, від віку, від наявності зобов’язання з утримання дітей. Безробітні, “зняті” зі страхування по безробіттю, тобто ті, хто вичерпав право на належну допомогу, отримують виплату з безробіття. Фінансування виплат з безробіття здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету.

До фінансової системи країни входять позабюджетні фонди, що знаходяться у розпорядженні центрального уряду: Фонд вирівнювання наслідків війни, Фонд розвитку європейської економіки та інші цільові фонди. Фонд вирівнювання наслідків війни був створений з метою “надання допомоги населенню, що постраждало від війни”. Кошти фонду складаються з внесків підприємців у розмірі 2–3 % оціночної вартості майна. Внески підприємців включаються в ціну продукції, що випускається ними, і перекладаються на її споживачів. Фонд також поповнюється дотаціями з федерального і місцевих бюджетів, а також виручкою від позикової емісії.

Фонд розвитку європейської економіки створено у зв'язку з дією після Другої світової війни американського “плану Маршалла”. До фонду відраховувалися кошти з еквівалентних рахунків, що утворюються при реалізації товарів, що поставлялися до ФРН за цим планом. Кошти з цього фонду спрямовуються на видачу середньострокових і довгострокових кредитів за пільговим відсотком. З нього видаються гарантії на позики приватному сектору в ФРН, а частина його надається у вигляді допомоги країнам, що розвиваються. Кошторис витрат і доходів цього фонду складається щорічно і підлягає обов'язковому затвердженню і розгляду парламентом країни. Кошти інших спеціальних фондів ФРН можуть бути також використані урядом для надання допомоги приватному господарству в періоди економічних спадів.

Бюджети земель і громад Німеччини займають важливе місце у фінансовій системі країни. Частка бюджетів земель та громад в національному доході ФРН складає понад 20 %. Землі і громади несуть майже 100 % загальнодержавних витрат на комунальне господарство, установи освіти або охорони здоров'я, понад 80 % всіх витрат на транспорт, дорожнє або житлове господарство, майже 75 % витрат на утримання державного апарату і понад 40 % витрат з управління державним боргом. Зростання витрат бюджетів земель і громад не супроводжується розширенням їх доходної бази. У зв'язку з цим питома вага власних джерел доходів знижується і збільшується частка дотацій з вищої ланки бюджетної системи. Зростає обсяг боргових операцій місцевих органів влади, що зрештою призводить до посилення дефіцитності цих бюджетів.

Податкова система земель налічує близько 25 податків. Землі отримують податки на майно, спадщину; податок, що стягується при придбанні земельної ділянки, податки на автомобілі, на пиво, на проведення лотерей і утримання ігрових будинків, податок на пожежну охорону. Ці податки становлять понад 85 % усіх податкових надходжень земель. Велику питому вагу займають платежі із соціального страхування, що включа-

ють внески на медичне та пенсійне страхування та страхування по безробіттю.

Громади отримують промисловий, поземельний податок і місцеві податки (на собак, на охорону та рибалку, на друге житло). Поземельним податком обкладаються сільськогосподарські та лісові підприємства, а також усі приватні земельні ділянки. Цей податок зачіпає широкі верстви населення і стягується з отриманого доходу в розмірі 1–2 %.

До доходу бюджетів громад надходять різні адміністративні збори і доходи від місцевої видачі ліцензій. До доходів від місцевого господарства належать доходи від муніципальних будинків, водопостачання, газових заводів, електростанцій, мостів. Проте витрати земель та громад ні в якій мірі не забезпечуються надходженнями податків. Для фінансування витраток місцевих бюджетів земель та громад отримують від федерального уряду дотації — цільові і загальні. Місцеві бюджети, як вже зазначалося, є хронічно дефіцитними. Вони обтяжені боргами. Особливо висока частка боргів у громад. Постійне використання позик на покриття бюджетних дефіцитів і фінансування капіталовкладень підсилює зростання місцевої заборгованості і є однією з причин погіршення в Німеччині фінансового стану місцевих бюджетів.

Фінанси державних підприємств є складовою частиною фінансової системи країни. Основу державних промислових підприємств становлять великі концерни, в руках яких зосереджено близько 2/3 всього акціонерного капіталу державних підприємств.

ФРН має розвинений сектор державної власності. **У власності земель, громад та федерального уряду Німеччини повністю знаходиться транспорт і зв'язок, гірнична промисловість, чорна та кольорова металургія, все виробництво електроенергії, алюмінію, близько 50 % виробництва автомобілів і суден, видобуток нафти і газу.** А тому доходи від їх діяльності спрямовуються не до кишень олігархів (як в Україні), а до державного бюджету. Держава зосереджує у своїх руках також галузі, недостатньо рентабельні для монополістич-

ного капіталу, в тому числі дорожнє господарство, будівництво автострад, аеродромів, житлове господарство. Великі кошти з бюджету спрямовуються на будівництво об'єктів військового призначення та наукові дослідження військового характеру. Державні капіталовкладення спрямовуються також в інфраструктуру. Діяльність державних підприємств у ФРН в цілому є збитковою, бо на їх продукцію, яка реалізується приватним монополіям, встановлені низькі ціни. Збитки покриваються за рахунок короткострокових та середньострокових кредитів, у результаті чого зростають борги державних підприємств. У тому випадку, коли державні підприємства не є збитковими, вони сплачують податки до бюджетів відповідних рівнів нарівні з підприємствами інших форм власності.

Фінансовий капітал країни представлений групами зрощених між собою промислових, фінансових та інших монополій, що охоплюють все національне господарство. Особливістю ФРН є невелике число фінансових груп не тільки в порівнянні з США, але і з тими розвиненими державами, економіку яких за своїми масштабами можна порівняти з німецькою. В Японії, Франції, Великобританії кількість таких груп становить 15–20, а в ФРН не досягає і 10 (не рахуючи регіональних груп, що не мають загальноекономічного значення). Це пояснюється величезною концентрацією банківського капіталу в руках трьох банків — “Дойче банк”, “Дрезден банк”, “Комерц-банк”: вони контролюють близько 80 % акціонерного капіталу країни. Три головні фінансові групи сформувалися навколо цих банків. Їх структури частково переплітаються. Особливістю німецьких фінансових груп є те, що вони, у порівнянні з фінансовими групами інших країн, мають менш чіткі межі. Можна назвати лише сукупність концернів, що становлять ядро тієї чи іншої групи. Між окремими групами також існують різноманітні зв'язки, що продовжують множитися.

Таким чином, фінансова система Федеративної Республіки Німеччини включає в себе бюджети трьох рівнів, спеціальні урядові фонди, бюджети земель і громад, державні підприємства. Формування бюджетів відбувається в основному за рахунок

надходження податкових платежів. При цьому слід врахувати, що прямі податки в Німеччині переважають і перевищують надходження від непрямих податків у два рази. Більша частина державних коштів витрачається на соціальне забезпечення. На другому місці — витрати на економіку, військові витрати, далі йдуть витрати на науку, освіту, управлінські витрати та інші.

Фінансова система Німеччини побудована таким чином, що вона цілком відповідає урядовій політиці соціальної ринкової економіки. Величезна увага приділяється соціальному забезпеченню і підтримці нормального рівня життя населення.

9.6. Характеристика бюджетної політики Російської Федерації

Як засвідчує в своєму дослідженні Л. Осипчук, пошуки бюджетно-податкових рекомендацій чи відповідних орієнтирів у законодавчих актах, документах і виступах російських урядовців і політиків після розпаду Союзу РСР не дають можливості визначити конкретну мету і завдання, які ставить перед собою російська влада в цій сфері і які були б чітко сформульовані та економічно обґрунтовані відповідними розрахунками [36, с. 128].

Виключенням є лише постійно декларовані наміри щодо використання державного бюджету Росії для досягнення фінансової стабілізації, передусім припинення інфляційних процесів.

Однак подолання інфляції може розглядатися лише як одна із проміжних цілей при існуванні багатьох інших варіантів розвитку фінансів тієї чи іншої держави і майже нічого не дає для розуміння сутності шляху, який може привести до поставленої мети. Іншими словами, на наш погляд, у Росії, починаючи з 1992 року, фактично була відсутня мета бюджетно-податкової політики і саме тому не було ні самої політики, ні бюджетної стратегії держави.

Формування федерального бюджету Російської Федерації відбувається загалом за старою (галузевою) схемою, а плани реформування бюджетного процесу, необхідність якого має

бути очевидною у зв'язку з переходом до ринкової економіки, акцентується в основному на різних способах збільшення бюджетних надходжень.

Вочевидь помітні дві важливі обставини, що знижують роль бюджету як важливого важеля позитивного впливу на внутрішні економічні процеси в країні. *По-перше*, російський уряд у даний час реально здатний якщо не керувати бюджетним процесом, то хоча б впливати на нього *тільки на федеральному рівні*. По регіональних і місцевих бюджетах у центрі немає якої-небудь повної і достовірної статистики. При цьому загальне складне становище зі статистичним забезпеченням має досить поширений характер і здійснює негативний вплив на всі сектори народного господарства, що є додатковим фактором погіршення ситуації в бюджетній сфері.

По-друге, майже до 1997 року в Росії було відсутнє повноцінне і постійно діюче законодавство, що регулює і регламентує бюджетний устрій і бюджетний процес в країні. Поряд з відсутністю розробленої бюджетної стратегії ця обставина стала результатом відсутності загальної концепції розвитку російської економіки, що пов'язано з нерозвиненістю системи і механізму прийняття економічних рішень на найвищому рівні.

Бюджет, на жаль, не став активним економічним інструментом фінансової стабілізації економіки Росії. Криза неплатежів, зниження інвестиційної активності — лише часткові наслідки такої політики.

Стійка фінансова стабільність в країні не настала не лише через недостатній жорстко здійснюваний грошовий курс, але й тому, що він не супроводжувався необхідними економічними, соціальними і організаційними заходами, насамперед активною бюджетною політикою, без якої неможливо перейти до цілеспрямованої політики економічного зростання. А це ознака того, що *федеральний бюджет Росії по відношенню до політики відіграє другорядну роль, що суперечить стратегії господарського будівництва, спрямованого на економічне зростання країни.*

Контрольні питання

1. Розкрийте сутність сучасних технологій бюджетування розвинених країн.
2. У чому полягає мета і сутність побудови бюджету країни на основі цільових програм? Назвіть основні процедури програмно-цільової моделі бюджетування.
3. Виконання державою яких основних функцій формує бюджетну політику розвинених країн Заходу?
4. Із яких елементів формуються бюджетні системи в розвинених країнах Заходу?
5. Охарактеризуйте структуру доходів і видатків федерального бюджету США.
6. Яким чином борються з хронічним дефіцитом державного бюджету в США?
7. Назвіть характерні особливості державної бюджетної політики розвинених країн.
8. Дайте коротку характеристику бюджетних систем Великобританії і Франції.
9. Дайте коротку характеристику бюджетно-фінансової політики Німеччини, в тому числі політики щодо галузей і підприємств, що перебувають у державній власності.
10. Дайте характеристику сучасної бюджетної політики Російської Федерації.

МАУП

Захист державних фінансів від злочинних посягань

- 10.1. *Поняття і сутність бюджетних правопорушень та економічних злочинів.*
- 10.2. *Характеристика економічних (фінансових) злочинів та їх види.*
- 10.3. *Характеристика злочинів, пов'язаних із шахрайством проти державних фінансових установ.*
- 10.4. *Характеристика злочинів, пов'язаних із використанням електронної апаратури та шахрайством проти державних фінансових програм.*
- 10.5. *Особливості суб'єкта фінансових злочинів та характеристика методів їх розслідування.*
- 10.6. *Роль економічного (фінансового) контролю у виявленні правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері та їх профілактиці.*
- 10.7. *Види і форми державного і недержавного фінансового контролю.*

Література [1, 2, 4, 5–10, 13, 16, 25, 30, 31, 33, 36–39, 41]

10.1. Поняття і сутність бюджетних правопорушень та економічних злочинів

Бюджетний кодекс України, зокрема його стаття 116, дає визначення поняття бюджетного правопорушення. Таким визнається “*порушення учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання*”.

Далі в названій статті наводиться вичерпний перелік можливих порушень, викладених по 40 конкретних позиціях.

До учасників бюджетного процесу застосовуються заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачені нормами статті 117 Бюджетного кодексу України, зокрема: оголошення попередження, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення місцевої ради про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів, інші заходи впливу відповідно до законодавства України.

Посадові особи, з вини яких допущені порушення бюджетного законодавства, *несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у порядку, визначеному законами України.*

Коли ж бюджетне правопорушення кваліфікується як економічний злочин, за скоєння якого настає кримінальна відповідальність?

Перш ніж дати вичерпну відповідь на це запитання, необхідно з'ясувати, а що ж таке злочин?

Кримінальний кодекс України дає ґрунтовне визначення поняття злочину: *“Злочином є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно-небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого Кримінальним кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі”* [4, ст. 11].

Таким чином, із визначення поняття “злочин” випливають його основні **“чотири ознаки”**, що формують склад злочину, а саме:

- суспільна небезпечність;
- протиправність;
- винність;
- караність.

Відсутність у складі злочину хоча б однієї із названих вище основних ознак означає, що складу злочину немає. А немає складу злочину, то немає й самого злочину і відповідальності.

Крім вище названих основних ознак злочину, із даного визначення злочину випливають ще й додаткові ознаки, а саме:

- злочин — це вчинене діяння (дія або бездіяльність), але не думки, не наміри особи, тобто діяння реальне, а не віртуальне;
- злочин вчиняється фізичною особою, що є суб'єктом злочину. При цьому суб'єктом злочину є фізична **осудна** особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до положень Кримінального кодексу України може наставати кримінальна відповідальність.

Таким чином, злочин завжди є персоніфікованим, а звідси випливає висновок, що юридична особа, наприклад, не може бути суб'єктом злочину.

Слід зауважити наступний важливий момент — факт вчинення злочину особою може бути встановлений лише судом, і злочинцем підозрювану особу може назвати лише суд. Ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні злочину, а також підданий кримінальному покаранню інакше як за вироком суду й відповідно до закону [1].

Які ж злочини належать до економічних?

Передусім — це злочини, що посягають на валютно-фінансову систему країни (фінансові злочини) та її бюджетну сферу.

Економічна злочинність як складне соціально-економічне і правове явище має багатofакторний, системно обумовлений характер і є небажаним, але побічно закономірним продуктом суспільного розвитку. Вона виникає здебільшого саме в переломні періоди розвитку країни — руйнівних війн, національного відродження, докорінного реформування економіки, стихійних, кризових явищ.

Здійснення масштабних заходів, що спрямовані на реформування економіки, її структурну перебудову та втілення в життя ринкових відносин, як правило, сприяє поліпшенню загальної криміногенної обстановки в країні та попередженню протиправних посягань.

До економічних злочинів належать також інші злочини у сфері господарської діяльності, за які передбачена кримінальна відповідальність.

Упорядкована система груп та видів економічних злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, представлена в таблиці 6.

Так, відповідно до представленого переліку видів і груп злочинів до економічних злочинів належать злочини у сфері:

- відносин власності (ст. 191, 192);
- бюджетних відносин (ст. 210, 211, 233);
- фінансових відносин (ст. 199, 200, 207, 212, 215, 216, 222, 223, 224);
- підприємницьких відносин (ст. 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 217, 218, 219, 220, 221, 229);
- захисту від монополізму та несумлінної конкуренції (ст. 228, 230, 231, 232);
- обслуговування населення (ст. 225, 226, 227);
- митного регулювання (ст. 201).

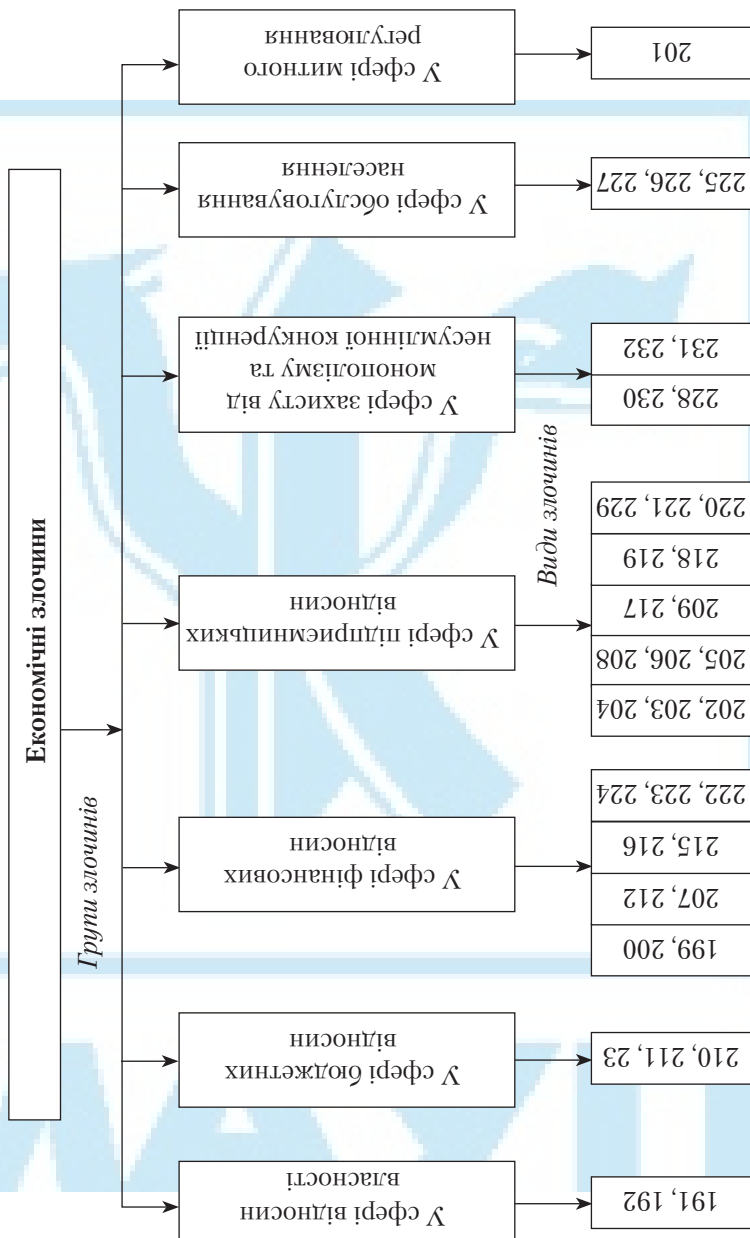
Конкретні види злочинів, що передбачені названими статтями, наведені у додатку до таблиці 6.

Особливу сферу економічних злочинів і правопорушень становлять злочини і правопорушення, пов'язані з порушеннями бюджетного законодавства, та у сфері бюджетних відносин, що становлять предмет нашого дослідження.

Залежно від характеру правопорушення, предмету посягань і розміру завданої шкоди міра вини і санкція до винних посадових осіб регулюються:

- Цивільним кодексом України;
- Бюджетним кодексом України;
- Кодексом України про адміністративні порушення;
- Кримінальним кодексом України.

Таблиця 6
Система груп і видів економічних злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України



Види економічних злочинів, передбачених відповідними статтями Кримінального кодексу України

- Стаття 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.
- Стаття 192. Заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою.
- Стаття 199. Виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї.
- Стаття 200. Незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення.
- Стаття 201. Контрабанда.
- Стаття 202. Порушення порядку зайняття господарською чи банківською діяльністю.
- Стаття 203. Зайняття забороненими видами господарської діяльності.
- Стаття 204. Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів.
- Стаття 205. Фіктивне підприємництво.
- Стаття 206. Протидія законній господарській діяльності.
- Стаття 207. Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті.
- Стаття 208. Незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків.
- Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.
- Стаття 210. Порушення законодавства про бюджетну систему України.

- Стаття 211. Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету в су-переч встановленому законом порядку.
- Стаття 212. Ухилення від сплати податків, зборів, інших обо-в'язкових платежів.
- Стаття 215. Підроблення знаків поштової оплати і проїзних квитків.
- Стаття 216. Незаконне виготовлення, підроблення, викорис-тання або збут незаконно виготовлених марок ак-цизного збору чи контрольних марок.
- Стаття 217. Незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірного клейма.
- Стаття 218. Фіктивне банкрутство.
- Стаття 219. Доведення до банкрутства.
- Стаття 220. Приховування стійкої фінансової неспроможності.
- Стаття 221. Незаконні дії у разі банкрутства.
- Стаття 222. Шахрайство з фінансовими ресурсами.
- Стаття 223. Порухення порядку випуску (емісії) та обігу цін-них паперів.
- Стаття 224. Виготовлення, збут та використання підроблених недержавних цінних паперів.
- Стаття 225. Обман покупців та замовників.
- Стаття 226. Фальсифікація засобів вимірювання.
- Стаття 227. Випуск або реалізація недоброякісної продукції.
- Стаття 228. Змова про зміну чи фіксування цін або примушу-вання до їх змін чи фіксування.
- Стаття 229. Незаконне використання товарного знака.
- Стаття 230. Порухення антимонопольного законодавства.
- Стаття 231. Незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комер-ційну таємницю.
- Стаття 232. Розголошення комерційної таємниці.
- Стаття 233. Незаконна приватизація державного, комуналь-ного майна.

Тобто вище вказані порушення можуть тягнути за собою цивільну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність.

Так, Кодексом України про адміністративні порушення передбачена адміністративна відповідальність посадових осіб (накладення штрафу на посадових осіб) за адміністративні правопорушення в бюджетній сфері, якщо ці порушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність відповідно до закону, тобто предметом посягань порушника є бюджетні кошти у розмірах, що не перевищують тисячу неоподаткованих мінімумів доходів громадян (неоподаткований мінімум доходів громадян (далі — НМДГ) в Україні складає 17 грн., тобто 1000 НМДГ складе суму в 17 тисяч грн.)

Таким чином, верхньою межею для адміністративної відповідальності порушника є предмет посягань, що не перевищує 17 тисяч грн.

Якщо ж предмет посягань порушника перевищує 1000 НМД, то настає кримінальна відповідальність відповідно до положень Кримінального кодексу України (далі — ККУ).

Так, стаття 210 ККУ передбачає кримінальну відповідальність за використання службовою особою бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, а так само недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджетів усіх рівнів, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, якщо предметом цих діянь були бюджетні кошти у великих і особливо великих розмірах [4].

Великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян, а особливо великим — у три тисячі і більше разів.

Стаття 164-12 Кодексу України про адміністративні порушення визначає санкцію за порушення законодавства про бюджетну систему України, а саме: використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операції з бюджетними коштами, як це вста-

новлено чинним бюджетним законодавством — тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до сімдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

До кола уповноважених посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні порушення щодо бюджетної системи України, введено працівників Рахункової палати та органів Державної контрольно-ревізійної служби України (стаття 225 — Кодексу України про адміністративні порушення). Рішення про накладання адміністративного стягнення на винних посадових осіб на підставі складеного протоколу про адміністративні порушення приймається відповідно до статті 222 адміністративним судом. Однак Бюджетний кодекс України передбачає більш широке коло уповноважених осіб і органів щодо здійснення державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідне коло заходів впливу до порушників закону [2].

10.2. Характеристика економічних (фінансових) злочинів та їх види

До фінансових злочинів в Україні належать економічні злочини *у сфері підприємництва, фінансових відносин та митного регулювання* (таблиця 6), які передбачають:

- виготовлення, зберігання, придбання, привезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї (ст. 199 ККУ);
- незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200 ККУ);
- ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 ККУ);
- підроблення знаків поштової оплати і проїзних квитків (ст. 215 ККУ);
- незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок (ст. 216 ККУ);

- шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 ККУ);
- порушення порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів (ст. 223 ККУ);
- виготовлення, збут та використання підроблених недержавних цінних паперів (ст. 224 ККУ);
- контрабанда (ст. 201 ККУ);
- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 ККУ).

Однак **особливу небезпеку для суспільства становлять найпоширеніші в Європі та на Американському континенті фінансові злочини, які можна умовно згрупувати у три категорії**, а саме [35, с. 132]:

I. Злочини проти фінансової системи:

- а) злочини проти фінансових інститутів (банківське шахрайство);
- б) шахрайство з використанням електронних засобів доступу (кредитні картки);
- в) відмивання “брудних грошей” або легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом.

II. Злочини з використанням електронної апаратури:

- а) комп’ютерне шахрайство;
- б) шахрайство проти телефонних компаній.

III. Шахрайство проти державних фінансових програм.

Шахрайство (або обман), наприклад, як явище в аудиті — це навмисно неправильне відображення і представлення даних обліку і звітності службовими особами і керівниками підприємства. Шахрайство полягає в маніпуляціях обліковими записами і фальсифікації первинних документів, реєстрів обліку і звітності, навмисних змінах записів у обліку, що перекручують сутність фінансових і господарських операцій з метою порушення законодавства і прийнятої на підприємстві облікової політики, навмисного відображення неправильної оцінки активів і застосування неправильних методів їх списання та пропуску або приховання результатів діяльності, незаконного отримання в особисту власність матеріальних цінностей, грошових коштів.

Такі злочини спрямовані проти фінансових інститутів (як державних, так і приватних) і вчинені з використанням фінансових систем та відносин за допомогою фінансових документів. Найбільш яскравими прикладами фінансових злочинів є ухилення від сплати податків, банківське шахрайство та легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом. Соціальна небезпека фінансових злочинів полягає в особливо великих розмірах завданої матеріальної шкоди. Потерпілими від фінансових злочинів є не тільки окремі фінансові інститути, а й всі платники податків, оскільки страждає завжди фінансова система певної держави чи групи держав.

Боротьба з фінансовими злочинами в сучасному глобальному світі є однією з найактуальніших проблем. Не дивлячись на те, що останні становлять лише 10–15 % від загальної кількості злочинів, вони завдають багато клопоту правоохоронним органам держав. Зокрема, останнім часом злочинці все частіше використовують світову банківську систему і офшорні зони для легалізації прибутків, отриманих від ухилення сплати податків та різних видів шахрайства. Це значно ускладнює процес розкриття і розслідування таких злочинів.

10.3. Характеристика злочинів, пов'язаних із шахрайством проти державних фінансових установ

Банківське шахрайство завдає значну шкоду фінансовим установам. Американська асоціація банків ще на початку століття у своєму огляді визначила дві надзвичайно гострі проблеми банківського шахрайства — це комп'ютерне виготовлення фальшивих цінних паперів і шахрайство з використанням електронних засобів доступу (кредитних карток). З того часу ці злочини набули ще більшого поширення завдяки досконалій комп'ютерній техніці, за допомогою якої злочинці виготовляють фальшиві чеки, облігації, цінні папери і навіть грошові знаки з високим ступенем достовірності. Їх фальшиву природу можна з'ясувати лише використовуючи сучасні технічні засоби розпізнавання, котрими володіють, на жаль, не всі фінансові установи. Так, кількість злочинів у банківському секторі

країн Центральної Європи з 1997 року зросла в декілька разів. Пояснюється це розширенням міжнародної системи міжбанківських електронних платежів, введенням в обіг великої кількості банківських пластикових карток і розширенням інтеграції країн Європейського Союзу. Найбільшу кількість злочинів у банківському секторі становлять незаконні дії з пластиковими картками, які включають їх підробку, використання підробленої або чужої (викраденої/ знайденої) пластикової картки. Різке зростання кількості користувачів карток ускладнює контроль та профілактику злочинів з боку як банків, так і правоохоронних органів.

Фальшиві чеки, облігації і цінні папери злочинці підробляють, а потім використовують або як заставні гарантії при отриманні кредитів, або ж реалізують. Особливо вразливими при цьому стали чеки корпорацій, оскільки розрахунки по рахунках корпорацій не здійснюються щоденно. Потенційний злочинець, як правило, відкриває фіктивний банківський рахунок на підставну особу, вносить на рахунок мінімальний обов'язковий внесок. Потім на цей фіктивний рахунок здійснюються вклади з використанням підроблених чеків, які інкасуються до того, як компанія — об'єкт злочинних посягань встигає з'ясувати, що мова іде про підроблені фінансові документи. Звичайно, такі злочини вчиняються злочинними групами, до складу яких входять так звані білі комірці, високої кваліфікації технічні спеціалісти.

Іншим видом злочинів, що вчиняється у банківській сфері, приводить до величезних збитків і завдає певних труднощів для правоохоронних органів щодо їх попередження і розслідування, є *зловживання електронними системами розрахунків, "хакерські" атаки на банківські рахунки вкладників, сервери фінансових установ.*

Вперше про серйозні проблеми з використанням електронних засобів доступу заговорили в США після прийняття Конгресом у 1984 році акта про комплексні заходи боротьби з такими злочинами, які часто називають "Актом проти шахрайства з використанням електронних засобів доступу". За орієнтовни-

ми оцінками такий вид злочинів щорічно завдає шкоди застрахованим фінансовим установам на суму від 2 до 3 млрд. доларів [36, с. 135].

Шахрайства з використанням електронних засобів доступу поділяються на 6 видів:

1. Виготовлення фальшивих карток.
2. Підробка карток.
3. Загублені та вкрадені картки.
4. Шахрайство при заповненні бланків на отримання карток.
5. Махінації з телемаркетингом.
6. Білі картки.

Як свідчать західні джерела інформації, російські злочинні угруповання беруть участь в усіх названих видах шахрайства з використанням електронних засобів доступу. Правоохоронні органи багатьох країн фіксують незаперечний факт різкого збільшення добре підготовлених, високоосвічених і технічно орієнтованих злочинців, котрі володіють необхідними технологіями з виробництва фальшивих кредитних карток у світовому масштабі.

Також набули значного поширення злочини, пов'язані з легалізацією коштів, здобутих протизаконними способами — торгівлею наркотиками, людьми тощо.

Легалізація “брудних грошей”, здобутих злочинним шляхом — це ніщо інше, як реалізація схеми менеджменту, тобто управління матеріальними цінностями, які були отримані злочинним шляхом.

Останнім часом легалізація злочинних прибутків набула нових форм. Так, злочинці все частіше використовують фіктивні підприємства, банківські рахунки яких знаходяться за кордоном. Також активно використовуються поштові грошові перекази, договори позик (у більшості випадків з нульовими процентами), інвестиційні проекти, контрабанда готівки. З урахуванням цього відслідкувати рух коштів і доказати нелегальне джерело їх походження правоохоронним органам буває досить важко.

Боротьба з легалізацією вимагає удосконалення законодавства. Вона завжди пов'язана з розкриттям банківської таємниці, тому потребує спеціального законодавчого врегулювання. Особливої уваги заслуговує законодавче закріплення обов'язків банків сповіщати правоохоронні органи про сумнівні операції та саме визначення сумнівної операції. Традиційно до таких операцій відносяться: зняття/внесення великої кількості готівки, відкриття банківського рахунку за 1–3 дні перед операцією тощо. Особлива увага повинна приділятися дослідженню руху грошових коштів на щойно відкритих рахунках, а також використання так званої політики “знай свого клієнта” та градація клієнтів банку в залежності від їх прихильності до легалізації злочинних прибутків. Такі заходи сприяють більш ефективному виявленню “брудних грошей” в момент їх обігу в банківських розрахункових системах. Наприклад, в Словаччині з 1 січня 2001 року було введено в дію закон “Про контролювання легалізації злочинних прибутків”, який дав чітке визначення сумнівної операції, зобов'язав банки виявляти такі операції, робити їх попередню перевірку і, у випадку підтвердження підозри, доповідати поліції. За 9 місяців чинності цього закону банк, наприклад, “Tatra Banka”, викрив 173 сумнівних операції і після ретельної їх перевірки матеріали по 39 з них передав до поліції для розслідування.

Подібні заходи передбачено і в Україні. Так, Закон України “Про банки і банківську діяльність” [12] у главі 11 “Запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом”, у статті 64 також дає визначення сумнівної операції, але воно має занадто загальний характер і потребує додаткового роз'яснення з боку Національного банку. Також введено поняття “значної операції”, яка має перевірятися за такими ж правилами, що й сумнівна операція. У Кримінальному кодексі України, крім цього, встановлено кримінальну відповідальність за вчинення дій, спрямованих на легалізацію будь-яких злочинних прибутків та сприяння їх легалізації (ст. 209 ККУ). Який ефект матимуть ці заходи у нашій державі, покаже час. На сьогодні ж ситуація, на жаль, не дуже оптимістична.

Боротьба з легалізацією злочинних прибутків у країнах Європи здійснюється на національному та міжнародному рівнях за трьома напрямками: банківському (коли юридичні та фізичні особи вступають до фінансових відносин та здійснюють відповідні операції); поліцейському (при здійсненні оперативно-розшукових заходів та розслідуванні викритих злочинів); міжвідомчому (взаємодія між банками та правоохоронними органами шляхом обміну інформацією, включаючи оперативно-розшукову).

10.4. Характеристика злочинів, пов'язаних з використанням електронної апаратури та шахрайством проти державних фінансових програм

До таких злочинів належать злочини, пов'язані з комп'ютерним шахрайством та шахрайством проти телефонних компаній, збитки останніх оцінюються сумою від 300–400 млн. дол. у рік [36, с. 137]. Сучасні комп'ютерні “генії” знаходять численні способи для незаконного проникнення в електронні бази даних банків для отримання інформації про банківські рахунки клієнтів, для клонування мікросхем стільникових телефонів, для сканування корпоративних чеків, облігацій і обігових документів з метою подальшого виготовлення їх фальшивих варіантів тощо.

Комп'ютерне шахрайство набуло міжнародного масштабу і перетворилося на одну із небезпечних проблем для банківських установ, органів державного управління, військових структур. Закриту (секретну) інформацію урядових баз даних можна відшукати на сайтах транснаціональних комп'ютерних компаній в мережі Інтернет.

Організовані групи “хакерів” нелегально підключаються до локальних мереж фінансових установ, банків через мережу Інтернет, встановлюють програми типу “Троянський кінь”, які дозволяють визначати паролі і коди рахунків комп'ютерних мереж, підключених до мережі Інтернет. Такий тип підключень до комп'ютерних баз банківських установ завдає банкам і приватним компаніям, бізнесу і звичайним клієнтам величезних втрат.

Один із найпоширеніших видів телефонного шахрайства — це клонування стільникових телефонів. Це відносно проста процедура, виконання якої потребує придбання електронної апаратури, що є у вільному продажу. Коли абонент телефонує по стільниковому телефону, потенційний злочинець за допомогою електронної апаратури (спеціального радіосканера) перехоплює пакет електронної інформації, яка містить електронний серійний номер, ідентифікаційний номер мобільного телефона та інші ідентифікаційні сигнали, а потім отримує інформацію за допомогою комп'ютера переносить на мікросхему, яка потім вставляється в інший стільниковий телефон. Таким телефоном можна користуватися протягом 30 днів, до тих пір, поки несанкціоновані власником справжнього стільникового телефона виклики не будуть виявлені. У махінаціях щодо “торгівлі телефонними дзвінками” злочинці перепрограмують мікросхеми стільникових телефонів і потім продають телефонний час на міжнародні розмови.

Розслідування злочинів проти державних фінансових програм спрямовано проти шахрайства з облігаціями казначейства, електронних переказів грошових фондів і проти шахрайства з програмами забезпечення соціально незахищених верств населення продовольчими купонами. В ці злочини виявилися втягнутими організовані злочинні угруповання з Росії. І, як очікується, ці види злочинності будуть зростати в подальшому.

Неважко помітити, що діапазон осіб, які здійснюють фінансові злочини, є досить широким — від розтратника, що працює в банку, та виготовлювача фальшивих обігових банківських документів і цінних паперів, що використовуються як заставні для отримання кредитів, до технічно грамотних злочинців, що володіють спеціальними знаннями з програмування та побудови електронних баз даних.

Як свідчить правоохоронна практика, для таких злочинів не існує ні меж, ні кордонів. Вони мають міжнародний характер і є небезпечними для світового співтовариства. Тож боротися з ними необхідно всіма засобами, що є в арсеналі національних охоронців правопорядку та міжнародних, в тому числі інтерпо-

ду. Дієвим способом боротьби з такими злочинами є створення спеціальних груп і об'єднання спільних зусиль місцевих, регіональних, національних і міжнародних органів правопорядку.

10.5. Особливості суб'єкта фінансових злочинів та характеристика методів їх розслідування

Механізм вчинення фінансових злочинів завжди має складний характер, тому скоїти їх одноосібно дуже важко. У зв'язку з цим суб'єктом скоєння фінансових злочинів майже завжди є *організовані злочинні групи*.

Професор Берлінського університету доктор фон Лампе виділив два види таких злочинних груп: *кримінальні мережі і кримінальні організації*. В основу такої градації він поклав ступінь організованості та зв'язків між учасниками злочинної групи.

Кримінальні мережі складаються зі злочинців, які збираються разом час від часу для скоєння злочинів, але вони рівноправні партнери і не залежать один від одного.

Кримінальна ж організація характеризується чіткою вертикальною (розподіл влади) і горизонтальною (розподіл праці) структурами. Зв'язки між учасниками кримінальної організації сильніші і більш постійного характеру. До структури кримінальної організації, що працює у фінансовій сфері, входять: (1) керівник, так званий мозок; (2) виконавці основних операцій: шахраї меншого гатунку, куплені банківські службовці та бізнесмени-посередники (інколи їх називають “білі коні”); (3) помічники, їх називають по-різному: “солдати”, “вояки” або “бігуни”.

Основне місце в розслідуванні фінансових злочинів займає фінансове розслідування. Таку форму розслідування було виділено окремо групою провідних європейських вчених. Вони визначили його так: *фінансове розслідування* — це збирання, комплектація, вивчення і аналіз фінансової та/або пов'язаної з нею інформації для забезпечення цілей правоохоронної діяльності. Воно має тактичні та стратегічні завдання.

До *тактичних* належать: пошук та отримання доказової інформації; виявлення, арешт та конфіскація коштів; блокування незаконних прибутків.

До стратегічних належать:

- 1) збір інформації тактичного характеру з окремих видів правопорушень (наприклад, легалізації коштів, добутих злочинним шляхом), по галузях торгівлі та виробництва (наприклад, торгівля нерухомістю), або по суб'єктах, які входять до категорії ризику (наприклад, працівники офшорних компаній) та іншої інформації, яка потенційно може бути трансформована у докази;
- 2) визначення індикаторів ризику ведення бізнесу та відхилень від стандартної бізнесової практики, які призводять до вчинення правопорушень;
- 3) підтримка політики попередження злочинів бізнесменами шляхом визначення способів вчинення злочинів в окремих регіонах та галузях, а також засобів (технічних та фінансових), які можуть бути ефективно використані у боротьбі зі злочинністю;
- 4) підвищення ефективності розслідування шляхом аналізу попереднього досвіду з наступним його вдосконаленням;
- 5) розробка державної політики з попередження злочинності, а саме: внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства, реформування правоохоронних органів та структур, удосконалення слідчих навичок. Фінансове розслідування, на думку фахівців, притаманне будь-якому корисливому злочину, оскільки при його розслідуванні виникає необхідність пошуку, вилучення матеріальних цінностей та відшкодування шкоди потерпілим.

У боротьбі з транснаціональними фінансовими злочинами найбільш важливим і продуктивним є співробітництво, яке повинно здійснюватися за такими напрямками:

- співробітництво між правоохоронними органами на національному рівні;
- співробітництво між правоохоронними органами на міжнародному рівні;
- співробітництво між банками на національному рівні;
- співробітництво між банками на міжнародному рівні;

- співробітництво між банками та правоохоронними органами на національному рівні та міжнародному рівні.

10.6. Роль економічного (фінансового) контролю у виявленні правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері та їх профілактиці

Суб'єктами запобігання економічних (фінансових) злочинів та правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері є державні організації, які в межах наданих їм повноважень реалізують визначені законом контрольні функції, що сприяє цільовому використанню фінансових ресурсів держави, належному виконанню державою її основних функцій. Належно організований економічний (фінансовий) контроль сприяє підвищенню ефективності функціонування фінансово-бюджетної системи країни та її складових.

Як зазначає Н. Яковлева [40, с. 264], через бюджетну систему і державні позабюджетні фонди (на нашу думку — це державні цільові фонди) в Україні акумулюється і розподіляється майже половина вартості ВВП. За статистичними даними, в Україні через бюджетну систему і Пенсійний фонд у 1990 р. розподілялось 26,2 % ВВП, у 1993 р. — 38,6 %, у 1995 р. — 46,3 %, у 1996 р. — 35,8 %, у 1997 р. — 46,4 %, у 1999 р. — 35,4 %. Саме тому в нових економічних умовах необхідно зміцнювати правову базу, удосконалювати організацію, методи і прийоми державного контролю, а також підвищувати його ефективність.

Як вважає М. В. Грідчина [41], економічний (фінансовий) контроль є спеціалізованим видом управлінської діяльності й окремою сферою економічних знань, пов'язаною з вивченням господарських процесів і операцій з позицій законності, достовірності, господарської доцільності, забезпечення збереження коштів.

Об'єктивною основою фінансового контролю є контрольна функція фінансів, тобто органічно притаманна їм властивість управляти шляхом спостереження за формуванням, розподілом і використанням валового суспільного продукту.

Сутність фінансового контролю полягає в комплексному, органічно взаємопов'язаному вивченні законності господар-

ських і фінансових операцій і процесів на основі використання фінансової звітності, бухгалтерського обліку, нормативної та іншої економічної інформації в поєднанні з дослідженням фактичного стану об'єктів контролю з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів [41, с. 255].

Об'єктом фінансового контролю (в економічній літературі вживається також термін “фінансово-господарський контроль”) є розподільчі та перерозподільчі процеси при формуванні й використанні фінансових ресурсів на всіх рівнях економічної системи країни.

У системі контролю фінансово-господарської діяльності в Україні виділяють такі види економічного (фінансового) контролю: державний, аудиторський, внутрішньогосподарський та громадський (набуває останнім часом значного поширення [31], як спосіб контролю громадянського суспільства за використанням органами влади державних фінансових ресурсів на реалізацію суспільно значимих державних програм і проектів).

У розділі 6-му теми 3-ї видання нами детально висвітлено процес здійснення контролю за виконання державного і місцевих бюджетів та відповідні повноваження державних і муніципальних органів щодо здійснення державного фінансового контролю. Тож у даному розділі зупинимося на дослідженні проблем, пов'язаних з подальшим підвищенням ефективності фінансового контролю, його удосконаленням, оскільки він є необхідною умовою існування держави незалежно від того, які економічні відносини склалися в ній.

Як зазначалося нами раніше, в Україні створена система органів державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, однак вона не відповідає вимогам дня. Вона не дає змоги Кабінету Міністрів України повною мірою проводити глибокий аналіз та оцінку системи державного управління в сфері ефективного використання фінансових ресурсів, ефективного і прозорого управління державними активами, забезпечення системного *пруденційного нагляду* за діяльністю учасників ринку фінансових послуг, розпорядників бюджетних коштів тощо.

Недосконале нормативно-правове поле, недостатня ефективність контролю, орієнтація на здійснення його у формі ревізій та перевірок після завершення фінансово-господарських операцій — все це не забезпечує належного оперативного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного фінансового контролю на запобігання правопорушенням, посилення його профілактичної спрямованості, а також високого рівня координації та обміну необхідною інформацією між різними ланками державного фінансового контролю.

У свій час з метою підвищення ефективності використання державних фінансів Кабінет Міністрів України 24 липня 2003 року прийняв постанову № 1156 [16], якою затвердив **Стратегію розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади**. Основними завданнями зазначеної Стратегії є визначення на перспективу напрямів реалізації урядом державної політики у сфері державного фінансового контролю, орієнтованої на:

- забезпечення ефективного функціонування цілісної системи контролю;
- подолання прогалин у нормативно-правовому забезпеченні контролю;
- належне наукове, інформаційно-технічне і кадрове забезпечення діяльності суб'єктів контролю та контрольно-ревізійних підрозділів.

На реалізацію завдань вищезазваної Стратегії уряд затвердив відповідні заходи, якими передбачалося внести до Верховної Ради України ряд законопроектів, зокрема “Про фінансовий контроль”, “Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення” та інших.

Заходами передбачалося запровадження аудиту ефективності, моніторингу використання коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єктів господарювання у зв'язку з наданням їм пільг з оподаткування, забезпечення контролю за ефективним використанням державного майна та управлінням державною часткою в статутних фондах акціонерних товариств, вста-

новлення адміністративної відповідальності за порушення існуючого порядку закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, надання відповідним суб'єктам державного фінансового контролю повноважень щодо накладення адміністративних стягнень.

Заходами передбачалося також підвищення професійного рівня керівників фінансово-економічних служб, головних бухгалтерів, забезпечення системного пруденційного нагляду, а також контролю за діяльністю окремих учасників ринку фінансових послуг, створення системи оперативного обміну інформацією між суб'єктами державного фінансового контролю, що дало б змогу досягти певної узгодженості в діях органів, які ним займаються.

Частина передбачених заходів була виконана, однак більша їх частина лишилася невиконаною; зазначені вище законопроекти до порядку денного Верховної Ради України так і не були внесені і, відповідно, не були розглянуті. Подальша неодноразова зміна складу уряду, на жаль, не сприяла повному завершенню заходів і реалізації запланованої Стратегії.

Однак, на наш погляд, для повної реалізації вищезгаданих заходів і досягнення суттєвих результатів у майбутньому важливе значення має належна організація в країні системного пруденційного нагляду органів державного фінансового контролю, за якої головна увага органів нагляду зосереджувалася б на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану, результатів діяльності та **якості керівництва учасників ринку фінансових послуг, розпорядників бюджетних коштів** (як відомо, саме пруденційний нагляд покликаний відслідковувати і оцінювати ефективність управління та його результативність, здійснюваного посадовими особами, керівниками установ і організацій).

Методика організації такого нагляду, на наш погляд, мала б вивчати питання дотримання учасниками бюджетного процесу, розпорядниками бюджетних коштів вимог чинного законодавства, нормативних актів Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та інших.

10.7. Види і форми державного і недержавного фінансового контролю

Як ми вже зазначали, розрізняють такі види державного і недержавного фінансового контролю, регламентованого нормами законодавства:

- державний фінансовий контроль (відомчий і позавідомчий або загальнодержавний);
- аудиторський;
- внутрішньогосподарський;
- громадський.

Щодо останнього, то слід зауважити, що в останні роки в засобах масової інформації (друкованих і електронних) з'явилися результати різних незалежних журналістських розслідувань, досліджень окремих громадських організацій, результати яких можна кваліфікувати як неформальний спосіб контролю громадянського суспільства за використанням органами влади (центральними і місцевими) державних фінансових ресурсів на реалізацію суспільно значимих проектів чи програм. Такими об'єктами громадського контролю останнім часом стали дії уряду Ю. Тимошенко щодо використання бюджетних коштів з порушеннями бюджетного законодавства [31], об'єкти будівництва "Євро-2012", газові контракти з Росією, проекти освоєння газоносного шельфу Чорного моря, реформування податкового законодавства, хід здійснення земельної реформи тощо.

Звичайно, увага державних контролерів та правоохоронних органів до таких об'єктів може мати характер політичних переслідувань, однак такі дослідження незалежних громадських організацій є результатом демократизації суспільства, яке бажає поставити під громадський (суспільний) контроль суспільно-значимі проблеми, шляхи їх вирішення і дії органів влади при цьому.

Все вищезазначене дає нам підстави стверджувати про появу нового виду фінансового контролю — *громадського*, котрий жорстоко не регламентований нормами законодавства, однак він існує в суспільстві, розвивається і вимагає від органів влади в центрі і на місцях створення певних умов для його ефек-

тивного здійснення, зокрема відкритості учасників бюджетного процесу щодо здійснених ними витрат, проведення відповідних публічних громадських слухань за участю представників влади, наявності потрібної оперативної інформації на зовнішніх сайтах державних органів і установ тощо.

Частково сутність державного фінансового контролю, його форми ми вже розглянули в попередніх розділах. У даному розділі більш детально зупинимося на аудиторському та внутрішньогосподарському контролі.

Аудиторський контроль здійснюється незалежними аудиторськими організаціями (чи окремими аудиторами) на договірних засадах на відміну від державного фінансового контролю, який здійснюється від імені держави різними контролюючими органами.

Господарський кодекс України (зокрема його стаття 363) дає таке визначення аудиту — *це перевірка бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності законодавству та встановленим нормативам.*

Аудит може проводитися за ініціативою суб'єктів господарювання (добровільний або ініціативний аудит), а також у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит).

Обов'язковий аудит здійснюється у випадках, передбачених законом, з метою захисту інтересів засновників підприємств (акціонерів, учасників, пайовиків) і держави від умисного викривлення показників фінансової звітності підприємства найманими посадовими особами суб'єкта господарювання.

Ініціативний аудит здійснюється на замовлення зацікавленої сторони (власника суб'єкта господарювання, акціонерів, учасників) за приватною угодою незалежно від того, чи передбачена аудиторська перевірка законом.

Аудиторська діяльність здійснюється з дотриманням таких принципів, як *незалежність, об'єктивність, компетентність та конфіденційність.*

Аудиторська діяльність регулюється Господарським Кодексом України, Законом України “Про аудиторську діяльність”, міжнародними стандартами аудиту (МСА) та іншими, прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Названі акти визначають правові засади, порядок здійснення аудиторської діяльності, обов’язки, відповідальність аудиторів і аудиторських організацій (а також суб’єктів господарювання при виконанні аудиту), повноваження Аудиторської палати України і професійної громадської організації аудиторів – Співки аудиторів України, встановлюють випадки, коли здійснення аудиту є обов’язковим.

Аудиторські послуги, як правило, надаються у формі аудиторських перевірок (аудиту) і пов’язаних з ними експертиз і консультацій з питань бухгалтерського обліку, звітності, оподаткування, аналізу фінансово-господарської діяльності, економіко-правового забезпечення підприємницької діяльності.

Внутрішньогосподарський контроль здійснюють відповідно до законодавства власники підприємств, організацій та установ з метою запобігання та виявлення перевитрат матеріальних і фінансових ресурсів, незаконного їх спрямування та використання.

Відповідно до положень Господарського кодексу України організацію внутрішньогосподарського контролю покладено на керівника підприємства. За результатами здійснення контрольних перевірок керівник підприємства приймає рішення та вживає заходи щодо усунення факторів, що негативно впливають на фінансово-господарську діяльність. В організації практичного здійснення внутрішньогосподарського контролю на підприємствах, в організаціях та установах провідна роль належить службі головного бухгалтера.

Відповідно до положень Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” головний бухгалтер або особа, на яку покладено ведення бухгалтерського обліку підприємства:

- забезпечує дотримання на підприємстві встановлених єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку

ку, складання і подання у встановлені строки фінансової звітності;

- організує контроль за відображенням на рахунках бухгалтерського обліку всіх господарських операцій;
- бере участь в оформленні матеріалів, пов'язаних з нестачею та відшкодуванням втрат від нестачі, крадіжки і псування активів підприємства;
- забезпечує перевірку стану бухгалтерського обліку у філіях, представництвах, відділеннях та інших відокремлених підрозділах підприємства.

Для забезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності підприємства зобов'язані проводити *інвентаризацію активів і зобов'язань*, під час якої перевіряються і документально підтверджуються їх наявність, стан і оцінка.

Об'єкти і періодичність проведення інвентаризації визначаються власником (керівником) підприємства, крім випадків, коли її проведення є обов'язковим згідно з законодавством.

Інколи у власників підприємств, організацій, установ із розгалуженою мережею філіалів, представництв, інших територіально відокремлених підрозділів, дочірніх підприємств виникає потреба у створенні внутрішньofірмової контрольно-ревізійної (аудиторської) служби, яка здійснює в системі підпорядкованих дочірніх підприємств тощо внутрішній *аудит як різновид внутрішньогосподарського контролю*.

Під час його виконання особливу увагу приділяють функціонуванню системи обліку, її відповідності встановленим нормативам, порівнянню витрат і результатів діяльності, розробці рекомендацій щодо забезпечення стабільності фінансового стану підприємства.

Державний, аудиторський і внутрішньогосподарський фінансовий контроль здійснюється у таких формах [41, с. 256]:

1. *За часом здійснення*: попередній, поточний і наступний (або подальший).
2. *За джерелами даних, що перевіряються*: документальний і фактичний.

3. *За методами здійснення*: аналіз, ревізія, перевірка, обстеження.

Основним методом наступного (або подальшого) фінансово-господарського контролю є *ревізія*. Вона ґрунтується на перевірці бухгалтерської і статистичної звітності, первинних документів, облікових реєстрів, фактичної наявності коштів і товарно-матеріальних цінностей.

Перевірка — це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів.

За результатами ревізії складають акт, а результати перевірки оформляють у вигляді довідки або доповідної записки про результати проведеної роботи.

На підставі акта ревізії видається наказ керівника та вживаються заходи щодо усунення виявлених порушень фінансової дисципліни, розробляються пропозиції щодо попередження порушень державної фінансової дисципліни, винні посадові особи притягуються до відповідальності.

За необхідності при виявленні зловживань і правопорушень, що мають ознаки злочину, матеріали ревізії передаються слідчим органам.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняттю “злочин” та його основним ознакам.
2. Охарактеризуйте поняття “економічний (фінансовий) злочин”. Його відмінність від адміністративного правопорушення.
3. Які види та групи економічних злочинів Ви знаєте?
4. Розкрийте сутність поняття “шахрайство”, що впливає із відповідного визначення, що його надає Кримінальний кодекс України.
5. На які категорії поділяються фінансові злочини проти фінансових інститутів у розвинених країнах?
6. Дайте характеристику фінансових злочинів, пов’язаних з використанням електронної апаратури.

7. Назвіть особливості суб'єкта фінансових злочинів, основні методи їх розслідування.
8. Охарактеризуйте роль державного фінансового контролю у виявленні та профілактиці правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері.
9. Розкрийте сутність системного пруденційного нагляду органів державного фінансового контролю.
10. Назвіть види і форми державного і недержавного фінансового контролю.



МАУП

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Конституція* України: Прийнята Верховною Радою України в 1996 р. (із змін. та допов.).
2. *Бюджетний кодекс* України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI.
3. *Податковий кодекс* України від 2 грудня 2010 р.
4. *Кримінальний кодекс* України.
5. *Закон* України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”.
6. *Закон* України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР (із змін. та допов., внесеними станом на 1 липня 2010 р.).
7. *Закон* України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586-XIV (із змін. та допов., внесеними станом на 1 липня 2010 р.).
8. *Закон* України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР (із змін. та допов., внесеними станом на 1 червня 2010 р.).
9. *Закон* України “Про державну податкову службу в Україні” від 04.12.1990 р. 509-XII (із змін. та допов., внесеними станом на 8 липня 2010 р.).
10. *Закон* України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26.01.1991 р. № 2939-XXI.
11. *Закон* України “Про Національний банк України” від 20.05.1999 р. № 679-XIV (із змін. та допов., внесеними до 20 жовтня 2010 р.).
12. *Закон* України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2001 р. № 2121-III (із змін. та допов., внесеними до 1 червня 2010 р.).
13. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 р. № 1232 “Положення про Державне Казначейство України”.

14. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1837 “Про затвердження положення про Міністерство фінансів України”.
15. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 884 “Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” (із змін та допов., внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1053).
16. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156 “Про стратегію розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади”.
17. *Порядок* відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного Казначейства: Затв. наказом Державного казначейства України від 02.12.2002 р. № 221; зареєстр. в Міністерстві юстиції України 17.12. 2002 р. № 976/7264.
18. *Наказ* Міністерства фінансів України та Головного управління Державного казначейства України від 10.12.1999 р. № 114 “Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ”.
19. *Порядок* застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ: Затв. наказом Міністерства фінансів України та Головного управління Державного казначейства України від 10.12.1999 р. № 114; зареєстр. в Міністерстві юстиції України 20.12.1999 р. № 890/4183.
20. *План* рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ: Затв. наказом Міністерства фінансів України та Головного управління Державного казначейства України від 10.12.1999 р. № 114.
21. *Інструкція* про кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення основних господарських операцій бюджетних установ: Затв. наказом Головного управління Державного казначейства України

- від 10.07.2000 р. № 61; зареєстр. в Міністерстві юстиції України 14.08.2000 р. № 497/4718.
22. *План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів*: Затвер. наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119.
 23. *Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”*.
 24. *Адамик Б. Л.* Національний банк і грошово-кредитна політика: Навч.-метод. посіб. / Укоопспілка; Львів. комерційна акад. / В. С. Загорський (уклад.). — Л.: Вид-во Львів. комерційної акад., 2003. — 180 с.
 25. *Александров В. Т., Ворона О. І., Германчук* та ін. Планування, облік, звітність, контроль в бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі. — Київ: НВП “АВТ”, 2004. — 528 с.
 26. *Вахненко Т. П.* Державний борг України та його економічні наслідки. — К.: Альтерпрес, 2000. — 152 с.
 27. *Вешкин Ю. Г., Авагян Г. Л.* Банковские системы зарубежных стран: Курс лекций: Учеб. пособие для студ., обучающихся по спец. “Финансы и кредит”, “Мировая экономика”. — М.: Экономист, 2004. — 399 с.
 28. *Галушка Є. О., Охрімівський О. В., Хижняк Й. С., Ротар Д. П.* Казначейська справа: Підручник. — Чернівці: Книги — ХХІ, 2008. — 464 с.
 29. *Данілов О. Д., Ліснічук О. А., Осипчук Л. Л., Стівчатий А. М.* / За ред. Стівчатого А. М. Казначейська справа в Україні. — К: “Вид. дім “Комп’ютерпрес”, 2007. — 316 с.
 30. *Єніфанов А. О., Сало І. В., Д’яконова І. І.* Бюджет і фінансова політика України. — К.: Наук. думка, 1997. — 304 с.
 31. *Звіт КРУ щодо Тимошенко*. Текст документа. Економічна правда. — [http:// www. eravda. com. ua/ publications/2010/10/2/253078/](http://www.eravda.com.ua/publications/2010/10/2/253078/).
 32. *Казначейська система виконання бюджету*: Підручник / С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Єрмоленко та ін. — К.: держ. торг.-екон. ун-т, 2000.

33. *Карлін М. І.* Бюджетна система України: Навч. посіб. — К.: Знання, 2008. — 428 с.
34. *Коваль М. І.* Методологічні проблеми організаційно-технічного забезпечення аналізу та експертизи державного бюджету в умовах функціонування АІАС “Держбюджет” // Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2009. — Вип. 3(22) — 256 с.
35. *Костюченко О. А.* Банківське право України. Банківська система. Національний банк. Комерційні банки. Розрахунки і кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці: Підручник. — 4-те вид. — К.: А. С. К., 2006. — 624 с.
36. *Осіпчук Л. Л.* Організація виконання бюджету (економіко-правовий аспект): Курс лекцій. — К.: МАУП, 1999.
37. *Петрашко П. Г., Чечуліна О. О., Александров В. Т.* та ін. Казначейська справа: У 2 т. — К.: НВП “АВТ”, 2004. — Т. 1. — 288 с.
38. *Петрашко П. Г., Чечуліна О. О., Александров В. Т., Булгакова С. О., Ордєнський К. М., Назарчук О. І., Сушко Н. І.* Казначейська справа: У 2 т. — К.: НВП “АВТ”, 2004. — Т. 2. — 496 с.
39. *Фінанси: Підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова.* — К.: Знання, 2008. — 611 с.
40. *Форкун І. В., Шацька В. М., Фролова Н. Л.* Основи казначейської справи: Навч. посіб. — Л.: Новий світ-2000, 2006. — 516 с.
41. *Фінанси (теоретичні основи): Підручник / М. В. Грідчина, В. Б. Захожай, Л. Л. Осіпчук та ін. / За наук. ред. М. В. Грідчиної, В. Б. Захожая.* — 2-ге вид., випр. і допов. — К.: МАУП, 2007. — 312 с.
42. *Центральний банк і грошово-кредитна політика: Навч.-метод. посіб. / Укоопспілка; Львів. комерційна акад. /*

В. С. Загорський (уклад.). – Л.: Вид-во Львів. комерційної акад., 2003. – 180 с.

43. *Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С.* Казначейська система: Підручник. – 2-ге вид. змін. й допов. – Тернопіль: Карт-бланш, 2006. – 818 с.

44. *Юрій С. І., Стоян В. І., Мац М. Й.* Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2008. – 590 с.



МАУП

В опорному курсі лекцій розглядаються проблеми організації виконання державного бюджету в Україні, сформованого відповідно до положень Бюджетного кодексу України, та проблеми запровадження казначейської системи його виконання, а також облік і звітність щодо його виконання. Наведено порівняльну характеристику бюджетів розвинених країн та зарубіжний досвід виконання бюджетів, а також проблеми захисту державних фінансів від злочинних посягань.

Для викладачів і студентів економічних та юридичних спеціальностей вищої школи, а також усіх, хто цікавиться питаннями удосконалення бюджетної системи України в цілому та бюджетного процесу зокрема.

М. І. Коваль, О. М. Назаренко, О. М. Коваль

Організація виконання бюджету (економіко-правові аспекти)

Опорний курс лекцій

Редактор *В. Д. Бондар*

Коректор *А. А. Гютюнник*

Комп'ютерне верстання *А. П. Нечипорук*

Оформлення обкладинки *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 26.04.12. Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 18,13. Обл.-вид. арк. 13,43. Наклад 1000 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

ДП "Видавничий дім "Персонал"

03039 Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*

Надруковано в друкарні ДП "Видавничий дім "Персонал"