

## БЮДЖЕТ І БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА



Василь ДЕМ'ЯНИШИН

### **БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*Розглянуто суть бюджетного фінансування, його принципи, форми і методи. Розкрито особливості бюджетного фінансування в сучасних умовах.*

*The essence of the budgetary financing, its principles, forms and methods are considered. The characteristic features of the budgetary financing nowadays are revealed.*

В умовах ринкових трансформацій бюджетне фінансування є одним із найважливіших регуляторів соціально-економічних процесів у суспільстві. Його метою було і буде забезпечення соціальних та економічних потреб держави відповідно до закріплених за нею у Конституції України функцій, а також вплив на різні напрями розвитку економіки, соціально-культурної сфери, соціального захисту населення.

Роль і значення бюджетного фінансування визначаються моделлю фінансових відносин у суспільстві. Оскільки в Україні за допомогою бюджету розподіляється третина ВВП, можна стверджувати, що бюджетне фінансування займає провідне місце у системі фінансового забезпечення суспільних потреб. Тому одним з найважливіших завдань сучасної фінансової науки і практики є посилення активного впливу цього виду фінансування на всі без виключення сторони соціально-економічного розвитку.

У вітчизняній економічній літературі питання бюджетного фінансування розглядають такі вчені як С. Булгакова, О. Василик, Л. Василенко, Г. Вознюк, О. Вовчак, Л. Єрмошенко, А. Загородній, В. Загорський, М. Карлін, О. Кириленко, С. Мочерний, В. Опарін, О. Романенко, Л. Сафонова, В. Федосов, С. Юрій та інші. Окремі питання, пов'язані з даною проблемою, піднімаються в періодичній літературі. Ознайомлення з наявними публікаціями дало можливість оцінити теоретичний і практичний рівень розробки проблем бюджетного фінансування. Як правило, у більшості джерел особлива увага акцентується на практичних аспектах і недооцінюється роль фінансової теорії, внаслідок чого у більшості випадків бюджетне фінансування є недостатньо ефективним і суспільство не отримує очікуваного результату.

Найважливішою невирішеною проблемою бюджетного фінансування є не-

відповідність його сучасних форм і методів науковим принципам. Часто це фінансування виконує не властиві йому функції. Не визначені пріоритетні напрями фінансування, часто держава його використовує для вирішення переважно поточних питань, у результаті чого не розв'язуються перспективні завдання. Наявність цих та інших проблем обумовили вибір теми дослідження та його актуальність.

Метою статті є оцінка теоретичних і практичних засад бюджетного фінансування та розробка пропозицій щодо його удосконалення в сучасних умовах.

Вітчизняними науковцями в економічній літературі бюджетне фінансування розглядається у широкому та вузькому розумінні. Широке трактування цього фінансування стосується визначення його місця та ролі у регулюванні соціально – економічних процесів. Так, наприклад, В. Родіонова підкреслює, що бюджетне фінансування – це "... основний метод формування та удосконалення народногосподарських пропорцій у галузевій структурі економіки; здійснюється шляхом надання бюджетних коштів об'єднанням, підприємствам, організаціям та установам на проведення заходів, передбаченим планом" [1, 140].

В. Оларін зазначає, що бюджетне фінансування видатків, "... відбиваючи перерозподіл отриманих державних доходів, відображається у формуванні вторинних, а в окремих випадках, і первинних доходів юридичних і фізичних осіб" [2, 122].

Дійсно, завдяки бюджетному фінансуванню держава регулює найважливіші пропорції, забезпечує функціонування та розвиток економіки, соціальної сфери, реалізує свої конституційні функції. Тому з боку суспільства цьому явищу приділяється особлива увага.

У вузькому значенні бюджетне фінансування розглядається з боку де-

ржави як форма бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – як форма фінансового забезпечення.

У першому випадку, розглядаючи бюджетне фінансування з боку держави, вітчизняні вчені акцентують свою увагу на те, що саме за допомогою цієї форми бюджетного механізму здійснюються видатки бюджетів. Так, наприклад, А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смовженко стверджують, що бюджетне фінансування – це "... форма централізованого виділення з державного бюджету фінансових ресурсів у вигляді безповоротного, безоплатного надання коштів, інвестицій на розвиток економіки, соціально – культурні заходи, оборону та інші громадські потреби" [3, 47]. Подібні визначення даються В. Загорським, О. Вовчак, І. Благуном, І. Чуй [4, 112], та іншими економістами.

Дещо розширене визначення наводить О. Васирик: "Бюджетне фінансування – це надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державне управління, оборону тощо" [5, 137]. Автори економічної енциклопедії та економічного енциклопедичного словника трактують бюджетне фінансування як "... надане в безповоротному порядку грошове забезпечення, виділення (асигнування) грошових коштів із державного (місцевого) бюджету на витрати, пов'язані з виконанням державних замовлень, державних програм, утримання державних організацій. Здійснюється у формі виділення грошових коштів (бюджетних асигнувань) за певним призначенням для досягнення загальнодержавних цілей або для покриття витрат галузей, підприємств, які перебувають на повному або частковому державному грошовому забезпеченні" [6, 127; 7, 69].

О. Романенко бюджетним фінансуванням називає процес "... надання грошових коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом" [8, 170–171].

Друга група економістів, зокрема, В. Опарін [2, 59], С. Юрій [9, 41], О. Кириленко [10, 42], М. Карлін [11, 55] та інші, розглядають бюджетне фінансування з боку суб'єктів господарювання як елемент їхнього фінансового (грошового) забезпечення. Наприклад, М. Карлін зазначає, що бюджетне фінансування – це "... надання грошового забезпечення підприємствам на видатки, пов'язані із здійсненням державних замовлень, виконання державних програм, утримання державних і комунальних установ й організацій" [11, 55].

Ми вважаємо такі підходи обґрунтованими. Дійсно, держава за допомогою бюджетного фінансування, як форми бюджетного механізму, забезпечує фінансування всіх заходів, пов'язаних з виконанням своїх функцій. Залежно від оптимального поєднання важелів, інструментів цього механізму, вмілого використання усіх наявних елементів можна досягти відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечити виконання стратегічних завдань. З іншого боку за допомогою бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення, створюються достатні фінансові можливості для функціонування і розвитку конкретних підприємств, організацій, установ, а також задовольняються мінімальні, гарантовані державою матеріальні потреби соціально незахищених громадян.

З наведених визначень можна зробити висновок, що бюджетному фінансуванню властиві такі ознаки:

- бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету;

- його зміст проявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам;
- надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом;
- перелік цих заходів відповідає функціям держави;
- бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення.

На нашу думку, бюджетне фінансування доцільно розглядати, з одного боку – як об'єктивне економічне поняття, а з іншого – як матеріальне вираження цього поняття.

Розглядаючи бюджетні відносини у частині розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів держави, ми переконуємося у тому, що ці процеси супроводжуються рухом розподіленої вартості у напрямі держава – суб'єкт отримання. Без таких відносин розподільні процеси не можуть бути завершеними, що не відповідатиме змісту категорії "державний бюджет". Отже, це завершення є об'єктивною умовою функціонування державного бюджету як економічної категорії і забезпечується за допомогою бюджетного фінансування. Таким чином, бюджетне фінансування характеризується об'єктивністю та існує незалежно від бажання суб'єктів відносин. Завдання суб'єктів відносин полягає у пізнанні цього об'єктивного поняття і використанні його у практичній діяльності.

За умов законодавчого та нормативного оформлення бюджетне фінансування набуває відповідного матеріального вираження. На практиці бюджетне фінансування виступає як процес, дія, елемент бюджетного механізму, форма фінансового забезпечення.

Таким чином, під бюджетним фінансуванням ми розуміємо сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Основою для бюджетного фінансування є затверджений бюджет та бюджетний розпис. Процес бюджетного фінансування здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку органами Державного казначейства України.

Бюджетне фінансування базується і здійснюється на основі наукових принципів. У вітчизняній літературі наводиться різний перелік цих принципів як за змістом, так і за кількістю (М. Карлін – 4 [11, 55], О. Романенко – 5 [8, 171–172], В. Загорський – 6 [4, 112], О. Василик – 7 [5, 137–138], Л. Василенко – 11 [12, 231–233] і т. д.), відсутній єдиний підхід до їхнього формування.

Враховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики до принципів цього фінансування ми відносимо: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; фінансування не під план, а в міру виконання планів по виробничих показниках, мережі, штатах і контингентах; ефективне використання коштів; фінансування у міру поступлення доходів; оптимальне поєднання усіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості; контрольованості. На нашу думку, при формуванні цих принципів, їхньому трактуванні доцільно опиратися на принципи бюджетної політики, адже бюджетне фінансування є інструментом її реалізації.

Принцип безповоротності означає, що бюджетні кошти, надані відповідним розпорядникам та отримувачам, використані на фінансування економіки, соціально-культурної сфери, соціального захисту населення, управління, оборони тощо не потребують повернення та прямого відшкодування. Безоплатність полягає у відсутності плати за виділені з бюджету кошти. Принцип безстроковості – це надання бюджетних коштів без встановлення термінів їхнього повернення.

Принцип плановості означає, що бюджетні кошти держави виділяються відповідно до закону про державний бюджет на плановий рік. Видатки місцевих бюджетів фінансуються на основі рішень місцевих рад про відповідний бюджет.

Цільовий характер бюджетного фінансування полягає у тому, що бюджетні видатки здійснюються виключно за цільовим призначенням відповідно до фінансових актів держави та фінансових планів суб'єктів бюджетних відносин.

Суть принципу фінансування не під план, а в міру виконання планів за виробничими показниками, мережі, штатах і контингентах означає, що бюджетні кошти виділяються не автоматично згідно із сумами, затвердженими у бюджеті чи фінансових планах, а з урахуванням фактичних обсягів виробництва і реалізації продукції, виконаних робіт, наданих послуг, чисельності штатних посад, кількісних і якісних показників роботи.

Принцип ефективного використання коштів означає, отримання максимального результату за рахунок мінімального обсягу бюджетних ресурсів або досягнення запланованих цілей за умови використання визначеної бюджетом суми коштів.

Фінансування у міру поступлення доходів забезпечується шляхом виділення наявних в бюджеті ресурсів у порядку фінансування тільки після того, як такі

кошти поступили у вигляді доходів до відповідного бюджету.

Принцип оптимального поєднання усіх джерел фінансування полягає у тому, що при визначенні обсягів бюджетного фінансування держава в першу чергу, враховує можливості одержання власних і кредитних ресурсів. І лише у разі об'єктивної ситуації, коли неможливо покрити витрати з зазначених джерел, вирішується питання на користь бюджетних коштів.

Суть принципу дотримання режиму економії застосовується у процесі використання ресурсів й проявляється в зменшенні норм витрат, раціональному використанні всіх наявних у суб'єкта бюджетних відносин ресурсів (матеріальних, трудових, фінансових).

Принцип повноти означає, що всі видатки бюджетних установ здійснюються з одного бюджету за рахунок коштів загального і спеціального фондів. Усі позабюджетні кошти бюджетних установ перед використанням, зараховуються до бюджету як доходи спеціального фонду.

Справедливість і неупередженість забезпечується тим, що бюджетне фінансування здійснюється на засадах справедливого й неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма без виключення розпорядниками і отримувачами коштів.

Суть принципу публічності й прозорості полягає в оприлюдненні показників звітів про виконання фінансових планів у частині використання бюджетних коштів їх розпорядниками та отримувачами, а також відкритому прийнятті відповідних рішень.

Принцип контрольованості означає використання всіх наявних видів, форм і методів бюджетного контролю стосовно кожного розпорядника й отримувача бюджетних коштів.

У теорії та практиці бюджетного фінансування важливе значення має правильний вибір й обґрунтування відповідних його форм. У науковій літературі зустрічаються різні підходи до вирішення цього питання. Так, наприклад, О. Василюк виділяє чотири форми бюджетного фінансування, зокрема, кошторисне фінансування, державне фінансування інвестицій, надання дотацій, надання субвенцій і субсидій [5, 139]; В. Загорський, О. Вовчак, І. Благун, І. Чуй – теж чотири але інші за змістом (проектне фінансування, бюджетні кредити, кошторисне фінансування, бюджетні трансферти) [4, 112]; Л. Сафонова, В. Опарін – бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, кошторисне фінансування, державні трансферти [13, 271; 2, 122]; О. Романенко – вісім форм: кошторисне фінансування бюджетних програм – закладів, установ і організацій бюджетної сфери; трансфертів населенню; бюджетних кредитів юридичним особам (у тому числі податкових кредитів на сплату податків); субвенцій і субсидій фізичним і юридичним особам; бюджетних інвестицій у статутні капітали діючих або новостворюваних юридичних осіб; бюджетних позик державним позабюджетним фондам; міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій, інших дотацій); кредитів іноземним державам [8, 172]; М. Карлін – лише дві форми: фінансування за системою "нетто-бюджет", яка характеризується наданням бюджетних ресурсів на досить обмежений перелік витрат, затверджених у бюджеті; фінансування за системою "брутто-бюджет", що застосовується для підприємств та установ, які повністю фінансуються з бюджету [11, 55] і т. д.

На нашу думку, під формами бюджетного фінансування слід розуміти способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів. У зв'язку з цим

найбільш вдалим до вибору таких форм можна вважати підхід О. Василика. Ми ж вважаємо доцільним за наведеними критеріями виділити три найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти.

У цілому, як справедливо зазначає В. Опарін, "форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, в яких функціонує бюджетний фонд держави. Із зміною конкретних умов господарювання поступово змінюються й самі форми бюджетного фінансування, а також межі їх застосування" [13, 77]. Потреби у розробці та удосконаленні цих форм пов'язані з цілями бюджетної політики держави, серед яких можна виділити дві групи – загальні і спеціальні. Загальні цілі, до яких відносяться формування та удосконалення галузевих, територіальних пропорцій, забезпечення структурних змін в економіці, досягаються за допомогою таких форм, як бюджетне інвестування та кошторисне фінансування. Реалізація спеціальних цілей, до яких відносяться особливі умови господарювання, соціальний захист населення на тому чи іншому етапі розвитку суспільства, забезпечується за допомогою державних трансфертів.

В економічній літературі роль основної форми бюджетного фінансування відводиться кошторисному, оскільки саме за його допомогою здійснюється переважна більшість видатків бюджетів, забезпечується функціонування виробничої та соціальної інфраструктур, оборони й управління. Більшість вітчизняних економістів, зокрема, С. Юрій, С. Булгакова та інші, під кошторисним фінансуванням розуміють "... забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально – культурної сфери, оборони, органів державного управління" [14, 200; 15, 122]. Подібні визначення даються А. Загород-

нім, Г. Вознюком та Т. Смовженко ("Фінансування кошторисно-бюджетне – надання державою коштів на утримання установ, що перебувають на бюджетному фінансуванні, здійснюване за фінансовими планами – кошторисами витрат" [3, 472]); В. Опаріним ("Кошторисне фінансування означає виділення коштів з бюджету на основі спеціального планового документа – кошторису" [2, 123]) та іншими науковцями.

Виходячи з наведених визначень можна зробити висновок, що кошторисне фінансування характеризується такими ознаками:

- виділенням коштів з бюджету та їх наданням установам і організаціям соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління, які перебувають на бюджетному фінансуванні;
- основним документом, за яким здійснюється таке надання бюджетних коштів є кошторис бюджетної установи.

На нашу думку, найбільш узагальненим визначенням можна вважати наступне. Кошторисне фінансування – це виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів та бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами. На відміну від попередніх, у запропонованому нами визначенні вказується джерело коштів (затверджений бюджет), документ, який регулює розподіл коштів (бюджетний розпис), отримувачі коштів (суб'єкти господарювання, які відносяться до бюджетних установ, включаючи різні галузі виробничої сфери та сфери послуг), а також основний документ, який відображає цілі, на які виділяються кошти (кошторис бюджетної установи).

Другою формою бюджетного фінансування вважається бюджетне інвестування, пов'язане з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну чи інноваційну діяльність. Бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування державних капітальних вкладень, проєктного фінансування конкретних інвестиційних проєктів, придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством. У процесі ринкових перетворень ця форма, на нашу думку, повинна використовуватися, у першу чергу, для структурної перебудови економіки, створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери, оборони країни та управління.

Третя форма бюджетного фінансування полягає у наданні державних трансфертів шляхом державного субсидювання (державні субсидії, державні субвенції, державні дотації) та державної допомоги населенню. Під державними трансфертами розуміють невідплатні і безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, які не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу [13, 271].

Важливою складовою державних трансфертів є державні субсидії. В економічній літературі наводяться різні підходи до визначення субсидій. Так, О. Василик під субсидіями розуміє "... невідплатні поточні виплати підприємствам, організаціям, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств" [5, 139]. Л. Сафонова вважає, що державні субсидії — це "... всі невідплатні поточні бюджетні виплати підприємствам та громадянам, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат

або поставки товарів чи надання послуг в обмін на проведені платежі" [13, 271]. Л. Василенко у зв'язку з тим, що межі поняття "субсидії" не визначені, пропонує субсидії умовно розглядати у вузькому та широкому розумінні. Вона робить наступний висновок: "До субсидій у вузькому розумінні прийнято відносити трансферти підприємствам з боку держави на фінансування поточних витрат. Субсидії у широкому розумінні — це усі форми втручання держави. Ці субсидії включають не тільки бюджетне фінансування, але й "приховані субсидії (непрямі)": пільгові кредити, багаторазова відстрочка виплати основної суми кредиту і процентів по ньому, списання податкової заборгованості, привілеї щодо отримання державних замовлень, користування державними землями і будівлями без оплати оренди і т. д." [12, 222].

Не має однозначних підходів до визначення терміна "субсидія" у вітчизняних нормативно-правових актах. Так, у Законі України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" субсидією вважається "... фінансова або інша підтримка державними органами виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання подібного товару, в результаті якої суб'єкт господарсько-правових відносин країни експорту одержує пільги (прибутки)" [17]. У Бюджетному кодексі України взагалі відсутнє трактування поняття "субсидія", хоча частково під нього підпадає термін "субвенція" як "... міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції" [18, 8].

Необхідність уточнення у вітчизняному законодавстві терміну "субсидія" та приведення його змісту до визначення, яке застосовується у міжнародній

практиці, пов'язані зі вступом України до СОТ. У світовій практиці визначення субсидії базується на трьох основних положеннях: наявності фінансового сприяння (внеску), наданні цього сприяння урядом або будь-яким державним органом на території СОТ, наявності вигоди. Виходячи з цього у СОТ субсидією вважають тільки такі заходи, які застосовуються урядом у формі фінансового сприяння або у будь-якій формі підтримки доходу чи цін, яка прямо чи опосередковано приводить до зростання експорту будь-якого товару з території країни, котра субсидує, чи до зменшення імпорту будь-якого товару на її територію.

Спробу наблизити значення терміна "субсидія" в Україні до вимог СОТ було зроблено у Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузями національної економіки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 182-р від 31.03.2003 р., відповідно до якої субсидія – це "... фінансова або інша підтримка державними органами виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання відповідного товару, в результаті чого суб'єкт господарювання отримує пільги (прибуток), тобто коли державні органи:

- здійснюють пряму передачу грошей (у формі дарування, дотацій, позики, участі в акціонерному капіталі тощо), потенційну пряму передачу грошей або зобов'язань (гарантій);
- відмовляються від справляння податків з доходів, які, як правило, підлягають справлянню, або не стягують їх (у разі встановлення податкових пільг, відстрочення сплати податку тощо);
- забезпечують суб'єктів господарювання майном (у тому числі товаром) чи послугами, крім призначених для створення загальної

інфраструктури, або закупають товари чи послуги;

- здійснюють платежі або доручають приватній установі виконувати одну чи більше зазначених у цьому пункті функцій" [19].

На нашу думку, положення про визначення субсидій, наведене у Концепції, доцільно доповнити державною підтримкою, яка пов'язана з відшкодуванням збитків. Упорядкування та уточнення терміну "субсидія" дасть змогу ввести його до чинного законодавства, включаючи Бюджетний кодекс України, забезпечити приведення вітчизняної термінології до норм СОТ.

Крім державних субсидій у процесі субсидіювання вітчизняна практика використовує державне дотування. Під державною дотацією розуміють кошти, що виділяються з бюджету підприємствам на покриття їхніх збитків, переважно у випадку, коли збитковість є результатом реалізації окремих напрямів державної політики. Поряд із дотаціями державне субсидіювання передбачає використання державних субвенцій як цільового виділення коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на фінансування певних програм і проектів на умовах пайової участі бюджету й отримувача коштів.

Одним із елементів державних трансфертів, як форми бюджетного фінансування, є державна допомога населенню, під якою розуміють допомогу, що надається фізичним особам за рахунок коштів бюджетів чи державних цільових фондів у грошовій або натуральній формах. Грошовими трансфертами вважаються поточні платежі фізичним особам у грошовій формі, які призначені для збільшення їхнього доходу, а натуральними трансфертами – державну допомогу населенню, яка надається у вигляді товарів, послуг, повністю або частково безоплатних. Такі трансферти,

як правило, охоплюють сферу соціального захисту населення і займають у бюджетах вагоме місце.

У цілому державне субсидювання у вигляді державних дотацій, державних субвенцій і державних субсидій та державні допомоги населенню є одними з важливих чинників захисту державних (суспільних) інтересів. На нашу думку, обсяг дотацій доцільно довести до оптимальної величини, не стимулюючи при цьому безгосподарність і марнотратство. Зважаючи на те, що субвенції у даний час використовуються для фінансування певних цільових проектів, програм і заходів, які мають загальнодержавне, регіональне чи місцеве значення, їхня роль у бюджетному фінансуванні буде зростати. Стосовно субсидій ми вважаємо доцільним проводити державну політику, спрямовану на їхнє поступове скорочення за рахунок розробки заходів, що сприятимуть пошуку інших ефективних джерел фінансування окремих потреб відповідних суб'єктів, котрим ці субсидії виділялися. Аналогічна пропозиція стосується державної допомоги населенню. Скорочення бюджетного фінансування на потреби державної допомоги населенню, на нашу думку, має супроводжуватися збільшенням номінальних і реальних доходів працюючих громадян, внаслідок чого можна суттєво скоротити чисельність соціально незахищених (малозабезпечених з числа працюючих) верств населення та одночасним зростанням обсягів виплат кожному окремо взятому громадянину, який за законом має право на отримання державної допомоги.

Ефективність бюджетного фінансування у значній мірі залежить від вибору відповідних методів. На певних етапах соціально-економічного розвитку в Україні використовувалися різні методи бюджетного фінансування. Так, до 1

липня 1993 року фінансування здійснювалося двома методами: з Державного бюджету України – методом відкриття кредитів; з місцевих бюджетів – методом перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на рахунки розпорядників коштів. Ці методи мали свої переваги і недоліки. Однак, у зв'язку із суттєвим поглибленням економічної кризи, гіперінфляцією та дефіцитністю бюджетних ресурсів з 1993 року, з метою збільшення ефективного управління доходами і видатками Державного бюджету України, введення касового порядку його виконання, посилення контролю за надходженнями, цільовим та економним використанням державних коштів, указом Президента України було надано право Міністерству фінансів України фінансувати видатки в межах наявних фінансових ресурсів у бюджеті. Це означало, що в Україні почав застосовуватися єдиний метод бюджетного фінансування – перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на рахунки розпорядників коштів, який проіснував до 1995 року.

Відповідно до указу Президента України у 1995 році було утворено Державне казначейство України і запроваджена казначейська система виконання бюджетів. Суть цієї системи полягає у тому, що виконання видаткової частини бюджетів здійснюється шляхом перерахування коштів з казначейського рахунка Державного казначейства на рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства розпорядників бюджетних коштів. Таким чином, був започаткований новий метод бюджетного фінансування – метод казначейського рахунку.

Особливість застосування цього методу була пов'язана з етапами формування системи касового виконання бюджетів за видатками. Так, з 1996 по 1998 роки використовувалася банківська сис-

тема, при якій процес перерахування бюджетних коштів здійснювався уповноваженими органами. З 01.05.1998 року по 2001 рік на зміну банківській почала застосовуватися змішана, а з 2001 року – казначейська система, яка існує по сьогоднішній день.

Метод казначейського рахунку, з одного боку, має свої переваги, а з іншого – недоліки. Переваги такого методу полягають у: забезпеченні з боку держави ефективного розподілу бюджетних коштів, своєчасному і повному фінансуванні видатків; здійсненні державного контролю за видатками; можливості оперативно розпоряджатися бюджетними ресурсами; створювати реальні фінансові можливості для реалізації державних програм і завдань. Однак, на нашу думку, застосування цього методу супроводжується недоліками, пов'язаними з: обмеженням бюджетних прав органів місцевого самоврядування; обмеженням прав і повноважень та ініціативи розпорядників бюджетних коштів; несвоєчасним освоєнням бюджетних коштів отримувачами; недофінансуванням, затримкою фінансування розпорядників бюджетних коштів особливо у кінці бюджетного року; перекладенням відповідальності (без належних прав) за використання коштів з розпорядників, органів державної влади, управління, місцевого самоврядування на органи Держказначейства тощо. У цілому, пристосована до українських реалій французька казначейська система є далеко не ідеальною і потребує суттєвого удосконалення.

Однак ми не ставимо перед собою мету детально характеризувати особливості цього методу бюджетного фінансування. На нашу думку, метод казначейського рахунку є прогресивний і за умов його удосконалення та приведення у відповідність до європейських аналогів

здатний забезпечити реалізацію стратегічних і тактичних цілей держави.

У сучасній вітчизняній економічній літературі зустрічаються інші підходи до трактування методів бюджетного фінансування. Так, наприклад, М. Карлін вважає, що здійснення бюджетного фінансування "... передбачає використання таких методів: 1) пряме бюджетне фінансування, сутність якого полягає в надання бюджетних асигнувань, які забезпечуються відповідними джерелами надходжень; 2) трансферти, використання яких здійснюється у випадку незабезпеченості необхідних витрат відповідними джерелами надходжень або недостатності цих джерел на регіональному рівні" [11, 55–56]. На нашу думку, подібні підходи не розкривають методи бюджетного фінансування, а швидше всього, мають відношення до форм фінансування. Адже під методами ми розуміємо конкретні прийоми і техніку виділення бюджетних коштів відповідним розпорядникам у процесі використання тих чи інших форм фінансування. У зв'язку з цим запропоновану класифікацію не можна вважати методами бюджетного фінансування.

Особливості бюджетного фінансування в сучасних умовах пов'язані із реалізацією засад бюджетної реформи, розробкою основних напрямів конституційної реформи та трансформацію соціально-економічних процесів у суспільстві. Результати таких перетворень відобразилися на динаміці та структурі видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією, яка представлена у табл. 1. Саме економічна класифікація дає можливість прослідкувати зміни акцентів держави стосовно цільового спрямування видатків бюджетів, що відповідає реалізації такого важливого принципу бюджетного фінансування як його цільовий характер.

Таблиця 1

Динаміка та структура видатків зведеного бюджету України  
за економічною класифікацією, 2000–2005 рр.

| №<br>з/п | Показники                                                                                                      | Роки         |              |              |              |              |               | Відхилення<br>у 2005 р.<br>порівняно з<br>2000 р. |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------------------------------------------|
|          |                                                                                                                | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005          |                                                   |
| 1        | Поточні видатки – у млрд. грн.<br>– у %                                                                        | 42,8<br>89,0 | 48,8<br>87,9 | 53,4<br>88,6 | 63,9<br>84,3 | 80,6<br>78,6 | 123,5<br>87,0 | +80,7<br>-2                                       |
|          | у т. ч.                                                                                                        |              |              |              |              |              |               |                                                   |
| 1.1.     | Видатки на товари і послуги<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                         | 25,8<br>53,7 | 30,2<br>54,4 | 34,7<br>57,6 | 43,9<br>57,9 | 52,5<br>51,2 | 71,2<br>50,1  | +45,4<br>+3,6                                     |
|          | з них:                                                                                                         |              |              |              |              |              |               |                                                   |
| 1.1.1.   | Оплата праці працівників бюджетних<br>установ<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                       | 10,3<br>21,5 | 13,6<br>24,4 | 16,3<br>27,0 | 20,3<br>26,8 | 25,6<br>25,0 | 33,3<br>23,4  | +23,3<br>+1,9                                     |
| 1.1.2.   | Нарахування на зарплату<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                             | 2,9<br>6,1   | 3,7<br>6,6   | 4,5<br>7,4   | 5,5<br>7,3   | 7,2<br>7,0   | 9,4<br>6,6    | +6,5<br>+0,5                                      |
| 1.1.3.   | Придбання предметів, матеріалів і послуг<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                            | 5,4<br>11,3  | 7,1<br>12,9  | 7,6<br>12,6  | 9,4<br>12,4  | 11,8<br>11,5 | 12,8<br>9,0   | +7,4<br>-2,3                                      |
| 1.1.4.   | Видатки на відрядження<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                              | 0,2<br>0,4   | 0,3<br>0,5   | 0,3<br>0,5   | 0,4<br>0,5   | 0,6<br>0,6   | 0,5<br>0,4    | +0,3<br>-                                         |
| 1.1.5.   | Оплата комунальних послуг та енергоносіїв<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                           | 2,3<br>4,7   | 2,6<br>4,7   | 2,9<br>4,7   | 3,5<br>4,6   | 3,5<br>3,4   | 3,9<br>2,8    | +1,6<br>-1,9                                      |
| 1.1.6.   | Дослідження і розробки, видатки<br>державного (регіонального) значення<br>– у млрд. грн.<br>– у %              | 4,7<br>9,8   | 2,9<br>5,3   | 3,3<br>5,4   | 4,8<br>6,3   | 3,8<br>3,7   | 11,2<br>7,9   | +6,5<br>-1,9                                      |
| 1.2.     | Виплата процентів (доходу) за<br>зобов'язаннями<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                     | 4,3<br>9,0   | 4,0<br>7,1   | 2,8<br>4,7   | 2,5<br>3,3   | 3,1<br>3,0   | 3,5<br>2,5    | -0,8<br>-6,5                                      |
| 1.3.     | Субсидії і поточні трансферти<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                       | 12,7<br>26,3 | 14,7<br>26,4 | 15,9<br>26,3 | 17,4<br>23,0 | 25,0<br>24,4 | 48,8<br>34,4  | +36,1<br>+8,1                                     |
|          | з них:                                                                                                         |              |              |              |              |              |               |                                                   |
| 1.3.1.   | – підприємствам, установам, організаціям<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                            | 4,3<br>8,9   | 4,2<br>8,0   | 4,5<br>7,5   | 5,8<br>7,7   | 7,5<br>7,3   | 9,7<br>6,8    | +5,4<br>-2,1                                      |
| 1.3.2.   | – населенню<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                                         | 8,2<br>17,1  | 10,1<br>18,1 | 11,3<br>18,7 | 11,3<br>14,9 | 17,3<br>16,9 | 38,9<br>27,4  | +30,7<br>+10,3                                    |
| 2.       | Капітальні видатки – у млрд. грн.<br>– у %                                                                     | 4,8<br>9,9   | 6,3<br>11,3  | 7,1<br>11,7  | 11,5<br>15,2 | 20,8<br>20,3 | 18,2<br>12,8  | +13,4<br>+2,9                                     |
|          | у т. ч.                                                                                                        |              |              |              |              |              |               |                                                   |
| 2.1.     | Придбання основного капіталу<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                        | 3,2<br>6,6   | 4,5<br>8,2   | 5,1<br>8,5   | 7,4<br>9,8   | 9,6<br>9,4   | 8,3<br>5,8    | +5,1<br>-0,8                                      |
| 2.2.     | Створення державних запасів і резервів,<br>придбання землі і нематеріальних активів<br>– у млрд. грн.<br>– у % | 0,8<br>1,6   | 0,2<br>0,5   | 0,3<br>0,5   | 0,6<br>0,8   | 0,8<br>0,8   | 0,5<br>0,4    | -0,3<br>-1,2                                      |
| 2.3.     | Капітальні трансферти<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                               | 0,8<br>1,7   | 1,5<br>2,7   | 1,6<br>2,7   | 3,5<br>4,6   | 10,3<br>10,0 | 9,3<br>6,6    | +8,5<br>+4,9                                      |
| 3.       | Нерозподілені видатки<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                               | 0,2<br>0,5   | 0,3<br>0,6   | -<br>-       | -<br>-       | -<br>-       | -<br>-        | -0,2<br>-0,5                                      |
| 4.       | Кредитування<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                                        | -0,1<br>-0,2 | 0,1<br>0,2   | -0,2<br>-0,3 | 0,4<br>0,5   | 1,1<br>1,1   | 0,3<br>0,2    | -0,2<br>-0,5                                      |
|          | Всього видатків<br>– у млрд. грн.<br>– у %                                                                     | 48,1<br>100  | 55,5<br>100  | 60,3<br>100  | 75,8<br>100  | 102,5<br>100 | 142,0<br>100  | X<br>X                                            |

Примітка: розраховано [20; 21].

Результати аналізу наведених у табл. 1 даних свідчать про загальну тенденцію зростання у 2000–2005 рр. обсягів і частки фінансування капітальних видатків при одночасному скороченні частки поточних видатків, незважаючи на скорочення обсягів і питомої ваги капітальних видатків у 2005 році. Так, за аналізований період сума капітальних видатків збільшилася у 3,8 разів і досягнула 18,2 млрд. грн. (у 2004 р. – 20,8), а їхня частка у загальному обсязі зросла на 2,9 пункта. Одночасно спостерігається збільшення поточних видатків у 2,9 раза при скороченні їхньої питомої ваги на 2 пункти. Хоча ці тенденції можна вважати позитивними, оскільки темпи росту фінансування капітальних видатків випереджають зростання поточних, однак частка останніх залишається найбільшою і складає 87%.

У складі поточних видатків домінують фінансування видатків на товари і послуги (51,1%) і на субсидії та поточні трансферти (34,4%), при чому частка цих видатків характеризується нестабільною тенденцією. Так, наприклад, у 2000–2003 рр. питома вага видатків на товари і послуги зростала з 53,7 до 57,9%, то у 2003–2005 рр. вона скоротилася до 50,1% і склала 71,2 млрд. грн. Субсидії і поточні трансферти упродовж 2000–2003 рр. характеризувалися відносною стабільністю, а у 2003–2005 рр. зросли з 23,0 до 34,4% і досягнули 48,8 млрд. грн. Третя група поточних видатків – виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями має чітко виражену тенденцію до скорочення (за 2000–2005 рр. їхня частка зменшилась з 9,0 до 2,5%, а сума – з 4,3 до 3,5 млрд. грн.).

Аналізуючи динаміку і структуру найбільшої за обсягом групи видатків на товари і послуги ми спостерігаємо нестабільні тенденції з усіх її складових. Так, фінансування видатків на оплату праці

працівників бюджетних установ при зростанні абсолютних сум за 2000–2005 рр. з 10,3 до 33,3 млрд. грн. відносно загальної суми видатків у 2000–2002 рр. збільшилось з 21,5 до 27,0%, а у 2002–2005 рр. – скоротилось до 23,4%, хоча за весь аналізований період частка витрат на оплату праці зросла на 1,9 пункта. Аналогічні тенденції спостерігаються щодо фінансування видатків на нарахування на зарплату, частка яких збільшилась за 2000–2005 рр. на 0,5 пункта і склала 6,6%, а сума видатків досягла 9,4 млрд. грн.

Фінансування по інших важливих групах видатків на товари і послуги (крім видатків на відрядження) характеризується зростанням абсолютних сум і зниженням частки у загальному обсязі видатків. Так, наприклад, за 2000–2005 рр. видатки на придбання медикаментів, матеріалів і послуг збільшились з 5,4 до 12,8 млрд. грн. при одночасному зменшенні питомої ваги з 11,3 до 9,0%; видатки на оплату комунальних послуг при зростанні обсягів за цей період з 2,3 до 3,9 млрд. грн. скоротилися на 1,9 пункта, а видатки на дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення збільшилися з 4,7 до 11,2 млрд. грн. при одночасному скороченні їхньої питомої ваги з 9,8 до 7,9%.

У підгрупі субсидій і поточних трансфертів спостерігаємо протилежні тенденції. Так, зростання субсидій і поточних трансфертів підприємствам, установам і організаціям упродовж 2000–2005 рр. з 4,3 до 9,7 млрд. грн. супроводжувалося скороченням їхньої частки з 8,9 до 6,8%, а майже п'ятиразове зростання субсидій і поточних трансфертів населенню (з 8,2 до 38,9 млрд. грн.) – збільшенням частки на 10,3 пункта (з 17,1 до 27,4%).

Нестабільні тенденції характерні і для окремих підгруп капітальних видатків. Найбільшу частку цих видатків займають капітальні трансферти, що

за період 2000–2004 рр. зросла з 1,7 до 10,0%, однак у 2005 р. зменшилася до 6,6%. Фінансування видатків на придбання основного капіталу характеризується зростанням частки у 2000–2003 рр. з 6,6 до 9,8% та її скороченням у 2003–2005 рр. до 5,8%.

Проаналізувавши динаміку і структуру видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією у 2000–2005 рр., можна зробити такі узагальнення:

- найбільшу частку серед видатків зведеного бюджету займають поточні видатки, однак темпи їхнього зростання відстають від темпів росту капітальних видатків, що свідчить про поступову переорієнтацію бюджетного фінансування на розширене відтворення, хоча такі тенденції є малозначущими;
- третина видатків зведеного бюджету припадає на фінансування оплати праці (з включенням нарахувань на зарплату – 42,7%). Це свідчить про односторонність бюджетного фінансування і його орієнтацію на процеси споживання;
- у складі субсидій і поточних трансфертів дуже швидкими темпами зростають субсидії і поточні трансферти населенню, частка яких у 2005 р. у загальному обсязі видатків бюджету склала 27,4%, що свідчить про соціальне спрямування бюджетних видатків.

У результаті дослідження теоретичних і практичних засад бюджетного фінансування та його особливостей у сучасних умовах ми прийшли до таких висновків.

1. Бюджетне фінансування доцільно розглядати, з одного боку – як об'єктивне економічне поняття, а з іншого – як матеріальне вираження цього поняття. На нашу думку, бюджетне фінансуван-

ня – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного й безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом.

2. Враховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики, до принципів цього фінансування ми пропонуємо відносити: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; фінансування не під план, а в міру виконання плану по виробничих показниках, мережі, штатах і контингентах; ефективне використання коштів; фінансування у міру поступлення доходів; оптимальне поєднання усіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; контрольованість. Ми вважаємо, що при формулюванні цих принципів і їхньому трактуванні доцільно опиратися на принципи бюджетної політики.

3. На нашу думку, під формами бюджетного фінансування слід розуміти способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів. У зв'язку з цим найбільш вдалим до вибору таких форм можна вважати підхід О. Василика. Ми ж вважаємо доцільним за наведеними критеріями виділити три найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти.

4. Під кошторисним фінансуванням ми пропонуємо вважати виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів та бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими

планами – кошторисами. На відміну від існуючих, у запропонованому нами визначенні вказується джерело коштів (затверджений бюджет), документ, який регулює розподіл коштів (бюджетний розпис), отримувачі коштів (суб'єкти господарювання, які відносяться до бюджетних установ, включаючи різні галузі виробничої сфери та сфери послуг) та основний документ, який відображає цілі, на які виділяються кошти (кошторис бюджетної установи).

5. У процесі розвитку державного субсидювання вважаємо доцільним обсяг дотації довести до оптимальної величини, не стимулюючи при цьому безгосподарність та марнотратство. Зважаючи на те, що субвенції у даний час використовуються для фінансування певних цільових проектів, програм та заходів, які мають загальнодержавне, регіональне чи місцеве значення, їхня роль у бюджетному фінансуванні зростатиме. Стосовно субсидій та державних допомог населенню вважаємо доцільним проводити державну політику, спрямовану на їхнє поступове скорочення за рахунок розробки заходів, що сприятимуть пошуку інших ефективних джерел фінансування окремих потреб відповідних суб'єктів, котрим ці субсидії виділяються.

6. Результати аналізу динаміки і структури видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією у 2000–2005 рр. свідчить, з одного боку, про зростання частки видатків на оплату праці із нарахуванням на зарплату до 42,7%, що характеризує односторонність бюджетного фінансування і його орієнтацію на процеси споживання, суттєве зростання субсидій і поточних трансфертів населенню до 27,4%, що характеризує соціальну спрямованість бюджетних видатків, а з іншого – випереджуючі темпи зростання капітальних видатків

порівняно з поточними, що означає поступову переорієнтацію бюджетного фінансування на розширене відтворення, хоча такі тенденції є малозначущими.

### Література

1. Родионова В. М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 143 с.
2. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2001. – 240 с.
3. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. – 2-ге видання, виправлене та доповнене. – Львів: Видавництво "Центр Європи", 1997. – 576 с.
4. Фінанси: Навч. посібник / В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Г. Благуно, І. Р. Чуй. – К.: Знання, 2006. – 247 с.
5. Василюк О. Д., Паєлюк К. В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
6. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2000. – 864 с.
7. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. Т. 1 / за ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ, 2005. – 616 с.
8. Романенко О. Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
9. Фінанси: вишкіл студії: Навчальний посібник / За заг. ред. д. е. н., проф. Юрія С. І. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 357 с.
10. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): Навчальний посібник. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212 с.
11. Державні фінанси у транзитивній економіці: Навчальний посібник (Кар-

лін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін.) За заг. ред. д. е. н., проф. Карліна М. І. – К.: Кондор, 2003. – 200 с.

12. Формування та фінансування бюджетної системи України [Монографія] / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.

13. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

14. Юрій С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.

15. Бюджетна система України: Навч. посіб. (Булгакова С. О., Василенко Л. І., Єрмошенко Л. В., Огонь Ц. Г., Масленнікова Т. О., Чечуліна О. О. / За ред. С. О. Булгакової. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. – 288 с.

16. Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень

щодо застосування кредитування бюджету. Наказ Державного казначейства України № 194 від 04.11.2004 р. // Все про бухгалтерський облік. – Липень, 2005.

17. Закон України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" від 22.12.1998 р. № 331-XIV. / Офіційний вісник України. – 1999. – № 7, ст. 231.

18. Бюджетний кодекс України. – Вінниця: Книга – Вега, 2004. – 108 с.

19. Концепція перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки. Затверджена розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 р. № 182.

20. Бюджет України за 2002 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України. – К., 2003. – 317 с.

21. Бюджет України за 2005 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України. – К., 2006. – 292 с.