

Міністерство освіти і науки України  
Тернопільський національний економічний університет  
Національне агентство України з питань державної служби



*До 50-ти річчя  
Тернопільського національного  
економічного університету*

# **УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ І ВИДАТКАМИ**

***Навчальний посібник***

*За редакцією к.е.н., доцента Б.С. Малиняка*

Тернопіль  
Видавництво Астон  
2015

**УДК 338.2(336.2+336.5)**  
**ББК 65.261я73**  
**У 67**

**АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:**

*Б.С. Малиняк* – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (вступ, розділи 1, 3, 4, 5);  
*В.С. Толуб'як* – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, д.н.держ.упр. (розділ 1); *В.П. Горин* – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (розділ 6); *В.В. Письменний* – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (розділ 2).

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

*В.Л. Андрущенко* – завідувач кафедри податків та оподаткування Національного університету Державної податкової служби України, д.е.н., професор; *Б.М. Андрушків* – завідувач кафедри менеджменту підприємницької діяльності Тернопільського національного технічного університету ім. І. Пулюя, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України; *А.А. Григорук* – завідувач кафедри філософії та економічної теорії Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка, к.е.н., доцент.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 6 від 17.12.2014)*

**Управління державними доходами і видатками:** навч. посіб.  
У 67 [Б.С. Малиняк, В.С. Толуб'як, В.П. Горин, В.В. Письменний]; за ред. Б.С. Малиняка. – Тернопіль: Астон, 2015. – 154 с.

ISBN 978-966-308-585-2

В навчальному посібнику розглянуто коло питань, що стосуються основних положень управління державними доходами; методів оцінювання доцільності державних видатків; управління державними інвестиціями; зарубіжного досвіду управління державними доходами і видатками.

Навчальний посібник, насамперед, призначений для слухачів магістратури галузі знань 1501 “Державне управління” спеціальності 8.15010002 “Державна служба”. Разом з тим, він буде корисний для науковців, практиків-фінансистів, викладачів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто прагне поглибити знання з проблем управління державними доходами та видатками.

**УДК 338.2(336.2+336.5)**  
**ББК 65.261я73**

© Б.С. Малиняк, В.С. Толуб'як,  
В.П. Горин, В.В. Письменний, 2015.  
© ТзОВ “Видавництво Астон”, 2015.  
© Видавництво “Вектор”, 2015.

ISBN 978-966-308-585-2

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
<b>Розділ 1. ЗМІСТ, ПРЕДМЕТ, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ І ВИДАТКАМИ</b>	
1.1. Обґрунтування державного втручання в економіку .....	7
1.2. Причини втручання держави в ринкову економіку, що зумовлені порушеннями функціонування ринку .....	8
1.2.1. Неєфективність конкуренції .....	8
1.2.2. Виробництво суспільних послуг .....	8
1.2.3. Наявність зовнішніх ефектів (екстерналії) .....	9
1.2.4. Асиметричність інформації .....	10
1.2.5. Неповні ринки.....	10
1.2.6. Безробіття, інфляція і дисбаланс.....	10
1.3. Соціальна нерівність як передумова для державного втручання .....	11
1.4. Функції суспільних фінансів .....	12
1.5. Поняття, предмет та принципи управління державними доходами і видатками.....	15
1.6. Основи формування державних доходів і видатків .....	17
Запитання для перевірки знань:.....	18
<b>Розділ 2. ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ</b>	
2.1. Прогнозування доходів державного бюджету.....	20
2.2. Середньострокове бюджетне планування доходів .....	25
2.3. Організація бюджетного планування.....	30
2.4. Порядок виконання дохідної частини державного бюджету	34
Запитання для перевірки знань:.....	39
<b>Розділ 3. ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ</b>	
3.1. Теоретичні основи формування державних видатків у демократичній державі .....	41
3.2. Роль державних видатків у реалізації функцій суспільних фінансів .....	42
3.3. Розмежування фінансування та виробництва суспільних послуг.....	45
3.4. Принципи управління державними видатками.....	47
3.5. Етапи планування державних видатків .....	50
Запитання для перевірки знань:.....	50
<b>Розділ 4. ОЦІНЮВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ</b>	
4.1. Методи аналізу “витрати–вигоди” і “витрати–корисність” ...	52
4.2. Концептуальні підходи до кількісної оцінки корисності бюджетних видатків .....	54

4.3. Методи визначення вигід від державних видатків.....	56
4.3.1. Економія факторів .....	56
4.3.2. Замінність і взаємодоповнюваність .....	57
4.3.3. Метод обліку витрат .....	58
4.3.4. Метод зіставлення ринкових цін .....	59
4.3.5. Міграція .....	59
4.3.6. Гіпотеза виборця-центриста.....	60
4.3.7. Всенародний референдум .....	61
4.3.8. “Польовий” експеримент .....	62
Запитання для перевірки знань:.....	63
<b>Розділ 5. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ</b>	
5.1. Сутність державних інвестицій .....	64
5.2. Функції бюджетних інвестицій .....	66
5.2.1. Функція створення й поновлення основних фондів, які необхідні для виробництва суспільно необхідних товарів і послуг .....	67
5.2.2. Перерозподільча функція .....	70
5.2.3. Стабілізації економіки .....	71
5.3. Класифікація бюджетних інвестицій .....	72
5.3.1. Інвестиції в бюджетний сектор .....	74
5.3.2. Інвестиції в інфраструктуру.....	74
5.3.3. Інвестиції для забезпечення соціального захисту .....	78
5.3.4. Інвестиції в реальний сектор економіки .....	79
Запитання для перевірки знань:.....	85
<b>Розділ 6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ І ВИДАТКАМИ</b>	
6.1. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів.....	87
6.2. Зарубіжний досвід виконання бюджетів за видатками.....	90
6.3. Світова практика управління державними запозиченнями	94
6.4. Практика державно-приватного партнерства у зарубіжних країнах.....	97
6.5. Зарубіжний досвід організації державних закупівель .....	100
Запитання для перевірки знань:.....	105
<b>САМОСТІЙНА РОБОТА .....</b>	<b>106</b>
<b>ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.....</b>	<b>112</b>
<b>ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ.....</b>	<b>122</b>
<b>ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК .....</b>	<b>132</b>
<b>ЛІТЕРАТУРА .....</b>	<b>134</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>146</b>

## **ВСТУП**

Дисципліна “Управління державними доходами і видатками” посідає важливе місце в навчальному процесі й спрямована на вивчення основних закономірностей управління державними доходами та видатками, застосування набутих навиків на практиці. Сьогодні в Україні зростає необхідність реформування державних фінансів. Причиною цього є те, що в умовах активної трансформації економічних відносин, значну частину елементів управління державними фінансами успадковано ще з командно-адміністративної системи.

Застосування застарілих методів управління державними доходами і видатками, що не відповідають умовам демократичного суспільства, призводить до зниження ефективності бюджетної політики, розбалансування бюджету, загострення соціально-економічних проблем тощо. Метою удосконалення управління суспільних фінансових ресурсів є підвищення ефективності їх перерозподілу через бюджетну систему, оптимізація складу, обсягів і структури доходів та видатків бюджету для досягнення економічної ефективності й підвищення соціальної справедливості.

З огляду на це, головним завданням курсу є вивчення теоретичних та практичних аспектів управління державними доходами і видатками. Оволодіння ним має виробити навички застосування сучасних методів управління державними фінансами, зокрема, механізму планування доходів і видатків держави, прийомів оцінювання доцільності бюджетних видатків, організації виконання бюджету за доходами та видатками, побудови ефективної системи інформаційного забезпечення управління державними доходами і видатками.

Дисципліна “Управління державними доходами і видатками” спрямована на підготовку слухачів магістратури галузі знань 1501 “Державне управління” спеціальності 8.15010002 “Державна служба”. Її вивчення ґрунтується на засвоєнні та поглибленні знань блоку нормативних та вибіркового дисцип-

лін “Фінанси”, “Бюджетна система”, “Бюджетний менеджмент”, “Податкова система”, “Казначейська система виконання державного бюджету” й ін.

Призначення навчального посібника полягає в тому, щоб допомогти слухачам вивчити курс “Управління державними доходами і видатками”, сприяти у засвоєнні теоретичного матеріалу та підготовці до практичних занять. Беручи до уваги те, що програмою курсу передбачено обмежену кількість лекцій та практичних занять, значна увага приділяється самостійній роботі слухачів магістратури. Це вимагає активної роботи над опрацюванням законодавства, спеціальної навчально-методичної літератури та наукових праць.

## Розділ 1.

# ЗМІСТ, ПРЕДМЕТ, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ І ВИДАТКАМИ

---

### 1.1. Обґрунтування державного втручання в економіку

Основними причинами для втручання держави в економіку вчені вважають провали ринку (економічну неефективність) і нерівність (несправедливість, соціальну неефективність) (рис. 1.1).

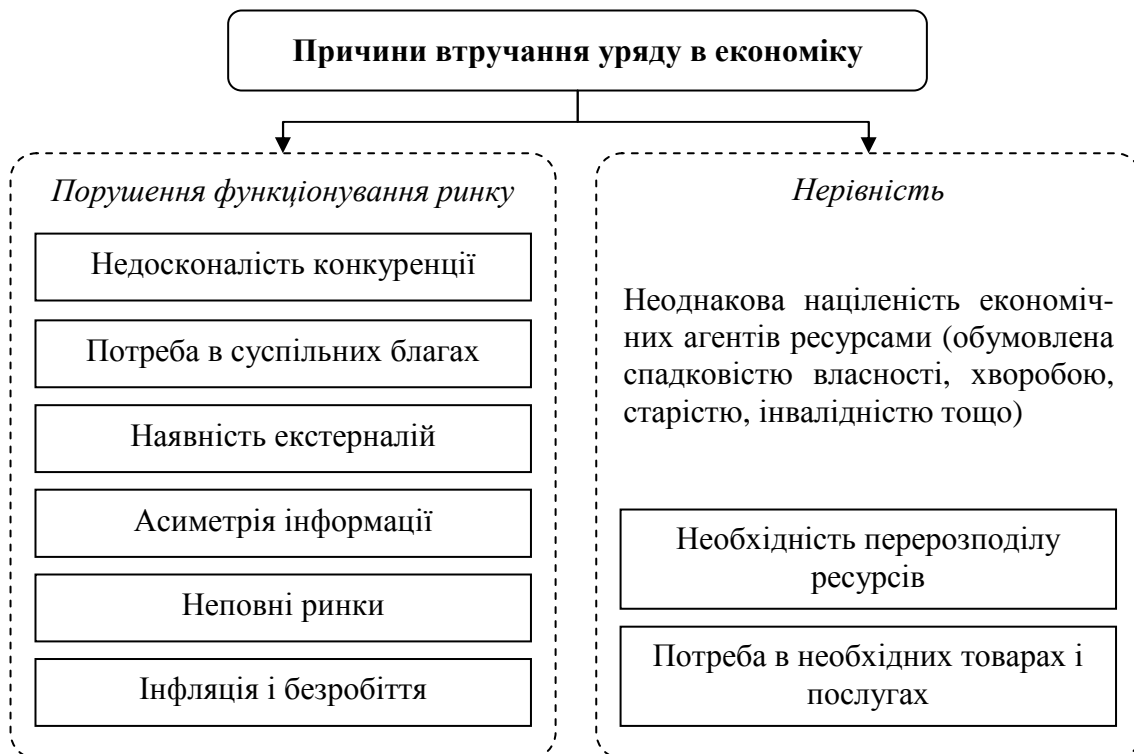


Рис. 1.1. Причини державного втручання в ринкову економіку

Порушення функціонування ринку – економічна ситуація, за якої ринок неспроможний за допомогою властивих йому інструментів та механізмів самостійно регулювати попит і пропозицію.

## **1.2. Причини втручання держави в ринкову економіку, що зумовлені порушеннями функціонування ринку**

### **1.2.1. Неефективність конкуренції**

Необхідною умовою функціонування ринкової економіки є наявність розвиненої конкуренції. Однак у деяких галузях економіки (зв'язок, інфраструктура й ін.) є відносно невелика кількість фірм або ж одна чи дві фірми, деякі з них створюються урядом, що займають велику частку ринку. В інших випадках існують певні бар'єри на шляху до ринку, що спричиняються явищем, яке економісти називають “зростаючим ефектом масштабу”.

Мова йде про ті випадки, коли витрати на виробництво (на одиницю випуску) зменшуються разом зі зростанням масштабу виробництва. Такі умови передбачає, зокрема, відсутність сильної конкуренції. Поширення монополії у ринковому господарстві призводить до того, що окремі суб'єкти одержують монопольний прибуток за рахунок неповного насичення ринку, що дає змогу суттєво підвищувати ціну продукції<sup>1</sup>.

### **1.2.2. Виробництво суспільних послуг**

Існують деякі товари, які не пропонуються на ринку або ж якщо пропонуються, то у недостатній кількості. Характерними

---

<sup>1</sup> Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С. 102–107.



властивостями суспільних благ є: по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх споживання, або наявність значних витрат, пов'язаних з таким виключенням; по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати. Добровільне об'єднання громадян з метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди виявляться особи, які не бажатимуть брати участь у їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо. Цей стан у економічній науці описаний як “проблема безквиткового пасажира”. Відтак єдиним джерелом забезпечення цих послуг виступає бюджет<sup>1</sup>.

### **1.2.3. Наявність зовнішніх ефектів (екстерналії)**

Діяльність економічних суб'єктів, що базується на максимізації власного прибутку нерідко спричиняє певні наслідки для сторонніх осіб. Так, можна цілком достовірно припустити, що економічну вигоду одержують як виробники цементу, так і покупці цього товару. Проте швидше за все, населення, яке проживає поблизу цементного заводу буде зазнавати певних втрат (втрат здоров'я, матеріальних втрат, зумовлених здешевленням нерухомості та ін.). Екологічне забруднення є класичним прикладом побічного ефекту, який впливає на людей поза ринком. Такі побічні ефекти, які називають зовнішніми ефектами, зумовлюють залежність добробуту від більшої кількості чинників, ніж звичайна споживча ціна та виробнича вартість. Причиною цього є те, що покупці та продавці не беруть до уваги дію цих зовнішніх ефектів, коли вирішують, скільки споживати або виробляти, рівновага на ринку може бути неефективною з точки зору суспільства загалом. Самостійно вирішити цю проблему, без участі держави зазвичай неможливо.

---

<sup>1</sup> Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 68–69.

### **1.2.4. Асиметричність інформації**

Інформаційною асиметрією називають ситуацію, коли один з учасників трансакції має детальнішу інформацію про поточні події, ніж інший учасник. Один з типів інформаційної асиметрії називають несприятливий вибір. Несприятливий вибір трапляється тоді, коли один учасник знає більше про якість товару, ніж інший, і, відповідно, неінформований учасник ризикує придбати низькоякісний товар. Несприятливий вибір трапляється в багатьох випадках. У деяких випадках втручання уряду в розв'язання проблем інформаційної асиметрії можна виправдати<sup>1</sup>.

### **1.2.5. Неповні ринки**

Описані вище суспільні блага є не єдиними, що їх не завжди адекватно пропонують приватні ринки. Там, де приватні ринки не в змозі забезпечити певний товар чи послугу, навіть якщо вартість пропозиції нижча від того, що можуть заплатити індивіди, виникає ринкова невдача, і такий ринок називають неповним (повний ринок пропонує всі товари та послуги, якщо вартість цієї пропозиції менша від суми, яку можуть заплатити індивіди). Деякі економісти вважають, що приватні ринки особливо невдало здійснюють пропозицію страхування та кредитування, і це є обґрунтуванням урядової діяльності у цих сферах.

### **1.2.6. Безробіття, інфляція і дисбаланс**

Найбільш поширеними симптомами ринкових невдач є періодичні високі рівні безробіття та простоювання виробни-

---

<sup>1</sup> Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): учеб. / Е.В. Пономаренко, В.А. Исаев. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 28–29.

чих потужностей, що були “бичем” капіталістичної економіки протягом останніх двох століть. Більшість економістів сприймають ці високі рівні безробіття як найважливіше свідчення того, що ринок не працює належним чином. Для деяких економістів значне безробіття є найдраматичнішим і найпереконливішим свідченням неефективної роботи ринку. Той факт, що ринки не спромоглися забезпечити повну зайнятість (а це є свідченням серйозної ринкової невдачі), не означає, що у гру має вступати уряд. Існують програми, за допомогою яких держава може поліпшувати функціонування економіки. Проте застосування таких програм залишається предметом живих дискусій, як серед практиків, так і серед науковців.

### **1.3. Соціальна нерівність як передумова для державного втручання**

Важливий аргумент на користь державного втручання – вирішення проблеми соціальної несправедливості. Відомо, що первинний розподіл доходів в будь-якій ринковій економіці обумовлений початково не однаковою націленістю економічних агентів ресурсами. Той, хто має землю, капітал, сімейні зв'язки і добру освіту зазвичай отримає вищий дохід, ніж той, хто цього позбавлений. З точки зору ринку, такий розподіл і є справедливим – сам ринковий механізм забезпечує в умовах досконалої конкуренції однаковий дохід на однакові інвестиції. Однак, з точки зору сучасного демократичного суспільства, такий стан справ не можна назвати справедливим, оскільки в будь-якій країні є люди, які не отримали спадщини при народженні, хворі, престарілі, інваліди – тобто ті, чиї доходи при чисто ринковому розподілі виявляються вкрай низькими з огляду на об'єктивні обставини. Держава традиційно бере на

себе турботу про цих людей, вирішуючи таким чином проблему соціальної справедливості<sup>1</sup>.

Часто держави беруть на себе зобов'язання щодо перерозподілу доходів і багатств з метою досягнення більшої рівності та подолання бідності в країні.

Інший аргумент на користь втручання держави в умовах ефективної економіки походить від переконання, що особи можуть не діяти у своїх інтересах. Часто вважають, що оцінка добробуту кожної людини відповідно до її переконань – як критерію парето-ефективності – створює неадекватну базу для прийняття рішень щодо добробуту. Навіть повністю інформований споживач може приймати неправильні рішення. Люди продовжують курити, хоча це шкідливо для їхнього здоров'я і вони знають про це. Товари, споживання яких заохочується державою, як, наприклад, перша медична допомога та початкова освіта називаються необхідними товарами.

## **1.4. Функції суспільних фінансів**

Через систему формування державних доходів і видатків держава впливає на розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів в країні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки. Сучасна фінансова наука виокремлює три функції, які владні органи можуть виконувати в економічній системі за допомогою бюджету:

— корегувати розподіл обмежених виробничих факторів шляхом надання суспільних товарів і послуг (алокаційна функція);

— здійснювати перерозподіл фінансових ресурсів від одних економічних суб'єктів на користь інших (дистрибуційна функція);

---

<sup>1</sup> Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С. 113–114.

— впливати на розмір суспільного споживання, рівень зайнятості, темп інфляції тощо (стабілізаційна функція) (рис. 1.2)<sup>1</sup>.



**Рис. 1.2. Функції суспільних фінансів у ринковій економіці**

Держава може впливати на надання суспільних товарів і послуг, а отже, і на розподіл обмежених ресурсів економіки шляхом:

— прямого надання певних благ за рахунок бюджетних коштів (наприклад, будівництво і експлуатація доріг; державні замовлення на виконання робіт та проведення наукових досліджень);

— надання державної підтримки приватним підприємствам, які пропонують суспільні блага за ціною, що є нижчою за собівартість, за допомогою субсидій;

— часткового перебирання державою підприємницького ризику (надання гарантій щодо пов'язаних з ризиком видів підприємницької діяльності – експертних операцій, інноваційного розвитку);

— використання податків і зборів як інструменту управління виробництвом або споживанням (запровадження зборів за очищення води та утилізацію сміття, надання податкових пільг для інвестицій у сферу охорони довкілля);

— формування податкової системи з урахування структурної політики (наприклад, надання пільг для інвестицій та заощаджень).

Держава також впливає на розподіл і перерозподіл доходів та майна громадян (виконує дистрибутивну функцію) за допомогою заходів із надання державної допомоги незахищеним

<sup>1</sup> Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монограф. / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 38.

верствам населення та податкової політики. Як відомо, в умовах ринкової економіки розподіл доходів між індивідами залежить від конкретної ситуації на ринках виробничих факторів, на ринках товарів і послуг, а також цін, які складаються на ринку. Ключове положення сучасного підходу до розв'язання проблем перерозподілу доходів полягає в тому, що держава не обмежує верхній рівень доходів, а бере участь у розв'язанні проблем бідності за допомогою таких інструментів:

- пряме надання суспільних благ та послуг без участі користувача у фінансуванні видатків (безоплатна для споживачів освіта, державна система охорони здоров'я);

- надання різних видів грошової допомоги, субсидій на оплату житла і комунальних послуг, виплата стипендій;

- субсидії виробникам певних благ з метою підтримання низького рівня цін (субсидії виробникам продуктів харчування, субсидування певних видів транспортних послуг);

- використання податків як інструменту перерозподілу доходів (у формі прогресивного податку на дохід, податку на майно, зниження ставок податку на додану вартість на деякі товари кінцевого споживання).

Виконання державою стабілізаційної функції включає проведення заходів, спрямованих на досягнення ефективнішого використання ресурсів в економіці, забезпечення прийняттого рівня зайнятості та стабільності цін, у випадках, коли ринковий механізм не може забезпечити цього. Інструментами, за допомогою яких виконується стабілізаційна функція, є:

- зміна рівня та структури державних видатків;

- зміна видів та ставок податків і зборів, тарифів;

- заходи у сфері державної заборгованості (зміни структури державного боргу і джерел його фінансування);

- проведення певної політики щодо оплати праці та зайнятості, розв'язання проблем державного сектору як роботодавця;

- пряме та непряме субсидування підприємств (фінансування збитків приватних і державних підприємств, проведення державної тарифної політики).

Отже, у багатьох випадках однакові інструменти можуть використовуватися для вирішення різних завдань. Так, надання субсидій може бути корисним не лише з точки зору алокаційної, але також стабілізаційної та дистрибутивної функцій. Виконання кожної з трьох функцій певним чином взаємопов'язані.

## **1.5. Поняття, предмет та принципи управління державними доходами і видатками**

Управління державними доходами і видатками – сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, що направлені на управління доходами і видатками держави та відносинами, які виникають у процесі їх руху.

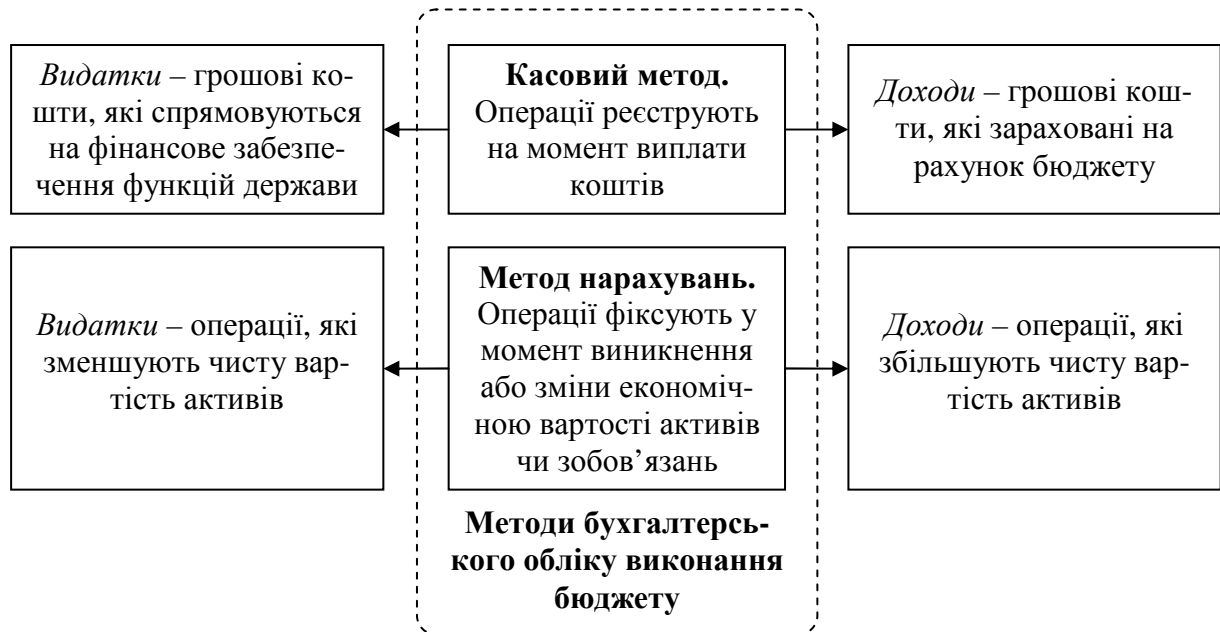
Предметом управління державними доходами і видатками виступають фонди фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні, а також відносини, пов'язані з їх формуванням та використанням.

Відповідно до Конституції України та Бюджетного кодексу України, всі доходи держави, а також її видатки мають бути відображені в державному бюджеті. Так, відповідно до ст. 95, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Трактування термінів “державні видатки” і “державні доходи” в економічній літературі та практичній діяльності відрізняється залежно від обраного методу обліку виконання бюджету – методу нарахувань і касового методу (рис. 1.3).

Касовий метод обліку виконання бюджету фіксує операції в момент руху грошових коштів. Бюджетний облік при застосуванні цього методу відображає інформацію про рух фінансових активів бюджету, а також може містити дані про планові показники бюджету та величину зобов'язань. Інформація, отримана таким чином, обмеженіша, порівняно з тією, яку

можна одержати при застосуванні методу нарахувань, й містить відомості тільки щодо касового виконання бюджету. Однак завдяки своїй простоті, тривалому періоду застосування бухгалтерських облік на основі касового методу здебільшого автоматизований, що дає змогу отримувати оперативну деталізовану інформацію.



**Рис. 1.3. Відмінності у визначенні понять видатки і доходи при використанні різних методів бухгалтерського обліку виконання бюджету**

Метод нарахувань передбачає реєстрацію операцій у момент створення, перетворення, обміну, передачі або зникнення економічної вартості. Таким чином, інформація в цьому разі адекватно відображає процес виконання бюджету. Цей метод дає змогу отримувати повну інформацію про перебіг виконання видаткової частини бюджетів: крім відомостей про рух грошових потоків, існує можливість консолідації інформації про стан заборгованості, обсяг нефінансових активів держави та місцевого самоврядування. Його застосування передбачає вирішення низки надзвичайно складних проблем, серед яких: оцінка вартості нефінансових активів, що перебувають у державній чи комунальній власності, а також необхідність по-



вної консолідації бухгалтерського обліку бюджетних установ та бюджету.

Зважаючи на особливості описаних вище методів, слід зауважити, що метод нарахувань забезпечує адекватне й об'єктивне оцінювання видатків і результату виконання бюджету. Тому за останні роки в зарубіжних країнах застосовують заходи щодо реформування бухгалтерського обліку виконання бюджету, що виявляється у скороченні застосування касового методу і запровадженні методу нарахувань. Слід зазначити, що є й інші методи обліку, яким притаманні елементи двох описаних вище методів – модифікований касовий метод і модифікований метод нарахувань. Їх застосовують здебільшого на проміжних етапах для забезпечення поступовості реформи бюджетного обліку.

## **1.6. Основи формування державних доходів і видатків**

На розвиток економічної та соціальної сфери будь-якої країни суттєво впливають бюджетні видатки, які є джерелом забезпечення суспільних потреб. Якщо доходи держави відображають масштаби її економічної діяльності й обсяги перерозподілу новоствореного продукту в економіці, то державні видатки свідчать про розміри отриманих благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності.

Досліджуючи суспільні доходи та видатки в комплексі, науковці, зазвичай, пріоритет віддають видаткам. Формуванню видаткової частини сімейного бюджету чи фінансового плану приватної фірми, як правило, передує процес визначення доступних фінансових ресурсів. Однак, на відміну від приватної фірми, держава має значно більші можливості отримувати необхідні кошти для забезпечення своїх потреб. Тому важливо спочатку визначитись із видатками, щоб знати яку суму доходів потрібно залучити до бюджету. З цього приводу відомий французький фінансист Р. Штурм стверджував: *“Держава бе-*

*ре з кишені інших, чого не роблять приватні особи... Ця перевага зобов'язує її спочатку встановлювати необхідну суму, щоб, знаючи потреби, визначати величину жертв, котрі вона потім потребуватиме”<sup>1</sup>.*

У демократичній державі право приймати рішення щодо збирання суспільних доходів і витрачання акумульованих коштів належить народу. Однак ухвалення рішень у бюджетній сфері безпосередньо всією громадою можливе лише під час проведення референдумів і трапляється дуже рідко. Свої права визначати напрямки витрачання суспільних коштів громадяни делегують своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування. Тому рішення про використання бюджетних ресурсів у демократичній країні ухвалюють політики, обрані громадськістю. На їхню поведінку впливають різноманітні фактори, найважливіші з яких – бажання бути переобраним на наступних виборах, відстоювання програмних цілей відповідної політичної партії, лобювання інтересів приватного бізнесу, прагнення особистого збагачення тощо.

### **Запитання для перевірки знань:**

— Обґрунтуйте необхідність державного втручання в ринкову економіку.

— Дайте характеристику причин державного втручання в економіку, пов'язаних із вадами функціонування ринку.

— Визначте причини державного втручання в економіку, пов'язаних з нерівністю в суспільстві.

— Охарактеризуйте функції суспільних фінансів у ринковій економіці.

— Опишіть особливості управління суспільними фінансами в демократичній державі.

---

<sup>1</sup> Штурм Р. Бюджет. Пер. с франц. А.С. Изгоева с прилож. доц. М.И. Фридмана. – СПб.: Типография т-ва “Общественная польза”. – 1907. – С. 177.

— З'ясуйте поняття суспільної послуги. Яка необхідність суспільних послуг, як однієї з передумов функціонування суспільних фінансів?

— Обґрунтуйте теоретичні основи формування державних доходів та видатків.

## **Розділ 2.**

# **ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ДОХОДАМИ**

---

### **2.1. Прогнозування доходів державного бюджету**

Рушійні сили демократичних перетворень, що змусили уряд України здійснити структурні зміни в державних фінансах, потребують чіткої координації дій з їх оздоровлення та направлення на європейський вектор розвитку. У пошуках підходів до вирішення цих проблем перед фінансовою наукою і практикою постають питання щодо поліпшення прогнозування дохідної частини державного бюджету. Зокрема, його мета полягає у впровадженні ефективного механізму управління бюджетним процесом, забезпечення взаємозв'язку між стратегією розвитку держави і можливостями бюджету в багаторічній перспективі, посилення транспарентності та послідовності реалізації бюджетної політики держави.

Відповідно до чинного законодавства складання прогнозу державного бюджету здійснюється на наступні за плановим два бюджетні періоди. Міністерство фінансів України (Мінфін), на яке покладено обов'язок формування бюджетної політики держави, за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), Національного банку України (НБУ) та головних розпорядників бюджетних коштів складає прогноз державного бюджету<sup>1</sup>. Цей прогноз має спиратися на послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище держави в пото-

---

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

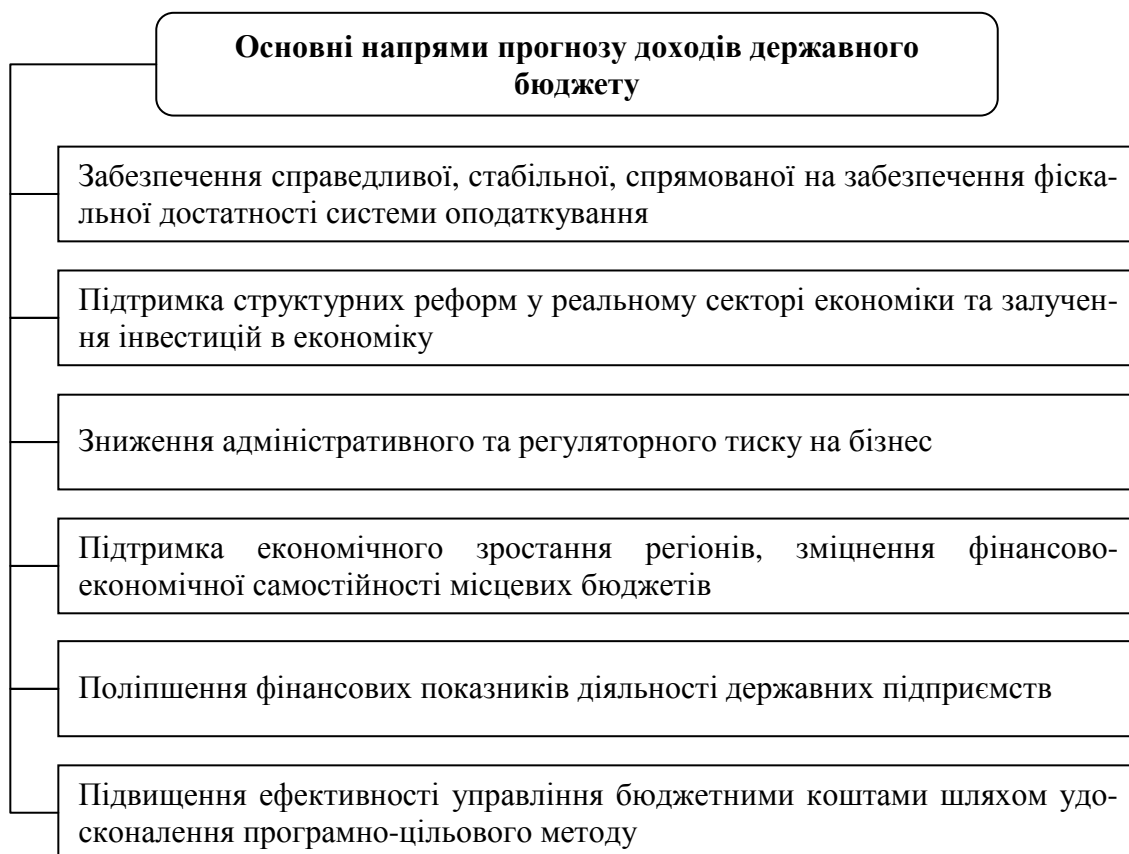
чному році, Програму діяльності Кабінету Міністрів України (Кабміну), програмні та прогнозні документи соціально-економічного розвитку, показники державних цільових програм.

Прогноз державного бюджету включає: 1) прогнозні макропоказники соціально-економічного розвитку України; 2) прогнозні показники зведеного бюджету та Державного бюджету України за доходами, видатками і кредитуванням; 3) прогнозні показники державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються із урахуванням стратегії управління ним; 4) прогнозні показники бюджетних програм, які забезпечують упродовж довгострокової перспективи виконання інвестиційних проектів, у т. ч. тих, що здійснюються із залученням кредитів від зарубіжних країн та міжнародних фінансово-кредитних інституцій; 5) прогнозні показники взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами.

Загалом же, прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди разом із проектом закону про Державний бюджет України подається Верховній Раді України та схвалюється Кабміном. При цьому головні розпорядники бюджетних коштів складають плани діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди згідно з прогнозними та програмними документами соціально-економічного розвитку, а також державними цільовими програмами із визначенням очікуваних результатів. Такі плани щорічно мають бути приведені у відповідність до показників державного бюджету та його прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз доходів державного бюджету є важливим інструментом управління державними доходами, що дає змогу підвищити роль бюджетної політики держави у реалізації соціально-економічних цілей уряду. На прагматичному рівні він включає визначення потенційних джерел доходів, на основі яких здійснюватиметься прогнозування, аналіз кожного такого джерела з метою вибору найбільш придатної методики прогнозування, проведення самого прогнозування, в т. ч. визначення ймовірності отриманого прогнозу доходів і коригування

його з урахуванням впливу суб'єктивних й об'єктивних чинників, розрахунок очікуваного рівня доходів державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.



**Рис. 2.1. Основні напрями прогнозу доходів державного бюджету<sup>1</sup>**

Аналіз прогнозу дохідної частини Державного бюджету України на 2013 і 2014 рр. показав орієнтацію на забезпечення сприятливого макроекономічного середовища, встановлення високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпечення оптимального податкового та боргового навантаження, гарантованого виконання урядом соціальних зобов'язань. Як видно з рис. 2.1, його основними напрямками є забезпечення справедливої та спрямованої на забезпечення фіскальної достатності системи оподаткування,

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Постанова Кабінету Міністрів України "Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 рр." від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>].

підтримка реформ в реальному секторі економіки, зниження адміністративного тиску на бізнес та поліпшення показників діяльності підприємницького сектора.

Прогнозом доходів державного бюджету за вказаний період передбачено, що реалізація положень Податкового кодексу України зі зниження податкового навантаження й удосконалення податкового адміністрування формуватиме умови для зменшення масштабів тіньової економіки, призведе до зростання обсягу надходжень податків і зборів (обов'язкових платежів), сприятиме збільшенню власних коштів підприємств, які можуть бути спрямовані на інвестиційні цілі. Зокрема, передбачається встановлення загального інвестиційного ресурсу внаслідок зниження податкових ставок і надання інвестиційних податкових пільг на рівні близько 44,3 млрд. грн. у 2013 р. та 70,5 млрд. грн. в 2014 р.

**Таблиця 2.1**

**Індикативні прогностичні показники доходів Державного бюджету  
України на 2013 і 2014 рр.<sup>1</sup>**

(млрд. грн.)

Доходи	2013 р.	2014 р.
Загальний обсяг доходів	384,7	396,9
Податкові надходження, з них:	331,5	341,8
– податок на доходи фізичних осіб	8,8	10,2
– податок на прибуток підприємств	60,0	64,7
– податок на додану вартість	175,0	174,2
– акцизний податок	44,1	47,8
Неподаткові надходження	51,4	53,5
Інші доходи (без трансфертів)	1,8	1,6

Поданий в табл. 2.1 прогноз обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету 2013 і 2014 рр. розраховано відповідно до базової податкової ставки (15%, а також з доходу, що перевищує 10 мінімальних заробітних плат, – 17%) із урахуванням підвищення розміру мініма-

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 рр.” від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>].

льної заробітної плати та недопущення зниження рівня оплати праці у бюджетній сфері. Натомість такий прогноз щодо податку на прибуток підприємств встановлено згідно податкової ставки 19% у 2013 р. та 16% в 2014 р.; ПДВ – згідно податкової ставки 20% у 2013 р. та 17% в 2014 р.; акцизного податку – згідно обсягів виробництва, реалізації й імпорту підакцизних товарів, обмінного курсу гривні.

Крім збільшення дохідної частини державного бюджету, зниження податкових ставок мало й інші цілі. По-перше, це повинно було значно зменшити податкове навантаження на бізнес, а також скоротити витрати часу на нарахування та сплату податків; по-друге, вдосконалити систему податкового контролю для концентрації уваги контролюючих органів на суб'єктах, які ухиляються від сплати податків, роблять це не своєчасно або не в повному обсязі; по-третє, забезпечити своєчасне бюджетне відшкодування ПДВ, у т. ч. автоматичне бюджетне відшкодування; по-четверте, понизити вплив тіньового сектора економіки на формування бюджетних доходів, насамперед, через легалізацію виплати заробітної плати та скорочення рівня неформальної або прихованої зайнятості.

Щоправда, сьогодні практика демонструє декларативність бюджетних прогнозів. Це пояснюється ненадійністю макроекономічного прогнозування, коригуванням нормативно-правового поля, зміною під впливом політичних чинників раніше обраних пріоритетів у дохідній частині бюджету. Наприклад, в прогнозі показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 рр. очікувалося, що частка податку на прибуток підприємств становитиме 3,7% ВВП, а ПДВ у середньостроковій перспективі зберігатиметься на рівні 9,3% ВВП<sup>1</sup>. Однак зміна елементів оподаткування в результаті проведення податкової реформи призвела до невідповідності між прогнозними і фактичними показниками.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 рр.” від 12.09.2009 № 988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/988-2009-%D0%BF>.



Поміж цим, бюджетне прогнозування фактично не використовується у роботі з формування показників державного бюджету на наступні роки. Незважаючи на схвалення численними постановами Кабміну прогнозів доходів державного бюджету на середньострокову перспективу, вони достатньо слабо пов'язані з реальною бюджетною політикою держави та суперечать векторам її розвитку. Починаючи із 2002 р., в жодному з інших бюджетних періодів прогнозні показники навіть не були наближені до запланованих. У світлі цього необхідно підвищити ефективність прогнозування доходів державного бюджету з тим, аби воно базувалося на чітко сформованих пріоритетах бюджетної політики держави.

## **2.2. Середньострокове бюджетне планування доходів**

На сучасному етапі державотворення значної ваги набувають питання ефективного бюджетного планування. З одного боку, воно має базуватися на формулюванні економічної та фінансової стратегії розвитку держави, а з іншого – на узгодженні річного бюджету з фінансовими планами і прогнозами. Таке планування у загальносвітовій практиці реалізується в середньостроковій перспективі та має велике значення для оптимізації дохідної частини державного бюджету. На відміну від традиційного порядку планування на один рік, воно передбачає застосування т. з. “ковзного триріччя”.

Механізм “ковзного триріччя” полягає в тому, що поряд із затвердженням державного бюджету на поточний бюджетний період, розробляються відповідні бюджети на наступні два роки. Після завершення першого року раніше затверджені проекти стають основою для нового бюджету. В цілому процес середньострокового бюджетного планування доходів можна поділити на наступні етапи (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Етапи середньострокового бюджетного планування доходів<sup>1</sup>**

На початку здійснення середньострокового бюджетного планування оцінюють наявні фінансові ресурси із урахуванням таких макроекономічних показників як рівень інфляції, розмір мінімальної заробітної плати, обмінний курс національної грошової одиниці й ін. Із цим пов'язана розробка різних варіантів середньострокового бюджетного планування доходів та вибір того сценарію, який буде відповідати цілям бюджетної політики держави. Головним чином, планування на серед-

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Ахламов А.Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах: наук.-метод. розробка / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. – К.: НАДУ, 2012. – 60 с.].

ньострокову перспективу здійснюють терміном на 3–5 років і переглядають кожного року.

Бюджетний процес на загальнодержавному рівні передбачає також аналіз бюджетних показників за минулі роки, що є другим етапом планування. Надалі визначають напрями бюджетної політики держави на наступний бюджетний період. На цьому етапі з'ясовують потреби у фінансових ресурсах й оцінюють їх наявні обсяги з метою збалансування доходів та видатків. Визначення основних цілей бюджетної політики держави на третьому етапі надає бюджетним установам інформацію стосовно пріоритетів і є основою для планування поточних видатків та формування бюджету капітальних вкладень на наступний бюджетний рік.

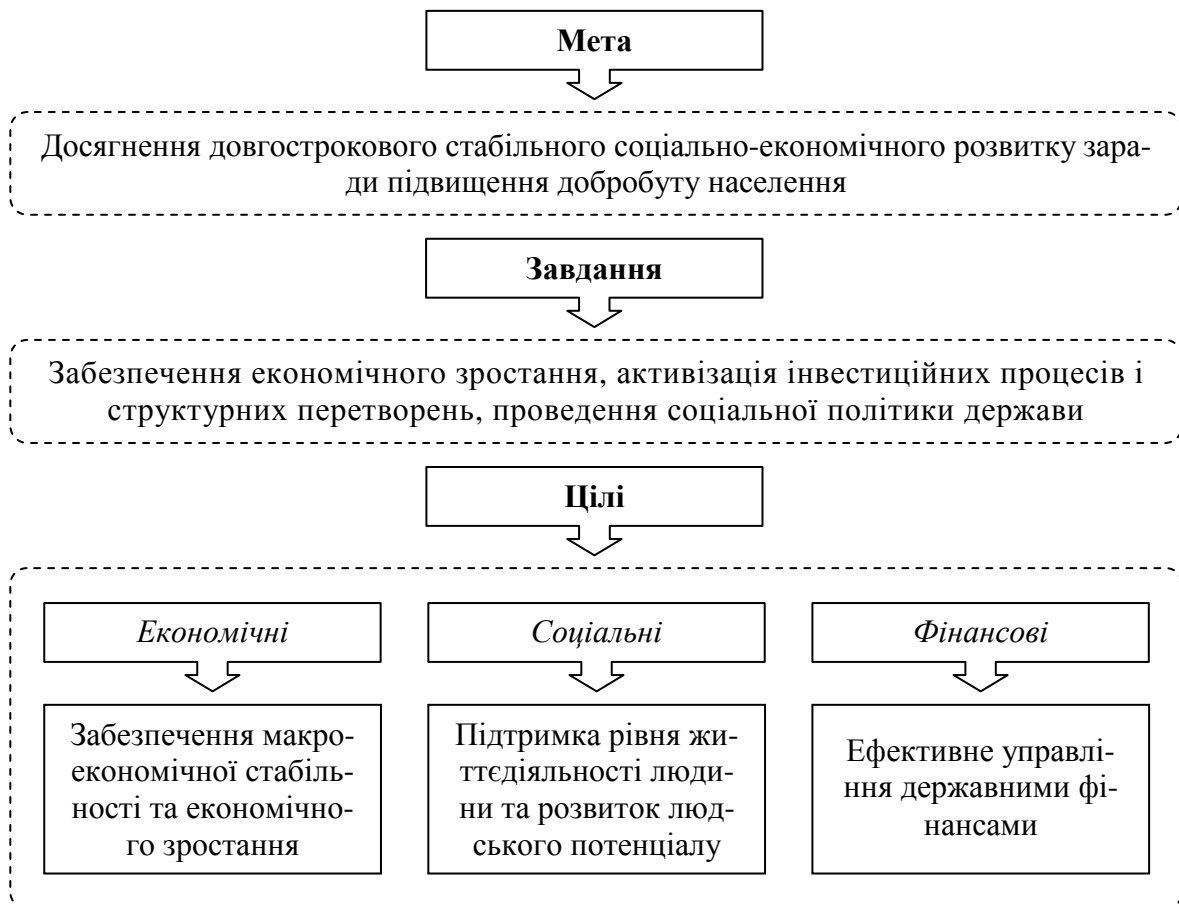
Подальший етап – виконання державного бюджету відповідно до затверджених планових показників. Шляхом збору інформації про його доходи проводять постійний моніторинг виконання державного бюджету, здійснюють контроль за відповідністю фактичних показників плановим. Частиною ефективного бюджетного процесу і важливим чинником для формування показників проекту державного бюджету на наступний рік є оцінка й аудит. Інформація, поміщена у звітах про фактичні результати діяльності, є необхідною для підготовки проекту державного бюджету<sup>1</sup>.

Крім середньострокового бюджетного планування, на основі аналізу рівня розвитку бюджетної системи Мінфіном розробляється відповідна стратегія на середньострокову перспективу. Її основні напрями, обґрунтовані з урахуванням політики формування доходів бюджету, забезпечують послідовність реалізації короткотермінових цілей. Як подано на рис. 2.3, метою такої стратегії є досягнення довготривалого сталого розвитку заради підвищення добробуту населення, натомість головне завдання полягає в забезпеченні економічного зростання, активізації інвестиційних процесів та проведенні соціальної політики.

---

<sup>1</sup> Ахламов А.Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах: наук.-метод. розробка / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. – К.: НАДУ, 2012. – 60 с.

Економічна ціль реалізується через зниження рівня інфляції, збереження стабільності курсу національної грошової одиниці, досягнення збалансованості бюджету, розширення бази оподаткування, забезпечення детінізації економіки, скорочення пільг і субсидій, розвиток процесу переорієнтації кредитних ресурсів у приватні інвестиції, зниження рівня державного боргу тощо. Натомість головні завдання соціальної цілі полягають у повному переході до системи адресної соціальної допомоги як засобу підтримки найбільш вразливих громадян і зменшення соціального напруження в суспільстві, підвищенні рівня освіти, забезпеченні охорони здоров'я населення, поліпшенні безпеки життєдіяльності людини.



**Рис. 2.3. Мета, завдання та цілі бюджетної стратегії на середньострокову перспективу**

У процесі планування доходів державного бюджету важливу роль відіграють фінансові цілі бюджетної стратегії на се-

редньоострокову перспективу. Їх зміст зводиться до розроблення державної політики в усіх галузях економіки на основі стратегічного середньо- та довгострокового планування з використанням програмно-цільового методу розподілу бюджетних видатків, посилення контролю за ефективним витрачанням ресурсів розпорядниками бюджетних коштів, збільшення відкритості бюджетного планування, оптимізації фінансових потоків між бюджетами.

Загалом же, використання на практиці середньоострокового бюджетного планування має низку переваг і недоліків. З одного боку, воно базується на чітко сформульованих пріоритетах бюджетної політики держави, надає бюджету риси безперервності та наступності, забезпечує оцінку відповідності поточної політики майбутньому впровадженні, поліпшує ефективність розподілу фінансових ресурсів. З іншого боку, до вад можна віднести надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні державного бюджету, оптимістичне проектування багаторічного бюджету, велику адміністративну затратність.

Отже, середньоострокове бюджетного планування, спрямоване на реалізацію стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку держави, здатне забезпечити формат для ефективного управління доходами державного бюджету. Проте його впровадження в Україні перебуває на першопочатковій стадії та має декларативний характер, що пояснюється відсутністю методології планування на середньоострокову перспективу та фрагментарністю застосування у робочому порядку. В умовах, коли ще не налагоджені економічні відносини, використання середньоострокового бюджетного планування має значно полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню ефективності бюджетної політики.

## 2.3. Організація бюджетного планування

Ефективне функціонування державних фінансів не можливо забезпечити без чіткого та логічного механізму планування державного бюджету. Тому актуального значення набуває дослідження проблем бюджетного планування як важливого інструменту управління фінансовими ресурсами держави. Формування бюджету й узгодження його показників з макроекономічними тенденціями розвитку держави складається з трьох відносно самостійних і взаємозалежних етапів. Ці етапи є умовним поділом процесу складання проекту державного бюджету на наступний рік (рис. 2.4).

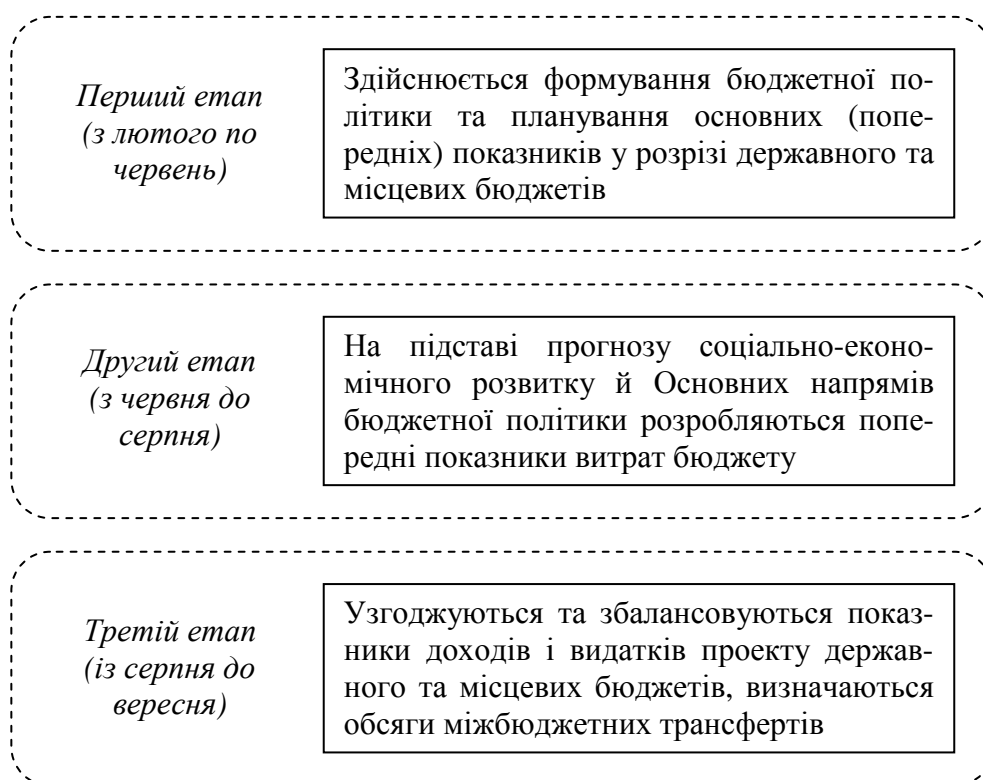
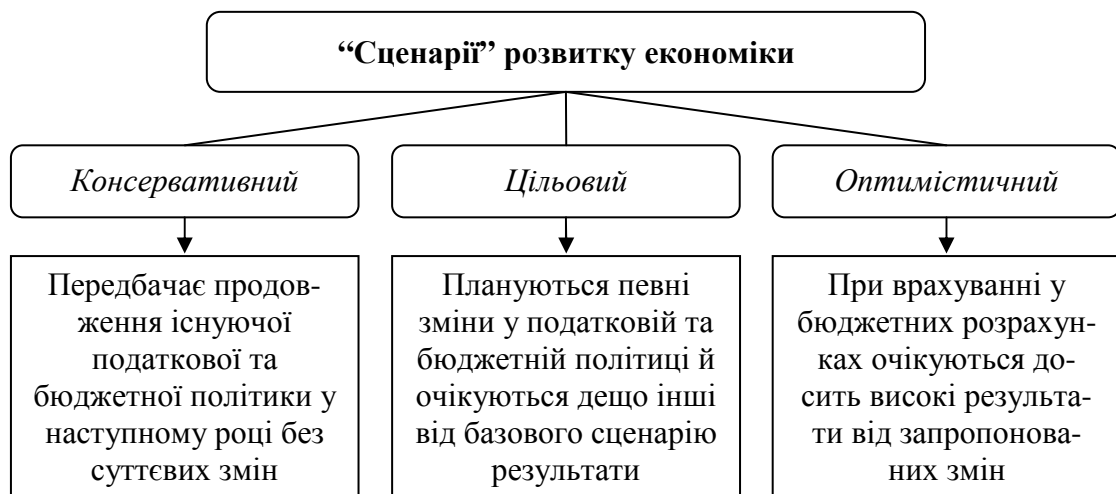


Рис. 2.4. Процес формування проекту державного бюджету<sup>1</sup>

Зокрема, на першому етапі (з лютого до червня року розроблення) здійснюється формування бюджетної політики держави і плануються попередні показники доходів та видатків у

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>].

розрізі державного бюджету. В цей час визначаються основні методи і способи мобілізації фінансових ресурсів до державного бюджету, розглядаються та прогнозуються зміни у бюджетній політиці держави й пов'язані із цим ризики, віднаходяться можливості для фінансової ув'язки прогнозних доходів та витрат на наступний бюджетний рік. Також розробляються т. з. “сценарії” розвитку економіки, на підставі яких здійснюється формування проекту державного бюджету (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. “Сценарії” розвитку економіки, на основі яких здійснюється формування проекту державного бюджету**

Як подано на рис. 2.5, консервативний сценарій (науковці та практики-фінансисти ще його називають сценарієм “статус-кво”) передбачає продовження реалізації існуючої бюджетної політики без істотних змін в наступному році. У цільовому сценарії, де планується внести певні зміни у бюджетну політику держави, очікуються дещо інші результати на відміну від базового сценарію. Натомість оптимістичний сценарій передбачає високі результати від запропонованих змін. Ці зміни пов'язані з підвищенням ефективності бюджетної політики держави та значним поліпшенням індикаторів її економічного розвитку.

Після вибору сценарію розвитку економіки у наступному році Мінфін розробляє пропозиції щодо напрямів бюджетної політики держави на наступний рік та головні бюджетні показники, які складають баланс державного бюджету. Напрями

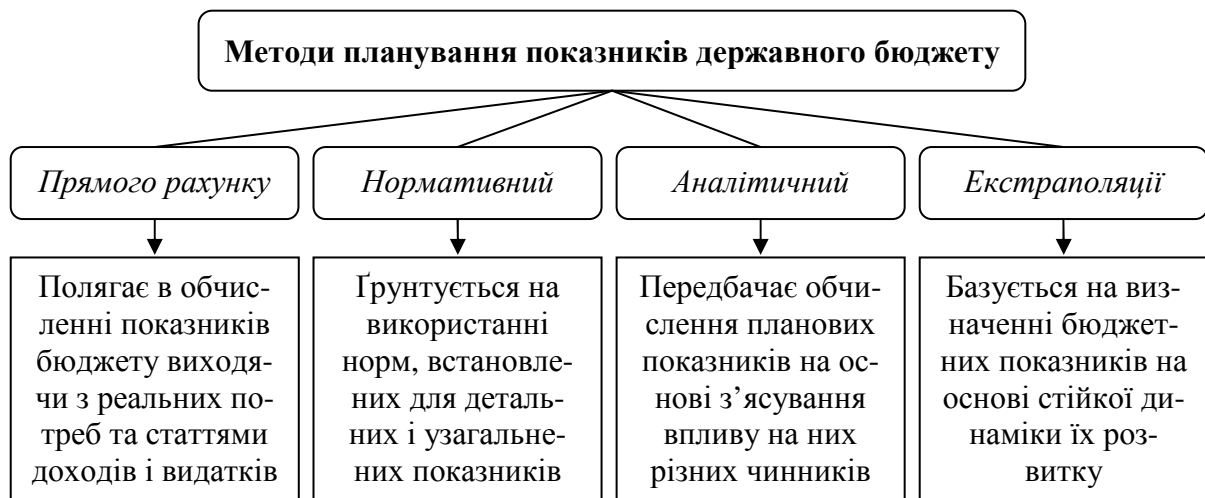
бюджетної політики у подальшому формують положення основного документа, на підставі якого складатиметься проект державного бюджету на наступний бюджетний період. Він схвалюється або береться до відома Верховною Радою України за поданням Кабміну. Потім здійснюється розроблення основних бюджетних показників, зокрема: 1) прогнозного рівня перерозподілу доходів зведеного бюджету через ВВП; 2) прогнозного обсягу дохідної частини державного і місцевих бюджетів; 3) прогнозного обсягу міжбюджетних трансфертів.

На другому етапі (з червня до серпня року розроблення) Мінфін, базуючись на прогнозі соціально-економічного розвитку й Основних напрямках бюджетної політики на наступний рік, розробляє попередні показники видатків державного бюджету. Потім ці показники опрацьовуються головними розпорядниками бюджетних коштів з метою їх розподілу за бюджетними програмами й оформлення бюджетних запитів. Для недопущення планування надмірних видатків головними розпорядниками бюджетних коштів і дотримання пріоритетів у видатковій політиці всіма учасниками бюджетного процесу Мінфіном доводяться обсяги видатків по кожному такому розпоряднику.

Під час третього етапу (із серпня до вересня року розроблення) у Мінфіні за участі інших центральних органів виконавчої влади відбувається остаточне узгодження та збалансування показників доходів і видатків проекту державного бюджету, визначаються обсяги міжбюджетних трансфертів, здійснюється редагування текстових статей пропозицій. Після схвалення Кабміном пропозицій до проекту Закону України “Про Державний бюджет України”, даний проект подається на розгляд Верховній Раді України.

На практиці можуть застосовуватись різні методи планування показників державного бюджету, як-от: прямого розрахунку, нормативний, аналітичний, екстраполяції (рис. 2.6). Вибір того чи іншого методу забезпечує відповідний рівень планової роботи.





**Рис. 2.6. Методи планування показників державного бюджету**

Зміст методу прямого рахунку полягає в обчисленні показників державного бюджету виходячи з реальних потреб та показників за окремими статтями доходів і видатків. Нормативний метод базується на використанні норм та нормативів, встановлених як для детальних, так і узагальнених показників. Аналітичний метод, який передбачає обчислення планових бюджетних показників на основі з'ясування впливу на них різних чинників, зводиться до їх моделювання (у цьому методі дуже важливим є прогнозування динаміки тих показників, які визначають дію окремих факторів). Сутність методу екстраполяції виходить з визначення бюджетних показників на основі стійкої динаміки їх розвитку.

Бюджетне планування, як процес складання фінансового плану держави, базується на балансовому методі. Дефіцит державного бюджету аж ніяк не означає його незбалансованості. При цьому вибір стратегії збалансування державного бюджету є надзвичайно важливим елементом бюджетного менеджменту. Можливі три варіанти такого збалансування у разі нестачі коштів. Перші два – скорочення видатків або збільшення доходів – пов'язані з недопущенням дефіциту, натомість третій метод полягає у встановленні джерел покриття дефіциту. Кожний із них передбачає безліч модифікацій і може використовуватись окремо та в комплексі.

Загалом же, на усіх етапах бюджетного планування виникає ряд проблем, пов'язаних з відсутністю нового законодавства, неузгодженістю дій законодавчої та виконавчої влади, недотриманням бюджетних процедур, лобіюванням інтересів окремих фінансових груп всупереч чинному нормативно-правовому полю. Усунення цих проблем можливе за умов побудови правової держави, заснованої на демократичних принципах врядування, розробки досконалої законодавчої бази, наближеної до європейського вектору розвитку, а також її виконання органами законодавчої та виконавчої влади.

## **2.4. Порядок виконання дохідної частини державного бюджету**

Для успішного виконання державного бюджету необхідно забезпечити своєчасне та повне надходження доходів, тобто раціонально організувати систему їх стягнення. Ця система має забезпечити рівномірне, стабільне і регулярне надходження коштів на бюджетні рахунки та їх документальне оформлення. Для цього органи державної казначейської служби відкривають бюджетні рахунки, здійснюють розподіл платежів, ведуть бухгалтерський облік надходжень державного бюджету та за поданням фіскальних органів здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного бюджету (рис. 2.7).

Згідно із законодавством для зарахування надходжень до державного бюджету відкриваються бюджетні рахунки на балансі органів державної казначейської служби. Платники податків сплачують податки, збори (обов'язкові платежі) до державного бюджету в готівковій або безготівковій формах, які перераховуються на дані рахунки за їхнім місцезнаходженням або місцем проживання. Таке перерахування здійснюється через Систему електронних платежів НБУ.



**Рис. 2.7. Функції органів державної казначейської служби<sup>1</sup>**

Після одержання від Мінфіну розпису доходів державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету, затвердженого Міністром фінансів, планові показники за доходами та надходженнями від повернення кредитів до державного бюджету відображаються в органах державної казначейської служби на відповідних рахунках позабалансового обліку (табл. 2.2).

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету” від 29.01.2013 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13>].

Таблиця 2.2

**Рахунки, які відкриваються в органах державної  
казначейської служби<sup>1</sup>**

Надходження	Рахунки
Надходження до доходів загального фонду	Рахунки для акумулювання доходів, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам; рахунки для акумулювання доходів, рахунок яких не здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам
Надходження до доходів спеціального фонду	Рахунки в розрізі територій за кожним видом надходжень для зарахування коштів, що перераховуються з обласного рівня на центральний; рахунки для акумулювання коштів спеціального фонду державного бюджету в розрізі видів надходжень
Власні надходження бюджетних установ, що є джерелом формування спеціального фонду	Рахунки для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ, відкриті на ім'я бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів
Надходження до загального і спеціального фондів в іноземній валюті	Валютні рахунки, відкриті на ім'я Державної казначейської служби України у відповідних уповноважених банках

Платежі, які відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Державний бюджет України” є доходами загального фонду державного бюджету, зараховуються на рахунки, відкриті в органах державної казначейської служби у розрізі територій та кодів бюджетної класифікації (табл. 2.2). Для щоденного акумулювання надходжень загального фонду державного бюджету в головних управліннях Державної казначейської служби України відкриваються два рахунки:

— перший – для акумулювання доходів, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання бюджету АР Крим, обласним бюджетам, бюджетам Києва і Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського

<sup>1</sup> Примітка. Побудовано на основі [Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету” від 29.01.2013 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13>].

АР Крим й обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти;

— другий – для акумулювання доходів, за рахунок яких не здійснюється перерахування дотації вирівнювання бюджету АР Крим, обласним бюджетам, бюджетам Києва і Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АР Крим й обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, у т. ч. коштів від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотної основі, та кредитів<sup>1</sup>.

Крім того, з метою надходження коштів до загального фонду державного бюджету в органах державної казначейської служби відкриваються рахунки у розрізі територій для зарахування доходів, що перераховуються з обласного рівня на центральний, а також рахунки для наступного акумулювання коштів до загального фонду державного бюджету. Головним чином, кількість таких рахунків залежить від необхідності забезпечення виконання щорічних законів про Державний бюджет України.

Платежі, які відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Державний бюджет України” є джерелами формування спеціального фонду державного бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ) зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в органах державної казначейської служби в розрізі територій та кодів бюджетної класифікації. Для акумулювання коштів спеціального фонду державного бюджету відкриваються такі рахунки: 1) рахунки в розрізі територій за кожним видом надходжень для зарахування доходів, які перераховуються з обласного рівня на центральний; 2) рахунки для акумулювання коштів спеціального фонду державного бюджету в розрізі видів надходжень.

---

<sup>1</sup> Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету” від 29.01.2013 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13>.

Платежі, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, та є джерелом формування спеціального фонду державного бюджету, надходять на відповідні рахунки для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ. Такі рахунки відкриваються в органах державної казначейської служби на ім'я бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів у розрізі кодів класифікації доходів бюджету.

Власні надходження бюджетних установ можуть перераховуватися на відповідні спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів. Перерахування коштів вищим та підвідомчим установам бюджетних установ здійснюється органами державної казначейської служби з відповідних рахунків для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ на рахунки, відкриті вищим та підвідомчим установам за тими самими кодами класифікації доходів бюджету, в порядку й терміни, визначені додатковим договором про розрахунково-касове обслуговування.

Що стосується надходження платежів до загального та спеціального фондів державного бюджету в іноземній валюті, вони зараховуються на валютні рахунки, відкриті на ім'я Державної казначейської служби України в уповноважених банках. На підставі виписок з валютних рахунків органи державної казначейської служби відображають в бухгалтерському обліку виконання державного бюджету гривневий еквівалент надходжень іноземної валюти за попередній операційний день на рахунках, відкритих відповідно до законодавства. Такий еквівалент розраховується за офіційним курсом гривні до іноземних валют на дату зарахування коштів.

За результатами обробки інформації органи державної казначейської служби щодня формують виписки з відповідних рахунків за надходженнями, відкритих в головних управліннях Державної казначейської служби України, у вигляді реєстру розрахункових документів. За результатами розподілу пла-

тежів між державним і місцевими бюджетами формується відомість розподілу платежів. Зазначені виписки та відомість надаються відповідно до затвердженого порядку взаємодії органів державної казначейської служби з фіскальними органами.

Органи державної казначейської служби у регламентований час формують звіти про виконання державного бюджету за доходами й іншими надходженнями. В перший робочий день місяця, що настає за звітним, звіт про виконання державного бюджету за доходами й іншими надходженнями, складений в органах державної казначейської служби, та консолідований звіт про виконання державного бюджету за доходами й іншими надходженнями коригуються на суму гривневого еквівалента надходжень в іноземній валюті, яка надійшла в останній робочий день місяця<sup>1</sup>.

### **Запитання для перевірки знань:**

— Який механізм прогнозування доходів державного бюджету?

— Чому бюджетні прогнози майже не використовуються в роботі з формування показників державного бюджету на наступні роки?

— Що таке середньострокове бюджетне планування доходів? Охарактеризуйте етапи його проведення.

— Обґрунтуйте мету, завдання та цілі бюджетної стратегії на середньострокову перспективу.

— Які переваги та недоліки середньострокового бюджетного планування?

— Як здійснюється процес формування проекту державного бюджету на наступний рік?

---

<sup>1</sup> Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету” від 29.01.2013 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13>.

— Охарактеризуйте “сценарії” розвитку економіки, на підставі яких здійснюється формування проекту державного бюджету.

— Обґрунтуйте порядок виконання дохідної частини державного бюджету.

— Які рахунки відкриваються в органах державної казначейської служби для зарахування надходжень до державного бюджету?



## **Розділ 3.**

# **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ**

---

### **3.1. Теоретичні основи формування державних видатків у демократичній державі**

На розвиток економічної та соціальної сфери будь-якої країни суттєво впливають бюджетні видатки, які є джерелом забезпечення суспільних потреб. Якщо доходи держави відображають масштаби її економічної діяльності й обсяги перерозподілу новоствореного продукту в економіці, то бюджетні видатки свідчать про розміри отриманих благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності.

Зважаючи на те, що ухвалення рішень щодо витрачання суспільних коштів лежить у політичній площині, важливе значення для фінансової науки має з'ясування особливостей поведінки політиків у цьому процесі. Ця проблема стала об'єктом досліджень представників теорії суспільного вибору, засновником якої був лауреат Нобелівської премії американський фінансист Дж. Б'юкенен<sup>1</sup>. У працях цього вченого та його послідовників розглядаються особливості ухвалення рішень у бюджетній сфері в умовах демократії.

Сучасна практика ухвалення фінансових законів та інших нормативно-правових актів у представницьких органах влади передбачає наявність простої більшості голосів народних обранців. В обставинах, коли для прийняття будь-якого рішення з питань бюджету достатньо згоди переважної кількості пар-

---

<sup>1</sup> Б'юкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. / Дж.М. Б'юкенен, Р.А. Масгрейв. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2004. – С. 85.