



# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 1

*Fi-51*

## Бюджет та фінансовий контроль у державному будівництві

Матеріали  
науково-практичної конференції  
27 листопада 2003 р

*65-68*

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"

---

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

---

**Випуск 1**

**БЮДЖЕТ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ  
У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Матеріали науково-практичної конференції  
27 листопада 2002 р.

Харків  
Видавництво *ХарPI УАДУ*  
«Магістр»  
2003

2621

Кни. сер. : Теорія управління  
Методичне саме управління  
Теорія управління  
Теорія управління  
Матеріалів конференції

УДК 351  
ББК 67

**Редакційна колегія:** проф., чл.-кор. АЕН України **Г.І. Мостовий** (відп. редактор); д-р екон. наук, проф. **О.Ю. Амосов** (заст. відп. редактора); канд. екон. наук, проф. **Г.О. Андрусенко**; д-р екон. наук, проф. **Л.М. Анічин**; канд. екон. наук **О.В. Жидан**; канд. екон. наук, доц. **О.О. Іваницький** (відп. секретар); д-р філос. наук, проф. **В.В. Корженко**; канд. філос. наук, доц. **Ю.О. Куц**; канд. філос. наук, доц. **В.С. Лебець**; канд. екон. наук, доц. **В.В. Мамонова**; д-р фіз.-мат. наук, доц. **Ю.Г. Машкаров**; канд. фіз.-мат. наук, проф. **О.Ф. Мельников**; канд. екон. наук, доц. **Н.М. Мельтюхова**; д-р екон. наук, проф., акад. АЕН України **Г.С. Одінцова**; д-р юрид. наук, проф. **О.П. Рябченко**; д-р екон. наук, проф. **А.І. Яковлев**

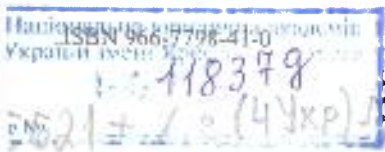
**Рецензент** д-р екон. наук, доц. ХНУ ім. В.Н. Каразіна **С.І. Архієреєв**

*Друкується за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту Української Академії державного управління при Президентові України, протокол № 3/69 від 2 квітня 2003 р.*

**Відповідальний за випуск** д-р екон. наук, проф. **О.Ю. Амосов**

**Теорія та практика державного управління. Випуск 1. Бюджет та фінансовий контроль у державному управлінні: Матеріали наук.-практ. конференції, 27 листопада 2002 р. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. – 196 с.**  
ISBN 966-7798-41-0.

У збірнику вміщено наукові статті з проблем бюджету та фінансового контролю в державному управлінні, підготовлені за результатами наукових досліджень за темою "Поточна оцінка соціально-економічної діяльності органів державної влади".



УДК 351  
ББК 67  
© ХарPI УАДУ, 2003

## **ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В КОНТЕКСТІ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

УДК 35.078.3:336.12

*Г.І. МОСТОВИЙ*

### **СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АПК**

*Розглянуто проблеми становлення і розвитку системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК України.*

Становлення в Україні державного фінансового контролю відбувалося одночасно з процесом державотворення і переходом до ринкових відносин. На жаль, розбудові державного фінансового контролю в перші роки незалежності не було приділено належної уваги, що призвело до багаторічного зволікання з формуванням його цілісної системи.

Так, з початком реформ поширеною була думка про те, що в умовах переходу до ринкової економіки державний фінансовий контроль втрачає своє колишнє значення і стає зовсім непотрібним. У зв'язку з цим у програмі переходу до ринкової економіки, яка ґрунтується на монетаристському підході, наголос зроблено на саморегулюючій економіці, що функціонує стабільно й ефективно без втручання держави. Такий підхід став підставою для скасування окремих напрямів фінансового контролю й послаблення інших, що не було зумовлено реальним станом справ, зокрема зменшенням кількості фінансових порушень і зловживань.

Завдяки такій "політиці" рівень укомплектованості кадрів у системі Контрольно-ревізійного управління Мінфіну УРСР, наприклад, на початок 1992 р. знизився з 95 до 78 %, а центральний апарат КРУ скоротився з 50 до 18 чол. Відповідно кількість ревізій і перевірок на одного працюючого з 14,4 у 1978 р. знизилася до 7,9 у 1992 р. Якщо в 1978 р. питома вага відшкодувань незаконних видатків, недостач і розкрадань дорівнювала 50,6 %, то в 1992 р. – 25,6 %, а кількість осіб, звільнених із займаних посад за порушення фінансової дисципліни, зменшилась на 27 % [3, с. 36].

Зараз вже відомо, до чого призвело послаблення державного фінансового контролю: бюджетні мільярди витрачено не за призначенням або розкрадено; мільйони вкладників та інвесторів було введено в оману; багатомісячні несплати заробітної плати стали мало не нормою.

Водночас поява в Україні великої кількості різноманітних підприємств і організацій недержавної форми власності, які мають відмінні від державних структур джерела фінансових ресурсів, принципи кредитування, ціноутворення, грошових розрахунків, розподілу доходів тощо, а також подолання в державі принципів партійності контролю і класового підходу до нього, скасування так званого робітничого, народного та інших, характерних для тоталітарного суспільства різновидів контролю, усунення надмірної централізації та започаткування тенден-

цій децентралізації в розвитку його органів викликало до життя передумови для створення нових органів державного фінансового контролю.

У процесі розвитку системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК в Україні можна виокремити два основних етапи:

– етап становлення (1990 – 2000 рр.), протягом якого сформовано базові умови для створення системи державного фінансового контролю та мережі контролюючих органів, досягнуто законодавчого та конституційного закріплення ключових гарантій їх діяльності, започатковано законодавче обмеження контрольних повноважень щодо контролю підприємницької діяльності в АПК, організовано кадрове, інформаційне, методичне та інше забезпечення контрольної системи. Цей етап характеризується також здійсненням заходів щодо підвищення результативності контрольної роботи та посиленням державної політики щодо дерегулювання підприємницької діяльності в АПК;

– етап оптимізації й удосконалення (2001 р.), який передбачає поглиблене дослідження організації системи державного фінансового контролю і правове закріплення її складових з урахуванням зарубіжного досвіду в законах, удосконалення взаємодії контролюючих органів, створення правових гарантій ефективності державного фінансового контролю та обмеження неправомірного втручання держави у підприємницьку діяльність суб'єктів АПК.

Реалізація першого етапу в основних рисах забезпечила формування системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в Україні, що діє і сьогодні: було законодавчо визначено правові основи підприємницької діяльності в АПК і підстави її контролю державними органами; утворено інститути державного фінансового контролю у сфері виконавчої і законодавчої влади; окреслено компетенцію і форми роботи контролюючих органів.

Суттєві корективи в розвиток вітчизняної системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК у 2000 – 2001 рр. внесли Закон України “Про погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” та Бюджетний кодекс України [1; 2].

Закон визначив, що здійснювати державний контроль з питань оподаткування мають право:

- стосовно ввізного та вивізного мита, акцизного збору, податку на додану вартість, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), які відповідно до законів справляються при ввезенні (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України або вивезенні (пересиланні) товарів і предметів з митної території України, – митні органи;
- стосовно внесків до пенсійного фонду України – установи Пенсійного фонду України;
- стосовно внесків до Фонду соціального страхування України – установи Фонду соціального страхування України;
- стосовно інших податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, – податкові органи [1].

Таким чином повноважень на здійснення контролю за сплатою підприємствами, установами і організаціями АПК податків було позбавлено органи державної контрольної-ревізійної служби.

Значення для системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК Бюджетного кодексу України [2] полягає в тому, що в ньому виписані повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства такими органами, як Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна контрольна-ревізійна служба, Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, а також відповідними місцевими радами. Однак ці поло-

ження не розкривають, в яких суб'єктів господарювання можуть здійснювати ці органи бюджетний контроль.

На цей період розвитку державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК припадає прийняття контролюючими органами, реєстрованими в Міністерстві юстиції України більшості нормативно-правових актів, що деталізують законодавчі акти з питань державного фінансового контролю. Так, Головним контрольно-ревізійним управлінням України затверджено Інструкцію про порядок стягнення коштів та застосування фінансових санкцій органами державної контрольно-ревізійної служби, нову редакцію Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні, Інструкцію про організацію проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні за зверненнями правоохоронних органів, а також понад 20 методичних рекомендацій щодо особливостей здійснення контрольних дій.

Суттєвими факторами посилення роботи органів державної контрольно-ревізійної служби стало затвердження Міністерством фінансів України Основних завдань державної контрольно-ревізійної служби в Україні на 2000 – 2004 рр. (Стратегія діяльності ДКРС), прийняття Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” та затвердження Указом Президента Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України.

У цей же період Рахунковою палатою прийнято власну інструкцію про порядок проведення перевірок, ревізій (затверджена постанова РП від 03.12.99), а Державною податковою адміністрацією України видано 11 нормативних документи, які регламентують дії органів державної податкової служби в частині контролю діяльності підприємницьких структур.

Слід зазначити й те, що Указами Президента України за № 41 та № 436 уведено режим жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, вжито заходів щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі, а також встановлено штрафні санкції за порушення норм з регулювання обігу готівки, а Указом № 1081 затверджено нове на той час Положення про Міністерство фінансів України.

Знаковими подіями в цей період розвитку державного фінансового контролю підприємницької діяльності стало видання у квітні 1998 р. наказу Міністерства фінансів України за № 83 “Про порядок укладення угод щодо надання послуг (виконання робіт) та придбання матеріальних цінностей у суб'єктів господарювання, оплата яких проводиться за рахунок бюджетних коштів” та прийняття в лютому 2000 р. Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.

Крім того, 27.07.1999 р. підписано Регламент взаємодії між органами державного контролю у сфері фінансів і економіки.

Таким чином, станом на 2000 р. Україна вже мала сформовану систему державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК, яка характеризувала чималою кількістю контролюючих органів і частково визначеним правовим полем їх діяльності.

Однак вжитими заходами не вдалося створити міцну, ефективно функціонуючу систему державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК, свідченням чого є наявність у фінансовій системі держави низки суттєвих проблем.

Тому особливістю другого етапу розвитку системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК, яка дозволила його виокремити, є спрямованість зусиль державних органів на завершення процесу становлення цієї системи, що вимагає

єдиного законодавчого визначення понять “державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в АПК”, його об’єктів і суб’єктів, організації взаємодії між контролюючими органами, єдиного правового визначення методів здійснення фінансового контролю, створення правових засад щодо обмеження кількості суб’єктів контролю.

Подальше прийняття вищими інституціями державної влади нормативно-правових документів і наведених в них першочергових заходів підтверджують необхідність удосконалення системи державного фінансового контролю, в тому числі державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК.

На жаль, у цих документах відсутні доручення про науково-прикладні дослідження з питань визначення напрямів і об’єктів державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК в умовах перехідної економіки України. У зв’язку з цим можна очікувати, що в результаті підготовлених самими контролюючими органами рішень буде удосконалюватися тільки один напрям державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК – контроль за публічними фінансами і майном. Водночас недостатньо уваги буде приділено контролю виявлення діяльності, яка провокує платіжну кризу, дестабілізує економічну ситуацію, несе загрозу національній безпеці.

#### Література:

1. Закон України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” № 2181 від 21.12.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – С. 5 – 15.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: Атіка. – 2001. – 80 с.
3. Державна контрольно-ревізійна служба України: сторінки історії / Є.Ф. Вербило, О.О. Левандовський, Н.М. Суліковська. – К.: ДІЯ, 2001. – 219 с.

УДК 336.22:352

*А.Г. АХЛАМОВ, І.С. ЛАПІНА*

### **МІСЦЕВЕ ОПОДАТКОВУВАННЯ: ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

*Розглянуто проблеми місцевого самоврядування, що не дозволяють місцевим податкам і зборам зайняти головне положення у дохідній частині бюджету органів місцевого самоврядування.*

Практика стягнення місцевих податків і зборів в Україні за останні роки виявила багато недоліків, які зумовлені невирішенням як суто теоретичних проблем, що стосуються самої ідеї місцевого оподаткування, так і невизначеністю багатьох технічних процедур механізму їх нарахування, пріоритетів у наданні пільг, а також обліку сум надходжень у процесі бюджетного планування тощо.

**Найбільш істотними недоліками місцевого оподаткування в Україні є:**

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька питома вага їх у доходах місцевих бюджетів по відношенню до валового внутрішнього продукту;
- незначна кількість місцевих податків і зборів порівняно з іншими країнами;
- відсутність прав органів місцевого самоврядування щодо впровадження на своїй території власних податків і зборів;
- незацікавленість місцевої влади в додатковому залученні коштів від стягнення місцевих податків і зборів;
- відсутність взаємозалежності рівня суспільних послуг, що надаються на визначеній території, і податкових зусиль населення;
- зволікання з впровадженням суто місцевого податку – на нерухоме майно фізичних і юридичних осіб;
- нерозвиненість податків, що відображають політику місцевої влади (екологічні податки, плата за послуги місцевих органів влади).

Аналіз діючої системи оподаткування місцевими податками і зборами виявив низьку недоліків у дії Декрету “Про місцеві податки і збори” [2], а саме:

- нарахування ринкового збору, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, оскільки її розмір постійно змінюється, приходиться приймати нові процентні ставки, щоб запобігти підвищеного розміру ринкового збору);
- визначення розміру комунального податку в сумі, що не перевищує 10 % річного фонду оплати праці, нарахованої виходячи з мінімального розміру заробітної плати (порядок нарахування комунального податку абсолютно не пов'язаний з фондом оплати праці і результатами господарської діяльності підприємства);
- дозвіл на розміщення об'єкта торгівлі видається терміном на один рік (а якщо суб'єкт працює лише три місяці чи півроку?) і т.п.

Практика застосування місцевих податків і зборів свідчить, що використання їх в Україні допоки що вкрай неефективне і не виконують вони своїх функцій. Так, на сьогодні їхня частка в консолідованому бюджеті складає лише 2 % і в місцевих бюджетах – до 5 %.

Підвищення ролі місцевих податків і збільшення частки доходів за їхній рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів, розширення їх фінансової автономії.

Становлення місцевого оподаткування в Україні відбувається в результаті змін у соціально-економічній системі держави, перш за все, у структурі власності, за рахунок значного підвищення доходів населення, реформування системи оплати праці.

Насамперед, назріла потреба переглянути склад місцевих податків і зборів і повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх впровадження. Основу місцевого оподаткування повинні забезпечити майнові податки [5].

Доцільно ввести місцеві податки на нерухоме майно юридичних осіб, коштовне нерухоме майно фізичних осіб, землю і спадщину. Як відомо, податки на власність відповідають основам справедливого оподаткування: володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознаками визначеного рівня доходів, і оподаткування їх об'єктивно суперечить вимозі обліку платоспроможності платників. Податки на нерухомість мають характерні риси, що роблять їх зручними для використання на місцевих рівнях: нерухомість неможливо приховати, перемістити на іншу територію, адже зводяться до мінімуму “природні” прагнення платників, спрямовані на ухилення від сплати податку. Крім того, саме на місцевому рівні легше враховувати, оцінювати, спостерігати за всіма змінами, що можуть бути у складі бази оподаткування.

Також до місцевого оподаткування слід віднести деякі загальнодержавні податки, з тих, що традиційно надходять у місцеві бюджети, а саме, прибутковий податок з грома-



дзя, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, ресурсні платежі, плата за торговий патент тощо.

Акцент повинен бути зроблений на такі податки, що, виходячи зі світового досвіду, найбільш прийнятні для місцевого оподаткування. Це податки на доходи фізичних осіб, на прибуток суб'єктів господарювання. Надходження від таких податків дозволять установити залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвиненості ринку нерухомості і т.п. Таким чином, місцеві податки стануть одним із інструментів регулювання економічного розвитку територій, зменшення соціальної напруженості.

В умовах складної екологічної ситуації в Україні корисними будуть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів й інших природних ресурсів, утилізацію шкідливих речовин чи відходів, збирання сміття. Можна також увести податок на полювання, рибальство, використання кар'єрних матеріалів, ветеринарне обслуговування худоби й інших домашніх тварин, які ефективно працюють в інших країнах [3].

Закордонний досвід також показує, що можна вводити в Україні податки на цінні папери (на емісію акцій і облігацій), біржові операції, грошові капітали, приріст капіталу, осіб, що володіють двома квартирами, видовища, на право розміщення офісів у центральній частині міста тощо [6].

На основі вищевикладеного можна визначити основні напрямки діяльності у сфері місцевого оподаткування та завдання на перспективу:

1. У процесі адміністративної реформи, що здійснюється в Україні, слід забезпечити реалізацію основних принципів податкової і бюджетної політики, спрямованої на створення міцної фінансово-економічної бази – однієї з найголовніших передумов зміцнення і розвитку нашої держави, зростання її міжнародного авторитету.

2. Створити стабільну законодавчу базу оподаткування, маючи за мету збільшення податкових надходжень у державний бюджет України і бюджети місцевого самоврядування за рахунок удосконалення системи оподаткування, зокрема, упровадження науково обгрунтованих, випробуваних на практиці місцевих податків і зборів, системи податкових пільг, які б не тільки забезпечували оптимальні фінансові надходження, але й стимулювали б розвиток виробництва, підприємництва, активний пошук ефективних форм і методів вирішення завдань соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення.

3. Удосконалити структуру податкових органів, вирішити питання забезпечення їх фахівцями відповідної кваліфікації, створити чітку систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, у тому числі й працівників органів місцевого самоврядування, пов'язаних зі стягненням місцевих податків і зборів.

4. Активізувати роботу щодо підвищення правової культури населення, зокрема, роз'яснення податкового законодавства, значення своєчасності і повноти сплати податків, а також відповідальності за відхилення від їхньої сплати.

5. Підсилити державний контроль за дотриманням діючого законодавства щодо оподаткування, стягненням передбачених законом місцевих податків і зборів, забезпеченням установлених законами прав юридичних і фізичних осіб, конституційних прав і волі громадян.

## Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 27.05.97 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 107-108. – С. 11 – 20.
2. Про місцеві податки і збори. Декрет Кабінету Міністрів від 20.05.93 р. // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 32.
3. *Горохів В.* Місцеві податки і збори – джерело доходів місцевих бюджетів // Вісник податкової служби. – 2000. – № 27. – С. 33 – 40.
4. *Лисенко Г.* Місцеві податки і збори – самостійне джерело доходів місцевих бюджетів // Вісник податкової служби. – 2001. – № 3. – С. 37-38.
5. *Павлюк К.В.* Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1996. – № 8. – С. 24 – 29.
6. *Рибалка В.В.* Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України. – 1995. – С. 29 – 38.

УДК 351.82

В.Є. ВОРОТИН

### ПРИЧИНИ НЕВДАЧ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЛЯ ДОСЯГНЕННЯ ПОСТАВЛЕНИХ ЦІЛЕЙ

*Розглянуто основні причини систематичних невдач Української держави в досягненні поставлених цілей та міжнародний досвід удосконалення макроекономічного регулювання.*

Англійський економіст Дж. Стігліц стверджує, що існують чотири основні причини систематичних невдач будь-якої держави в досягненні поставлених цілей: обмеженість інформації уряду, обмежені можливості урядового контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію, обмеження, які накладаються в результаті політичних процесів [4, с. 33]. Міжнародний досвід свідчить, що ринкові невдачі стимулюють розробку головних урядових програм і напрямів макроекономічного регулювання. Визначення таких обмежень та невдач урядової діяльності є необхідною умовою для формування успішної макроекономічної політики держави.

Вільний доступ до інформації. Після Другої світової війни, коли за конституцією влада в Японії стала належати народові, бюрократична система, зазнавши деяких обмежень, все ж була збережена в цілості. Саме політики – вихідці з чиновницьких кіл – у період післявоєнного хаосу несли на собі основний тягар політичної влади. Зміна становища бюрократії в суспільстві сприяла післявоєнному відновленню Японії. Лише в 1999 р. було прийнято закон про вільний доступ до інформації, яка є у розпорядженні органів державного управління. Завдяки йому забезпечується можливість впровадження реального контролю за діями органів державного управління, зокрема структур парламенту і прем'єр-міністра.

Так, метою запровадження системи вільного доступу до інформації є надання можливості народу, як носію верховної влади, безпосередньо контролювати дії органів державного

управління, оцінюючи для себе, наскільки вони відображають його волю й інтереси. Це робиться також для того, щоб, з одного боку, запобігти зловживанням, з іншого – щоб кожний громадянин Японії міг впевнитися, що зловживань немає. У свою чергу, закон зобов'язує чиновників роз'яснювати народові дії уряду, домагаючись їх чіткого розуміння. Така система створює умови для демократизації державного управління.

Обмежений контроль в сфері управління. Закон про вільний доступ до інформації поширюється на всі органи державного управління і контрольні органи, зокрема контрольно-ревізійну палату. Запити стосовно необхідної інформації можуть робити як фізичні, так і юридичні особи Японії та іноземці. Такий закон, безперечно, має деякі обмеження, які стосуються, насамперед, державної та економічної безпеки і дипломатичних відносин, а також інформації про юридичних осіб, розкриття якої може обмежити права або законні прибутки, та інформації приватного характеру. Уряд має обмежений контроль і обмежені можливості контролю за наслідками своїх дій.

Досвід економічної перебудови в Україні та в інших країнах з перехідною економікою, зокрема Росії, свідчить, що на сучасному етапі економічних перетворень вагомим фактором оздоровлення національної економіки, яка потерпає від значного скорочення внутрішнього попиту на промислову продукцію, може стати істотне розширення взаємовідносин з країнами АТР, зокрема з Японією. Для України цей фактор має особливого значення, оскільки він сприятиме прискоренню ринкової трансформації, входженню її до регіональних та світових товарних ринків і створенню валютних резервів, необхідних для модернізації та структурної перебудови виробництва [2].

Подальший розвиток співробітництва з країнами регіону потребує радикального вдосконалення системи інформаційного і консалтингового забезпечення торговельно-економічної діяльності. Не можна допустити, щоб поза увагою українських міністерств, об'єднань і комерційних структур залишалися не тільки провідні держави регіону, а й менш розвинені країни.

Обмежений вплив на бюрократію та напрями вдосконалення системи державного оподаткування. Законодавчі органи створюють закони, але втілювати їх на практиці доручають певній державній установі. Ця установа може витратити значну кількість часу на розробку детальних правил, інструкцій та інших нормативних матеріалів. Аналіз процесу та часу розробки таких правил важливий при визначенні ефективності законодавства. У податковому законодавстві Україна ще має великі резерви.

Одним із найважливіших засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни є податки та податкові пільги. Економічна теорія та державне регулювання свідчать, що саме податки завжди використовувалися державою як найдійовіший важіль регулювання економічних процесів.

Податкова система в кожній країні є визначальною складовою економічної системи. Вона, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого – є головним знаряддям її економічної політики. Податки – це система обов'язкових платежів підприємств, організацій і населення, які є одним із джерел доходів державного бюджету.

В умовах ринкової економіки бюджетні надходження зумовлені результатами діяльності підприємницьких структур. Завданням держави стає формування таких умов, показників і ставок оподаткування, які дозволяли б їй змогу найкраще виконувати свої функції. Податки є складовою фіскальної політики держави, яка полягає в розв'язанні економічних проблем через державний бюджет завдяки певній системі оподаткування та урядових видатків.

Принципи оподаткування сформулював ще А. Сміт, але вони діють і нині. Кожний громадянин держави зобов'язаний брати участь у покритті видатків уряду відповідно до доходів, які він отримує під охороною держави.

Податок має бути точним, а не встановлюватись самочинно. Термін його сплачування, спосіб і розмір повинні бути чіткими і відомими як платникові, так і будь-кому іншому. Кожний податок має сплачуватись у найзручніші для платника час і спосіб. Виходячи з економічної природи податків і з огляду на досвід країн з розвинутою ринковою економікою визначено такі функції податків: фіскальну, стимулюючу, регулюючу та контрольну.

Податкові надходження до бюджету забезпечують державу необхідними фінансовими ресурсами. У цьому полягає фіскальна функція податків. Їх стимулююча функція виражається в тому, що податкові заходи держави – здебільшого податкові пільги – можуть стимулювати виробництво найнеобхідніших видів продукції, а також упровадження досягнень науково-технічного прогресу, підтримувати режим енерго- і матеріального збереження виробництва. Надаючи додаткові пільги для нових інвестицій, держава може заохочувати оновлення основного капіталу. Регулююча функція податків полягає в тому, що через податки і податкові пільги держава впливає на виробництво, розподіл, обмін і споживання. Контрольна функція податків полягає у виявленні недоліків фіскальної політики та виробленні рекомендацій щодо її вдосконалення.

З одного боку, податки зменшують фінансові можливості підприємця як покупця засобів виробництва й особливого товару – робочої сили. Оподаткування прибутку потенційно зменшує виробниче споживання. Податки на заробітну плату скорочують потенційні можливості особистого споживання та вирівнюють доходи [3, с. 45-46].

З іншого боку, застосовуючи гнучку і всеохопну систему податків, держава може впливати на реалізацію суспільного продукту, темпи нагромадження капіталу та технічного оновлення виробничого апарату, а також регулювати темпи економічного розвитку, формування пропорцій і структури суспільного виробництва. Частина валового внутрішнього продукту, що одержавлюється за допомогою податків, є фінансовою основою державного регулювання ринкових відносин. Вилучена за допомогою податків частка ВВП є кількісним виміром податків фінансової категорії, а також свідчить про їх роль у ринковій економіці.

У цілому система оподаткування має враховувати конкретні умови країни: рівень розвитку ринкової економіки, зокрема соціальної сфери, зовнішню і внутрішню політику, традиції народу, географічне положення, кліматичні умови тощо. Тому структура податкової системи, співвідношення окремих податків, порядок їх обчислення, форми розрахунків, організація податкової служби в різних країнах можуть значно відрізнятись.

Для податкової системи України характерне переважання непрямих податків, на відміну від країн із розвинутою ринковою економікою, де найбільшу частку становлять прямі податки, хоча це співвідношення в різних країнах має певні особливості.

#### Література:

1. *Воротін В.С.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних ринкових трансформацій. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 395 с.
2. *Малий бізнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання: Навч. посіб. / Л.І. Воротіна, В.С. Воротін, Л.А. Мартинюк, Т.В. Черняк; За ред. проф. Л.І. Воротіної. – 2-е вид. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – С. 56-57.*

3. *Стеченко Д.М.* Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2000. – 176 с.

4. *Стігліц Дж.* Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К., 1998. – 855 с.

УДК 336

*А.Б. ГОНЧАРОВ, С.Ю. ГОНЧАРОВА*

## **НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

*Розглянуто значення фінансового контролю як важливішої функції державного управління, основні проблеми фінансового контролю на сучасному етапі розвитку суспільства і з урахуванням вимог системного підходу запропоновано напрями вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні.*

Фінансовий контроль є найважливішою функцією державного управління, особливо в умовах бюджетного дефіциту, недостачі коштів і взагалі складної економічної ситуації. Найдосконаліша політика держави в галузі фінансів не дасть результатів без побудови ефективного державного фінансового контролю [1]. Цей вид контролю забезпечує ефективний процес формування і використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки країни, без чого неможливе її функціонування.

Державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій управління країною, обов'язковою умовою нормального функціонування фінансово-кредитної системи [2]. Основна його мета – контроль за виконанням державного бюджету і позабюджетних фондів, організацією грошового обігу, використанням кредитних ресурсів, станом державного внутрішнього і зовнішнього боргу, державних резервів, здійсненням фінансових і податкових пільг. Роль фінансового контролю при переході до ринкових відносин значно зростає.

До проблем державного фінансового контролю в Україні можна віднести, насамперед, контроль за підготовкою проекту бюджету і його виконанням, оцінку ефективності організаційних і управлінських структур виконавчої влади і контроль за її діяльністю, підготовкою рекомендацій по законопроектах, виконавчих постановках та інших нормативних актах. Потребує також посилення державний відомчий контроль підприємств державного сектора економіки.

Підвищення ефективності державного фінансового контролю необхідно здійснювати з позиції системного підходу, а саме:

- фінансовий контроль повинен розглядатися як найважливіший елемент загальнодержавного контролю, який, у свою чергу, є складною системою суспільного контролю;
- у процесі вдосконалення державного фінансового контролю повинні враховуватися принципи такої структуризації контролю в суспільстві, яка означає необхідність розгорнення взаємодії системи державного фінансового контролю з контролюючими органами місцевого самоврядування;

– доповнення фінансового контролю, виконавцями якого є органи державної влади і місцевого самоврядування, незалежним фінансовим контролем, який здійснюють аудиторі й аудиторські фірми;

– дотримання субординації при побудові органів фінансового контролю в структурі загальнодержавних контрольних інститутів.

Удосконалення системи фінансового контролю в Україні можливе за наступними основними напрямками:

1. Розмежування об'єктів контролю і питань, що контролюються відповідно до форм власності (державна і різні види колективної і приватної власності), на контроль за виконанням державного бюджету, контроль за використанням коштів державного бюджету, підтвердженням достовірності фінансової інформації підприємств недержавного сектора економіки, контроль за формуванням собівартості і фінансовими результатами підприємств.

2. Розмежування об'єктів контролю на державний, аудиторський і внутрішній.

3. Вирішення проблеми обміну інформацією між розгалуженою мережею контрольних установ. Створення єдиної інформаційної бази, забезпеченої можливостями вільного доступу будь-якого з відповідних державних органів, дозволить оптимізувати процеси взаємодії, спільної роботи і комплексної оцінки економічної ситуації на макрорівні [4].

Для успішного фінансового контролю за господарськими і фінансовими зв'язками між різними економічними суб'єктами необхідно збирати і аналізувати величезні обсяги інформації, яка стосується цих зв'язків. Існуюче інформаційне забезпечення контрольних органів має низку недоліків – дублювання інформаційних потоків, подвійна і не завжди однозначна обробка даних у різних державних установах [3]. Цю проблему може вирішити ефективна інформаційна взаємодія в межах єдиної інформаційної системи, отримуючи дані з якої кожний контролюючий державний орган зможе, з одного боку, обробляти її з урахуванням власних управлінських завдань, а з іншого – це дозволить провести аналіз на різних рівнях – від всієї держави загалом до кожного конкретного суб'єкта. Інформація про суб'єкти дозволить аналітичним шляхом виявити будь-які порушення, проаналізувавши податкові й інші фінансові надходження і витрачання коштів, господарські зв'язки даного економічного суб'єкта.

Інформаційне забезпечення повинно враховувати основні параметри фінансових зв'язків (реквізити підприємств, суми, умови і т.п.), можливість обміну даними між різними державними органами, використання ними єдиних баз даних як для поточної роботи, так і для цілей планування і прогнозування, що значно ускладнює структуру даної інформаційної системи. Це завдання повинне вирішуватися на загальнодержавному рівні з метою створення глобальної системи обміну інформацією. Слід також вирішити питання захисту від несанкціонованого доступу до даної системи, вироблення офіційних міжвідомчих документів і форм обміну. На даний момент існує проблема доступу деяких державних органів (зокрема статистичних) до інформації про платників податків, яка надходить до податкових органів і пов'язана із захистом комерційної таємниці.

Глобальна система інформаційного забезпечення повинна містити наступну інформацію:

– державний реєстр платників податків, який буде мати ідентифікаційні, статистичні, облікові і інші характеристики. При цьому необхідне автоматичне виділення найбільших платників податків, суб'єктів з великими сумами заборгованості тощо;

– базу даних порушень податкового законодавства з характеристиками проведених контрольних заходів, їх результатами і рішеннями, прийнятими на їх основі, що дозволить більш точно визначати ефективність контрольних заходів;

– базу даних банківських рахунків з відомостями про фінансові потоки в розрізі окремих видів банківських рахунків і банків;

– базу даних про податкові надходження від юридичних і фізичних осіб до державного бюджету за видами надходжень (податки, штрафні санкції, недоплати), а також податкових пільг.

Впровадження запропонованих заходів дозволить підвищити ефективність фінансового контролю в державному управлінні.

#### Література:

1. Закон України “О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине” // Ведомости ВР Украины. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

2. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України. – 1998. – № 1.

3. Опарин О. Финансовые составные перехода к рыночной экономике // Экономика Украины. – 1992. – № 8.

4. Терехов А.А., Терехов М.А. Контроль и аудит. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 272 с.

УДК 336.225.673

*Т.Э. ГОРОДЕЦКАЯ*

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

*Рассмотрены основные направления совершенствования налогового контроля в Украине, обобщены результаты проведенных структурных преобразований в налоговой службе.*

Рыночная трансформация представляет собой такую систему экономических отношений, которая находится в процессе перехода от структурированной всеобщей государственной формы собственности, воспроизводство которой поддерживается административно-централизованными методами, к системе экономических отношений, основанной на разнообразных формах собственности, где органично соединяются государственное регулирование макро- и микроэкономических процессов воспроизводства с их рыночным саморегулированием, обеспечивается социальная справедливость и социализация прогресса общества. В программе стратегического развития “Украина – 2010” целью рыночной трансформации определена система социально ориентированной рыночной экономики [3].

Формирование рыночной экономики в Украине требует изменения подходов и принципов в организации и осуществлении финансового контроля в сфере народнохозяйственного комплекса. Финансовый контроль основывается на использовании контрольной функции финансов и выступает как одно из проявлений ее значения в расширенном воспроизводстве.

Первым шагом в становлении новых контрольных структур, присущих рынку, стало, как известно, создание в 1990 г. государственной налоговой службы. Сегодня – это крепкая служба финансового контроля, призванная обеспечить действенный контроль за полнотой и своевременностью перечисления налогов в бюджет всеми юридическими и физическими лицами.

Программа деятельности правительства, утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 05.06.2002 г. № 779 и представленная в соответствии с п. 11 ст. 85 Конституции Украины на рассмотрение в Верховную Раду Украины, предусматривает укрепление политико-экономического статуса Украины, решение социальных проблем, повышение жизненного уровня населения. Большинство программных задач требует вложения значительных финансовых ресурсов, источником которых остается Государственный бюджет Украины.

Государственная налоговая администрация Украины ежегодно обеспечивает мобилизацию 60 – 80 % доходов госбюджета и практически полностью – доходы бюджетов органов местного самоуправления. В 2002 г. доля ГНА Украины в Сводном бюджете Украины составила 70, в Государственном бюджете – 61, в местных бюджетах – 94 % [1].

Важность государственной налоговой службы в общей системе государственного финансового контроля не вызывает сомнения, но необходимо и в дальнейшем совершенствовать ее структуру и налоговую базу.

Исследование практики налогового контроля в Украине позволяет сделать следующий вывод: сегодня количество налогов и сборов слишком большое, их общий уровень слишком высокий; далеко не все налогоплательщики равны в своих налоговых обязательствах перед государством; налоговое законодательство требует существенного реформирования; существуют значительные расхождения между данными бухгалтерского и налогового учета; механизм расчета и уплаты налогов очень сложный; правовая грамотность плательщиков налогов остается на низком уровне [2].

2001 г. стал для налоговой службы периодом принципиальных изменений в налоговом законодательстве и в организации работы службы: созданы департаменты борьбы с отмыванием доходов, полученных незаконным путем, по вопросам администрирования акцизного сбора и контроля за производством и обращением подакцизных товаров. Для оперативного сопровождения убыточных предприятий создано управление налоговой милиции, для усиления правовой защиты интересов государства в налоговой сфере – управление правового обеспечения работы с судами. Заметной новацией стала организация работы с крупными налогоплательщиками, а во взаимоотношениях с плательщиками наметился переход к партнерским отношениям.

Основой этого процесса, прежде всего, являются качественные изменения кадрового потенциала налоговой службы. “Каждый, кто работает у нас, – подчеркивал Председатель ГНА Украины Николай Азаров, – должен исповедовать идеологию: служба для плательщиков, а не наоборот. И должен овладеть технологиями современного налогового сервиса, информационно-аналитическим, а не сугубо фискальным инструментарием” [4].

Принятие Закона Украины от 21.12.2000 г. “О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами”, начиная с даты его вступления в силу (01.04.2001 г.), предусматривает решение споров по налоговым обязательствам и финансовым санкциям исключительно в суде. Согласно данным налоговой службы, в I квартале 2002 г. в судах находилось уже 38 тыс. налоговых дел – почти вдвое больше, чем в предыдущем году. В связи с этим необходимо ускорить становление и повысить уровень работы юридических служб в налоговых администрациях и инспекциях.



Большое значение для проведения эффективного налогового контроля имеет информационное взаимодействие государственных и контролирующих органов, совершенствование совместной работы с правоохранительными органами, таможенной службой, применение современных информационных технологий.

Таким образом, для реализации налоговой службой поставленной в 2002 г. цели – “Партнерство во имя благосостояния”, необходимо сочетание нового кадрового потенциала, норм прозрачности, информационной доступности, законодательно определенной равной ответственности налогоплательщиков и плательщиков, и, прежде всего, проведение реформы действующей системы налогообложения для создания в условиях развития рыночных отношений в Украине благоприятной среды для предпринимательской и инвестиционной деятельности.

#### Литература:

1. Задачи налоговой службы в контексте Программы действий Правительства Украины // *Вестн. налоговой службы Украины.* – 2002. – № 23. – С. 3-4.
2. *Калюга Е.* Реформирование система налогового контроля с применением информационных технологий // *Вестн. налоговой службы Украины.* – 2002. – № 30. – С. 47 – 53.
3. *Кулиш А.* К вопросу анализа этапов развития трансформационной экономики // *Экономика Украины.* – 2001. – № 6. – С. 47 – 51.
4. С пресс-конференции Председателя ГНА Украины Н.Я. Азарова 14 января 2002 г. // *Вестн. налоговой службы Украины.* – 2002. – № 3. – С. 3 – 5.

УДК 336.14:36

*В.В. ГЛУЩЕНКО, М.Л. ШВАЙКО*

## СОЦІАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто актуальні проблеми соціального спрямування бюджетного процесу, визначено його стратегічну мету.*

Існуючі негативні риси бюджетного процесу в Україні зводяться до наступного: у бюджеті відсутні загальні положення щодо найглибших засад розвитку суспільства; розділені політичні сили деструктивно впливають як на бюджетний процес у цілому, так і на окремі стадії; спостерігається нерациональний розподіл зусиль по стадіям бюджетного процесу та неефективна взаємодія його учасників; ситуативний характер парламентської більшості; застарілий принцип формування бюджетів “згори донизу”; неточності при розрахунках макроекономічних показників, які є підґрунтям для бюджетних розрахунків; недостатня бюджетна самостійність місцевих органів самоврядування; ігнорування видатків розвитку місцевих бюджетів; накопичення державного боргу; залишковий характер фінансування соціальної сфери і т.п.

Зважаючи на зазначені особливості бюджетного процесу, можна зрозуміти критичні оцінки фахівців, які займаються вивченням цього питання. Один із провідних інвесторів сучасності Джорж Сорос відзначав: “Найвразливішим місцем української економіки

лишається проблема бюджету" [1, с. 105]. Не можна також не погодитися з оцінками експертів, які вважають, що уряд і донині не сприймає бюджет як закон, якого необхідно дотримуватися, а, що гірше, вважає себе повноправним власником, а не розпорядником бюджетних коштів, як це є в інших країнах.

Подолати таку негативну ситуацію можна за допомогою надання бюджетному процесу соціального спрямування.

Запроваджена модель бюджетного процесу в Україні не має необхідної соціальної спрямованості. Формула "спочатку економічні реформи, а потім реалізація завдань соціального розвитку" визначена ще на початку перехідного періоду виявилася деструктивною. Проведені реформи не досягли своєї основної мети – становлення середнього класу як гаранта економічної, політичної та соціальної стабільності. Вони ніяк не сприяли подоланню бідності, а навпаки, привели до глибокого матеріального розшарування, яке в багато разів перевищує аналогічний показник зарубіжних країн.

Як можна говорити про соціальне спрямування бюджетного процесу, коли реаліями нашого сьогодення є невирішеність соціальних питань та зuboжіння значної частини населення, заборгованість з соціальних виплат, змушені простої значної частини виробництва і відповідно приховане та зареєстроване безробіття, стагнація медицини, сфери послуг, освіти, науки та культури, високий рівень корупції та злочинності. Боргова залежність нашої держави відволікає значні бюджетні ресурси і заважає побудові соціального бюджету. Про який соціальний бюджет може йти мова, коли бюджетні видатки на обслуговування боргу зі зведеного бюджету України в 2001 р. склали 4195,1 млн грн, на науку – 783,5 млн грн, освіту 9449,3 млн грн., охорону здоров'я – 6156,3 млн грн [2, с. 92].

Тобто, зараз у нашій країні існує лише "лозунгова соціальна спрямованість бюджетного процесу". Для побудови дійсно соціально спрямованого бюджетного процесу повинні бути вмонтовані в систему ринкового господарства соціальні механізми, не порушуючи його цілісності і виступаючи своєрідним амортизатором негативних проявів перехідного періоду.

Соціально спрямований бюджет протистоїть вузькоекономічному підходу, при якому головним є наповнення бюджету будь-яким способом.

Соціальна орієнтація бюджетного процесу передбачає досягнення високого рівня добробуту для переважної більшості членів суспільства в умовах економічної свободи та конкурентного ладу, пріоритетності видатків, спрямованих на розвиток людського капіталу, а також впровадження механізмів розвитку якісних факторів економічного зростання, а саме – подолання бідності, зростання внутрішнього попиту на основі активізації ділової активності населення, підвищення платоспроможності громадян України, зниження податкового тиску на фізичних та юридичних осіб, послідовного досягнення соціальних стандартів.

Метою соціально спрямованого бюджетного процесу є як формування соціального бюджету, так і організація відповідної діяльності щодо реалізації цієї мети. Соціальна мета бюджету – формування та використання фінансових ресурсів індивіда, що виражено в меті суспільства. Основою досягнення такої мети стає безпосередня участь індивіда у формуванні бюджету і тих форм спілкування, які опосередковують поведінку індивіда як діяльного суб'єкта, тобто такого, який реалізує через бюджет основи власного саморозвитку.

Отже, сьогодні повинна змінитися логіка формування державних фінансів – слід враховувати, що головною передумовою соціальної орієнтації бюджетного процесу є першочергове зміцнення фінансів суб'єктів господарювання та домашніх господарств. На

практиці ми мали змогу переконатися, що при невиконанні цієї умови всі інші заходи "згори" не дають бажаного результату. Цього можна досягти завдяки переорієнтації податкової системи з фіскальної на стимулюючу.

Соціально спрямований бюджет повинен сприяти випереджаючому зростанню темпів реальних доходів населення, в тому числі заробітної плати по відношенню до ВВП, вирівнюванню соціального розшарування, зниженню рівня бідності, підвищенню якості життя громадян, концентрації бюджетних коштів на найбільш пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку (вкладення в людський капітал), забезпеченню продуктивної зайнятості, адресності соціального захисту, втіленню в життя інноваційної моделі розвитку, державній підтримці малого підприємництва. При плануванні та здійсненні видатків слід використовувати програмно-цільовий метод; розрахунок видатків на соціальні цілі слід проводити на основі формульного підходу з урахуванням науково обґрунтованих соціальних нормативів; слід добиватися підвищення соціальних стандартів та їх фінансового забезпечення. Ці заходи сприятимуть підвищенню ефективності бюджетного процесу та посиленню його соціальної спрямованості.

Посилення соціальної спрямованості бюджету повинно стати ключовим завданням бюджетної політики. На реалізацію програм соціальної спрямованості слід направляти не менше 50 % видатків зведеного бюджету України.

#### Література:

1. Луніна І.О. Державні видатки: тенденції і фактори зростання // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С. 104 – 110.
2. Чузунов І.Я., Лісниченко І.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2001 році // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 85 – 113.

УДК 336.148

А.О. ДЕТЯР

### **АНАЛІТИЧНО-ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

*Розглянуто шляхи створення ефективного аналітично-організаційного забезпечення результативності державного фінансового контролю. Обґрунтовано необхідність спільної діяльності різних органів фінансового контролю держави і регіонів.*

Державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління, яка спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – своєчасне вжиття відповідних коригувань і запобіжних заходів [2, с. 138].

Аналітично-організаційне забезпечення результативності державного фінансового контролю пов'язане з вирішенням актуальних завдань в економіці України.

За час формування ринкової економіки створено потужний недержавний сектор, який на сьогодні забезпечує вже близько 50 % валового внутрішнього продукту. Однак

необхідно зазначити й те, що підприємницькі структури усіх форм власності в Україні функціонують з набагато меншою віддачею й ефективністю порівняно з такими ж структурами в розвинутих країнах світу.

А якщо врахувати, що на розвиток економіки щорічно спрямовується майже 35 % усіх фінансових ресурсів держави, в тому числі 15 % зведеного бюджету, то зрозуміло, що суспільство вкрай зацікавлене у збереженні й ефективному використанні державної, комунальної власності, коштів бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, раціональному використанні інших фінансових ресурсів. Отже, без комплексного, дієвого економічного контролю, суть якого в демократичному суспільстві полягає в регульованні процесу розширеного відтворення валового внутрішнього продукту відповідно до конституційних норм, держава не може отримати запланованого результату.

Функція державних органів економічного контролю поширюється на економічну діяльність усіх ланок національної економіки. До цих органів відносяться: Рахункова палата України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство фінансів України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Фонд Державного майна України, Міністерство економіки України, Міністерство праці та соціальної політики України, Державний комітет статистики України, Антимонопольний комітет України, Національний банк України та ін.

Державний фінансовий контроль в Україні за компетенцією контролюючих органів можна поділити на:

- контроль органів загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, органи судової влади, органи місцевого самоврядування;
- контроль органів спеціальної компетенції: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України (Державна контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство України), Державна податкова служба України.

Крім цього, згідно із законодавством певні функції щодо здійснення державного фінансового контролю покладені на Національний банк України, Державний митний комітет України, Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку, Управління страхової діяльності Міністерства фінансів (нагляд за діяльністю страхових організацій), органи державного пробірного контролю.

Спільна контрольна діяльність зазначених органів може забезпечити високу результативність державного фінансового контролю.

Для цього вкрай необхідно рішуче втілювати у життя поставлені Міністерством фінансів України завдання щодо тіснішої координації своїх дій контролюючими органами як у проведенні ревізій і перевірок, так і максимальній їх реалізації у частині відшкодування й компенсації збитків, завданих державі. Тим паче, що такі вимоги продиктовані часом, а для Державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС) ще й намічені в Указі Президента України від 27.08.2000 р. № 1031 "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи".

Одним із дієвих заходів щодо вирішення поставлених завдань є подальше удосконалення роботи з реалізації вимог, намічених постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 1998 р. № 287 і рішенням Ради регіонів при Президентові України від 10.03.98 р. про проведення замість численних і розрізнених тематичних перевірок використання бюджетних коштів комплексних ревізій стану виконання місцевих бюджетів.

З метою забезпечення чіткої періодичності, системності таких перевірок, Головним контрольно-ревізійним управлінням України, підрозділами ДКРС на місцях мають бути визначені та погоджені із відповідними фінансовими, податковими і казначейськими

органами об'єкти перевірок. На нашу думку, було б доцільно, щоб контрольно-ревізійна служба проводила такі комплексні ревізії окремих адміністративно-територіальних одиниць (міст, районів), максимально охоплюючи фінансові потоки всіх рівнів бюджетів і кошти державного бюджету. В організації таких ревізій можуть бути проблеми, але безумовно одне, що такі комплексні дії контролюючих структур фінансової системи надзвичайно потрібні й ефективні. Вони дають оцінку системі планування, управління і використання фінансових ресурсів певного регіону в цілому.

Сучасний розвиток економічно-соціальних відносин ставить основне завдання законодавчого удосконалення фінансової системи, її нормативно-правового забезпечення. Основним міжнародним нормативним документом у сфері державного фінансового контролю є Декларація про керівні принципи фінансового контролю, яка була прийнята 1 жовтня 1977 р. на IX конгресі INTOSAI (Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю) у місті Ліма (Лімська декларація). У декларації йдеться не про розробку нових напрямків контролю, а про компіляцію та систематизацію загальноприйнятих основних принципів контролю за державними фінансами. Вона є базовим, принциповим документом, що враховує різні системи фінансового контролю (монократичну та колегіальну), різне розуміння місця фінансового контролю в системі державних функцій і гілок влади, а також різні рівні розвитку, яких фінансовий контроль досяг в окремих регіонах. Хоча Лімська декларація, з точки зору міжнародного права не має обов'язкового характеру, не можна недооцінювати її вплив на створення організаційного забезпечення державного фінансового контролю.

Реформування міжбюджетних відносин, пов'язане із розширенням повноважень і підвищенням відповідальності регіональних і місцевих органів влади й управління за розв'язання поточних і перспективних проблем теорії та необхідність поєднання їх із загальнодержавними інтересами потребує розвитку фінансової системи України для забезпечення заходів, спрямованих на реалізацію покладених на державу функцій.

Для впорядкування бюджетного процесу, особливо у частині планування та виконання видаткової частини бюджетів усіх рівнів, передусім необхідне удосконалення організаційного забезпечення державного фінансового контролю, що здійснюється як на рівні держави, так і на рівні відповідних регіонів.

Чинний на сьогодні інститут фінансового контролю, як напрям у реалізації заходів щодо встановлення бар'єру розбазарювання бюджетних коштів, зловживань та маніпуляцій з фінансовими й матеріальними ресурсами держави і регіонів, не може повною мірою сприяти оптимізації бюджетного процесу та поступальному розвитку соціально-економічних відносин.

Незважаючи на посилення окремих етапів фінансового контролю, слід констатувати, що кількість фінансових порушень із року в рік не зменшується. Наслідки діяльності ДКРС, тобто наступного, або ретроспективного контролю, свідчать про динаміку зростання сум виявлених збитків і фінансових порушень в цілому [1].

Нинішні умови економічного розвитку держави потребують впровадження нових напрямів і методів здійснення контрольних функцій, однією з яких є організаційне забезпечення проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів як окремими суб'єктами господарювання, так і галузями національної економіки з питань виявлення основних чинників, що призводить до неефективного використання фінансових ресурсів.

Своєчасність, повнота і достовірність таких аналітичних матеріалів важко переоцінити у контексті важливості основних пріоритетів стратегії економічного і соціального розвитку України на 2000 – 2004 рр. Без аналітичної роботи органів державного фінансового контролю неможливо підвищити його результативність.

Інтеграція організаційного і аналітичного забезпечення контрольного процесу за участю усіх органів фінансово-контролюючих структур та органів державної виконавчої влади і самоврядування дасть змогу підняти на якісно новий рівень фінансову політику держави і регіонів, забезпечивши ефективне використання фінансових ресурсів.

Ефективність фінансового контролю за економним і цільовим витрачанням бюджетних коштів, станом збереження державного і комунального майна залежить від комплексності його здійснення, своєчасності й повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до фінансових втрат. Більшість із цих функцій покладено на Державну контрольно-ревізійну службу.

З точки зору організаційного забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів можна поділити на три етапи:

- попередній (превентивний), який здійснюється фінансовими органами при плануванні бюджетного процесу, в тому числі й міжбюджетних відносин, тобто контролюється реальність, обґрунтованість і достатність бюджетних асигнувань, що затверджуються в бюджеті;

- поточний (оперативний), що здійснюється управлінням державного казначейства в області, тобто перевіряється обґрунтованість, законність і дотримання обсягів витрат на відповідні цілі (касове виконання бюджету);

- подальший (ретроспективний), який здійснюється контрольно-ревізійним управлінням в області та відомчим контрольно-ревізійними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Перспективи удосконалення комплексності контролю залежать від якості аналітично-організаційного забезпечення на всіх його етапах і своєчасності адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників кредитів та органів влади на результати подальшого контролю, тобто на виявлені факти нецільового і неефективного використання бюджетних коштів шляхом ужиття заходів щодо відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування і приведення у відповідність із нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес.

Водночас для можливості здійснення подальшого контролю всіх напрямів витрачання бюджетних коштів від витрат на утримання установ й організацій до їх витрачання на соціально важливі цілі вкрай необхідне встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Тобто необхідна єдина інформаційна база й високоякісне інформаційне забезпечення державного фінансового контролю.

На сьогодні не новина, що основним джерелом накопичення капіталу тіньової економіки є державні, в тому числі й бюджетні кошти. Не секрет, що й досі мають місце факти, коли бюджетні кошти для виконання робіт чи надання послуг перераховуються фірмам-“фантомам”. Результат цього – безнадійні втрати бюджету. Повернути ці кошти, навіть за допомогою правоохоронних органів, практично неможливо.

З огляду на це одним із напрямів удосконалення фінансового контролю є підвищення дієвості поточного контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади та державної податкової адміністрації. Ефективність превентивних, а не подальших заходів важко переоцінити.

Таким чином, результативність державного фінансового контролю, як й інших державно-управлінських процесів цілком і повністю залежить від якості відповідного аналітично-організаційного забезпечення.

Література:

1. Стефанюк І.Б. Державне управління фінансовий контролю в умовах ринку // Фінанси України. – 1999. – № 8. – С. 76 – 88.
2. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю // Фінанси України. – 2002. – № 4. – С. 138 – 144.

УДК 336.148

І.М. ЗАХАРЧЕНКО

## СИСТЕМА ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА РІВНІ РЕГІОНУ

*Викладено основні економічні аспекти становлення системи фінансового контролю в період проведення ринкових реформ в Україні.*

Однією з причин, що зумовлюють необхідність висвітлення проблеми фінансового контролю на регіональному рівні, є досить висока питома вага коштів, що осідають у тіньовій економіці.

Фінансовий контроль це процес дослідження суб'єктом фінансового контролю об'єкта фінансового контролю, спрямована на забезпечення дотримання законності, ефективності та економності в ході формування, володіння, використання і відчуження об'єктів права власності незалежно від її форми, а також повноти і своєчасності виконання зобов'язань.

Дослідження системи фінансового контролю на регіональному рівні дозволить на основі координації діяльності суб'єктів державного та внутрішнього фінансового контролю винайти більш ефективні заходи впливу фінансового контролю на використання коштів місцевих бюджетів, додаткові джерела надходжень для здійснення фінансування проектів у соціальній та галузевих сферах регіону, а також вдосконалити систему взаємодії органів фінансового контролю між собою, органами місцевої влади та суб'єктами господарювання з урахуванням макроекономічних умов, які існують на даний час в області.

Проблему організації управління державними фінансами було викладено в працях В.П. Бабіча, М.І. Деркача, І.І. Д'яконової, О.В. Турчинова, Ц.Г. Огня, І.В. Сало та ін.

Метою дослідження фінансового контролю в регіональному управлінні є знаходження оптимальної структури системи органів фінансового контролю, раціоналізація поставлених перед ними завдань та пошук ефективного впливу на їх діяльність з боку органів місцевої влади на основі вдосконалення існуючої законодавчої бази.

Специфічність методів дослідження полягає в тому, що вони вимагають статистичної обробки даних за результатами перевірок всією системою фінансового контролю регіону (бази дослідження) як на попередньому та поточному, так і на наступному етапі. До речі, за останній рік за результатами перевірок в Сумській області органами фінансового контролю було виявлено незаконних витрат та недостач на суму 23736,48 тис. грн, відшкодовано і поновлено незаконних витрат і розкрадань на суму 16854,77 тис. грн, донараховано до бюджету платежів та інших сум штрафних санкцій – 6034,40 тис. грн, накладено адміністративних стягнень – 959,00 тис. грн.

Система фінансового контролю є сукупністю суб'єктів, об'єктів, видів, способів та методичних прийомів здійснення фінансового контролю, спрямованих на досягнення мети фінансового контролю.

Система органів державного фінансового контролю регіону складається з контроль-но-ревізійних управлінь, органів Державного казначейства, податкової адміністрації України, відділень антимонопольного комітету України, Державної інспекції з контролю за цінами, обласних управлінь Національного банку України, органів місцевого самоврядування, органів Державної митної служби України, органів виконавчої влади, які уповноважені відповідно до законодавства здійснювати фінансовий контроль, органів внутрішнього контролю та аудиту. Фінансовий контроль за роботою підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерств, виконують органи їх контроль-но-ревізійної служби.

Одним із законодавчих актів, якими регламентується діяльність органів фінансового контролю, є Бюджетний кодекс України, прийнятий 21 червня 2001 р. У розділі V Кодексу визначено функції фінансових і контрольних органів, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо їх функцій в контролі за виконанням бюджетного законодавства. Виходячи зі ст. 112 Кодексу, Державне казначейство України, контролюючи дотримання бюджетного законодавства, здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень та витрат Державного бюджету України, встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням, контролює відповідність платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням. Ст. 113 визначає повноваження органів Державної контроль-но-ревізійної служби України у дотриманні бюджетного законодавства, а саме цільового та ефективного використання коштів Державного та місцевих бюджетів, цільового використання та своєчасного повернення кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України, порядку ведення бухгалтерського обліку та достовірності звітності про виконання державного бюджету України, місцевих бюджетів, кошторисів. Державна контроль-но-ревізійна служба України щомісячно надає Верховній Раді України та Міністерству фінансів України узагальнені результати звітів з проведених перевірок.

Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розписані в ст. 114, 115 [1, с. 70 – 72]. Саме ст. 115 уповноважила органи державної влади кожного рівня здійснювати контроль за показниками бюджетів, розпису та кошторисів бюджетних установ нижчих рівнів, відповідністю їх рішень бюджетному законодавству.

Суб'єкти державного фінансового контролю координують свою діяльність у процесі планування і здійснення контрольних заходів, а також обміну інформацією. Координація діяльності суб'єктів державного фінансового контролю повинна забезпечувати: запровадження нових підходів до здійснення фінансового контролю з урахуванням завдань подальшого розвитку підприємництва для забезпечення економічного зростання України; запобігання виникненню під час здійснення контрольних заходів правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва; мінімально можливий рівень втручання державних органів у підприємницьку та інші види діяльності суб'єктів господарювання, в тому числі шляхом здійснення одночасних або спільних контрольних заходів, максимальну ефективність заходів щодо запобігання вчиненню фінансових правопорушень, їх викриття і притягнення винних осіб до відповідальності. У разі делегування відповідними районними чи обласними радами власних повноважень на здійснення фінансового контролю територіальними підрозділами органів



державного фінансового контролю – центральних органів виконавчої влади, такі підрозділи є підзвітними районним чи обласним радам у частині делегованих повноважень.

Беручи до уваги вищесказане, відзначимо, що значний інтерес представляє досвід країн, які мають схожі з Україною макроекономічні умови. Наприклад, у Румунії існують такі види фінансового контролю, як парламентський, урядовий та відомчий.

Парламентський фінансовий контроль здійснюється Рахунковою палатою (орієнтовано 300 чол.), яка має свої дирекції в усіх регіонах (Румунія адміністративно поділена на 41 повіт). Урядовий фінансовий контроль здійснюється міністерством фінансів (1320 чол.), яке у своїй структурі має Генеральну дирекцію фіскального контролю та генеральні управління державних фінансів у кожному повіті (450 – 600 чол.), які також мають дирекції фіскального контролю. Відомчий фінансовий контроль здійснюється Управлінням контролю і внутрішнього аудиту, які працюють у складі галузевих міністерств. Фінансова система та контроль Румунії засновано на німецькому варіанті. Місцеві управління державних фінансів підпорядковані безпосередньо Міністерству фінансів, а в частині делегованих повноважень підзвітні повітовим радам. Крім того, місцеві управління державних фінансів проводять попередній аналіз фінансово-економічної діяльності підприємства чи установи до прийняття рішення про виділення з бюджету коштів. Органи відомчого контролю в основному проводять аудит в установах, підпорядкованих відповідному міністерству чи відомству, перевірки стану бухгалтерського обліку. Компетентність контрольних органів відбито законами “Про фінансовий контроль та фінансову охорону”, “Про рахункову палату Румунії”, а також законами про відповідні міністерства, постановами уряду, парламенту, які більш деталізовано регламентують діяльність контролюючих органів [12, с. 48-49].

Вищевикладене дозволяє зробити висновки про необхідність та актуальність прийняття в Україні закону про фінансовий контроль, в якому б чітко висвітлювались права та обов'язки контрольних органів на регіональному рівні, державне регулювання у сфері фінансового контролю регіону, функції нагляду з боку органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, засоби координації діяльності суб'єктів державного фінансового контролю та їх взаємодія з суб'єктами господарювання і органами місцевої влади.

Принципові положення організації контролю закладають підґрунтя для формування цілісної системи контролю за фінансовими ресурсами при підготовці системного законодавчого акту з питань організації та здійснення фінансового контролю в Україні [12, с. 197].

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21 червня 2001 р. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. – К.: Парламентське вид-во, 1997. – 100 с.
3. *Бабич В.П., Сало І.В.* Государственное управление финансами в рыночной экономике. – К.: Акад. информатики, 1994. – 97 с.
4. *Богія Д., Волинський Г.* До питання щодо різних варіантів ринкових реформ // Екон. України. – 1994. – № 3. – С. 29 – 34.
5. *Бобров В.Я.* Основи ринкової економіки. – К.: Либідь, 1995. – № 1. – С. 25 – 30.
6. *Деркач М.* Формування фінансової бази регіонів // Екон. України. – 1995. – № 1. – С. 12 – 21.

7. *Єніфанов А.О.* Механізм регулювання комплексного соціально-економічного розвитку обласного регіону в умовах переходу до ринку. – Х.: Основа, 1993. – 76 с.
8. *Єніфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І.* Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 308 с.
9. *Засць А.П.* Територіальна організація виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. – К.: Ін Юре, 2002. – 928 с.
10. *Сало І.В.* Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку. – К.: Наукова думка, 1995. – 184 с.
11. *Стойка І.Ф.* Там за Тисою (З зарубіжного досвіду організації органів фінансового контролю) // *Фінансовий контроль*. – 2002. – № 2. – С. 48-49.
12. *Турчинов О.В., Огонь Ц.Г.* Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.

УДК 336.717.71

*Н.В. ЄЛАГІНА*

## **ЦІННІ ПАПЕРИ ЯК ФІНАНСОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

*Розглянуто питання, пов'язані з впровадженням ринку цінних паперів, визначено недоліки та переваги емісії облігацій для підприємств різних форм власності.*

В Україні сформувалась особлива система залучення фінансових ресурсів, яка відрізняється від банківської системи інших держав. Завдяки фінансовим інструментам на ринку державних цінних паперів вона може проводити ефективну політику залучення фінансових активів для власних потреб.

Одним із таких засобів є ОВДП (облігації внутрішньої державної позики), які виступають засобом державного інвестування, за допомогою якого можна вирішити фінансові проблеми державного і муніципального рівня.

Завдяки тому, що державні цінні папери за своєю суттю супроводжуються мінімальними фінансовими ризиками, вони користуються попитом у вітчизняних і закордонних суб'єктів господарської діяльності, але успішне функціонування державних цінних паперів в економіці неможливе без розвиненого стійкого фондового ринку.

Для стабілізації фінансового становища, у зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів держави, постає необхідність забезпечити розширене відтворення коштів шляхом залучення та переливу матеріальних активів через фондовий ринок. Інноваційно-фінансова політика держави на ринку цінних паперів здійснюється за допомогою:

- державних цінних паперів (облігації внутрішньої державної позики, облігації внутрішньої ощадної позики, облігації зовнішньої державної позики, середньострокові облігації внутрішньої державної позики);
- муніципальних цінних паперів;
- корпоративних цінних паперів (акції приватизованих підприємств).

До цього часу банківські кредити були і є фактично єдиним джерелом боргового фінансування для українських підприємств. Однак з появою облігаційних позик, як альтер-

рнативного виду фінансування, підприємства отримали значні переваги при роботі зі своїми борговими зобов'язаннями. Але банки, через існуючі законодавчі норми, мають ліміти кредитування на одного позичальника, не здійснюють довгострокового кредитування, вимагають застави тощо.

Банківське кредитування вимагає виняткових взаємовідносин підприємства з банкіром, що ставить у залежність компанії-позичальника від одного кредитора. Високі процентні ставки кредитних ресурсів стають перешкодою для залучення позикових ресурсів. Оскільки середній рівень рентабельності по Харківській області в 2001 р. дорівнював: у промисловості – 9,9, у будівництві – 9,6, використання таких дорогих фінансових ресурсів залишається проблемним.

Розглянемо прибутковість деяких фінансових інструментів (таблиця). – Вісник НБУ № 11 від 21.11.01.

Таблиця

Інструменти	Грудень 2001 р.
Дисконтна ставка НБУ	12,5 (з 3 квітня 2002 р. 10 %)
Депозити	10,2
Кредити	32,4 (29, 30 січня 2002 р.)
Державні облігації	13,6
Казначейські зобов'язання	16,0
Корпоративні облігації	17 – 24

Українським законодавством передбачено три основні види корпоративних облігацій: купонні, дисконтні і цільові. Найбільш розповсюджені варіанти – купонні і дисконтні. Для інвесторів найбільш прийнятливими виглядають купонні облігації, тому що регулярна форма одержання доходу більш приваблива, ніж одноразовий доход при погашенні, як це відбувається у випадку з дисконтними облігаціями. Дисконтні облігації можна випускати на термін 3 – 6 місяців. Купонні облігації прив'язки до терміну, що рекомендується, не мають.

Очевидно, що підприємства зацікавлені сплачувати якомога менший відсоток по своїх облігаціях, а інвестори – в отриманні найбільших відсотків по своїх вкладах. Тривалий час випуск облігацій був практично не вигідний для емітентів через надмірно високі ставки, але зараз ставки стрімко падають, що дозволяє підприємствам більш реально дивитися на можливість випуску корпоративних облігацій. Базові орієнтири для визначення прибутковості корпоративних облігацій – це державні цінні папери (облігації та казначейські зобов'язання), корпоративні облігації аналогічних випусків, кредити банків. Ставка прибутковості за корпоративними облігаціями звичайно менше середніх процентних ставок за кредитами банків, але більше, ніж прибутковість по державним облігаціям. На прибутковість облігацій впливають наступні фактори:

- кредитний рейтинг емітента;
- терміновість облігацій;
- розмір компанії-емітента;
- перспективи розвитку компанії.

При першому виході компанії на ринок облігаційних запозичень процентна ставка може або дорівнювати ставці за банківськими кредитами, або незначно її перевищувати. Базуючись на оцінках ставок кредитного ринку, ринку банківських депозитів і державних облігацій, вважаємо, що прийнятний діапазон процентних ставок знаходиться в даний момент на рівні 18 – 25 % річних у гривні і 12 – 14 % у валюті.

Основні переваги випуску облігацій:

- облігаційні позики звичайно дешевше банківських кредитів;
- випуск облігаційних позик може дозволити підприємству залучити значно більші ресурси;
- наявність широкої бази потенційних кредиторів – покупців облігацій;
- відсутність застави.

Додаткова емісія акцій примушує акціонерів додатково вкладати кошти в розвиток підприємства. Їх акціонери часто можуть не мати. Якщо діючі акціонери не викупають акції додаткової емісії, то їх частка в статутному капіталі знижується, або вони взагалі втрачають контроль над підприємством. Це негативно позначається на прагненні великих акціонерів залучати кошти за допомогою додаткової емісії акцій. Випуск облігацій – це залучення засобів на зворотній основі, що не змінює співвідношення часток у статутному капіталі підприємства. Існують гібридні форми залучення фінансування з використанням і акцій, і облігацій.

Так, одним із розповсюджених варіантів позик є конвертовані облігації. За умовами випуску облігації через визначений час конвертуються в акції.

Випуск облігацій є непростою процедурою, але вона себе виправдовує, тому що:

1. Забезпечує прямий доступ до ринку капіталів, що призводить до здешевлення вартості запозичення.
2. Дозволяє запровадити фінансові інструменти, що відповідають потребам фірм.
3. Забезпечує регулярність виплат відсотків по запозиченням встановлюється емітентом під поточні фінансові плани.
4. Створює можливість залучення засобів без майнового забезпечення на довгостроковій основі.
5. Усуває залежності від одного кредитора.
6. Облігаційні позики звичайно дешевше банківських кредитів.
7. Створює можливість використання коштів населення.
8. Забезпечує можливість для інвестора стати кредитором великого позичальника навіть при наявності невеликої суми грошей.
9. Сприяє здійсненню інвестиційних проєктів за умов використання широкого кола інвесторів.

Навіть невелика облігаційна позика – це перший крок до створення позитивної публічної кредитної історії.

Однак, як і в будь-якому іншому випадку при залученні коштів, є відповідні причини не випускати облігації, а саме:

1. Відсутність наміру погашати облігації і сплачувати по них відсотки.
2. Небажання висвітлювати діяльність підприємства і інформацію про нього.
3. Відсутність чіткого фінансового плану.
4. Відсутність можливості чекати термін, коли випуск готується і розміщається.
5. Небажання платити Організатору за послуги по випуску.
6. Розмір передбачуваної емісії в грошовому вираженні в кілька разів більше вартості майна, яким володіє підприємство.
7. В усіх банках підприємству відмовлено у видачі кредиту.
8. Бажання профінансувати малий бізнес чи ризикований проєкт за допомогою випуску корпоративних облігацій.

Поточна кон'юнктура фінансового ринку складається так, що швидко залучити за допомогою облігацій великий обсяг "дешевих" коштів досить складно. Робота з обліга-

ційними позиками – це тривалий і складний процес, але формування іміджу надійного позичальника, публічної кредитної історії може стати цінним нематеріальним активом, за рахунок якого підприємство надалі зможе значно зменшити вартість позикових засобів. При цьому найвищий імідж (і найнижча процентна ставка) буде у підприємств, що вийшли на ринок облігаційних запозичень першими.

УДК 336.148

*Н.М. КАРЛЮКОВА*

## **ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Визначено основні цілі державного фінансового контролю в умовах формування демократичного суспільства в Україні. Розглянуто деякі аспекти діяльності органів державного управління України, що здійснюють фінансовий контроль.*

Стан державних фінансів безпосередньо впливає на економічний і соціальний розвиток усього суспільства. Тому держава повинна ретельно контролювати всі процеси, пов'язані з формуванням і використанням державних коштів. Вона є головним замовником фінансового контролю й основним користувачем його інформації.

Головна мета державного фінансового контролю – встановлення відповідності практики управління фінансовими ресурсами в усіх сферах виробництва і розподілу суспільного продукту завданням фінансової політики держави. Найважливіший обов'язок державного фінансового контролю – забезпечення органів державної влади та суспільства всеосяжною і достовірною інформацією про формування й використання державних коштів. Особливо варто підкреслити, що в суспільстві, побудованому на демократичних принципах, зокрема на принципі поділу влади, діяльність державного фінансового контролю охоплює не тільки потреби органів виконавчої влади у фінансовому контролі, але й потреби контролю суспільства за діяльністю самої виконавчої влади, насамперед у матеріально-фінансовій сфері.

Для демократичного суспільства важливі всі ланки організації державного фінансового контролю. Внутрішній контроль виконавчих органів державної влади відіграє найважливішу роль у забезпеченні ефективного державного керування. За його допомогою держава не тільки контролює свої доходи і витрати, стежить за функціонуванням фінансової системи, але й ефективно керує цією системою, реалізовує свою фінансову політику. Зовнішній контроль за діяльністю виконавчої влади по використанню суспільних фінансових коштів є важливим чинником захисту суспільства від корупції і казнокрадства, оскільки несе відповідальність влади перед суспільством.

Різноманітність фінансових відносин, суб'єктом яких виступає держава, зумовлює широку сферу діяльності державного фінансового контролю. Це бюджетний, податковий, грошово-кредитний, валютний, страховий, митний та інші види фінансового контролю, здійснюваного державними органами в межах своєї компетенції.

Фінансовий контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють у міру необхідності та в межах своєї компетенції різноманітні органи державного управління

України та підвідомчі їм організації. До складу останніх державних структур належать Рахункова палата, Головне контрольне управління Президента України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, органи банківського контролю, а також різні державні підрозділи в межах їх повноважень, що здійснюють відомчий фінансовий контроль. Ці органи проводять оцінку впровадження державних програм і аспектів бюджетного процесу, а також нагляд і перевірку органів державної влади, підприємств, організацій та їх об'єднань.

Важливість державної податкової служби в загальній системі державного фінансового контролю не викликає сумніву, але необхідно й надалі удосконалювати її структуру та базу. Згідно з Указом Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" органи державної контрольно-ревізійної служби проводять ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів, позабюджетних фондів, перебувають у державній, комунальній власності, а також таких, у статутних фондах яких є частка державного та комунального майна [1, с. 53].

Слід також зауважити, що у зв'язку з переходом до ринкових відносин Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" обмежив права контрольно-ревізійної служби з контролю за діяльністю комерційної сфери [2, с. 8]. Але, незважаючи на це, й сьогодні система контрольно-ревізійного апарату України – одна з провідних державних структур і є практично єдиною в структурі виконавчої влади, що забезпечує наступний фінансовий контроль. Крім того, це практично єдиний орган в Україні, що має досвід організації та проведення ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій і установ.

У перехідний період на шляху до формування дійсно демократичного суспільства утворюються й принципово нові контрольні органи, але не завжди повно й чітко визначені їх функції, і це тоді, коли продовжують діяти контрольні служби, положення яких вчасно не поновлювалися. Відмінність у структурах контрольних державних органів, принципах організації їх діяльності, функціях, завданнях, повноваженнях та інформаційних базах істотно ускладнює роботу цих органів і відповідно знижує загальну ефективність державного фінансового контролю.

Не визначено, зокрема, достатньо чітко місце й роль кожного суб'єкта державного контролю в його цілісній системі, а це породжує численні колізії і перекладання відповідальності. Немає чіткого розмежування сфер діяльності. Має місце нерациональний розподіл обов'язків між суб'єктами контролю (за умови повного охоплення всіх об'єктів). Загалом зусилля органів державної влади, наділених окремими функціями державного фінансового контролю, не узгоджуються. Питання переважно вирішуються у відомчих межах, з огляду на забезпечення виконання тільки покладених на них функціональних обов'язків.

Для України, яка стала на шлях розбудови правового демократичного суспільства з ринковою економікою, з метою недопущення паралелізму та дублювання в діяльності контролюючих органів усіх рівнів особливої актуальності набуває розвиток інформаційної бази у сфері здійснення контролю. Саме про створення інформаційної бази державного фінансового контролю йдеться й в Указі Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" [1], і саме ця інформаційна база має відіграти значну роль у підвищенні ефективності державного контролю. Але водночас виникає необхідність пошуку нових методів застосування контролю на підставі да-

них комп'ютерної мережі для прийняття рішень у господарській сфері. Настав час переходити від застосування контролю за інформацією як переважно механічного процесу до інтелектуалізації здійснення його на підставі комп'ютерної техніки – від комп'ютеризації окремих процесів обліку, аналізу, прогнозування до цілісного, інтегрованого вирішення проблем.

Незважаючи на вищезазначені недоліки, наближена до ринкової економіки система державного фінансового контролю в нашій країні в основному склалася. Вона охоплює як нормативно-правову базу, так і органи, що здійснюють державний контроль, а також форми й методи контролю.

#### Література:

1. Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” від 27.08.2000 р. № 1031/2000 // Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби. – К.: ДІА, 2001. – Т. 1. – С. 53 – 55.

2. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26.01.93 р. № 2939-ХІІ // Там же. – С. 7 – 15.

УДК 336.07

*С.М. КОЗИНСЬКИЙ*

### **ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

*Розглянуто питання організації фінансового контролю в умовах реалізації державою курсу на економічне зростання, а також її можливості впливати на підвищення рівня попиту на товарних ринках.*

Організація державного фінансового контролю у будь-якій країні є справою політичною та безпосередньо пов'язаною з її економічною безпекою. Тому, розглядаючи політичний аспект існування інституцій, що здійснюють функції контролю від імені держави, треба мати на увазі, що їх ефективність визначається не тільки обсягом коштів, збережених ними від неефективного використання, а й спроможністю доводити специфічними методами політичні рішення до рівня окремих суб'єктів господарювання. Саме здійснення функцій контролю призвело до розширення органів загальної та спеціальної компетенції [1, с. 8].

Тому інтерес політиків до удосконалення фінансового контролю сьогодні має два самостійних “виміру”, кожний з яких спирається на певне наукове підґрунтя:

1. У межах першого підходу фінансовий контроль розглядається як інструмент державної економічної політики, що застосовується державою в процесі реалізації визначених цілей. У такому разі першочергове значення має те, наскільки ефективно фінансовий контроль задовольняє потреби держави щодо успішного втілення концептуальних засад економічної політики. Так, переслідування цілей стабілізації економіки чи її зростання вимагає від контролюючих органів максимальної концентрації зусиль на напрям-

ках, які самою державою вважаються пріоритетними і з якими пов'язується сама можливість досягнення економічної стабілізації чи зростання.

2. Інший підхід базується на тому, що фінансовий контроль має "самодостатню" й однакову цінність як інструмент наведення порядку в економіці за будь-якої форми державної політики. Згідно з такою точкою зору він не повинен виконувати спеціальні функції, а лише тільки універсальні, що безпосередньо пов'язані зі встановленням та додержанням законності у сфері обігу коштів. Саме це й визначає ступінь його ефективності. Можна казати, що завдяки таким пріоритетам фінансовий контроль виконує функцію організації економіки та є важливим елементом її інфраструктури.

Зрозуміло, що існування цих двох підходів, як певних альтернатив, має сенс лише в теорії, для якої найважливішим є визначення принципів здійснення контролю. Щодо практики, то вона у будь-якому разі представляє собою певний компроміс між цими підходами, параметри якого об'єктивно визначаються загальним рівнем розвитку економіки. Тобто чим більше економіка відповідає критеріям розвиненої ринкової організації, тим більшого значення будуть набувати організаційні початки фінансового контролю. І навпаки – недосконалість ринку, його інфраструктури та інституціональної основи об'єктивно збільшує значення для держави тих можливостей, що пов'язані з реалізацією першого підходу.

Тому, розглядаючи Декларацію про керівні принципи фінансового контролю, що була прийнята у жовтні 1977 р. на IX конгресі Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (так звана Лімська Декларація) [4], слід враховувати, що вона відображає компроміс, притаманний практиці досить невеликої групи країн Заходу. Тобто тих країн, де перспективи економічного розвитку пов'язуються сьогодні з поступовим та збалансованим зростанням економіки, а не з визначенням напрямків прискореного формування ринкових відносин.

Для України, держави з перехідною економікою, яка до того ще й має визначитися з формами та методами проведення політики економічного зростання, мають велике значення обидва зазначених напрямки. Справа полягає не тільки в тому, що в Україні й досі відсутній законодавчий акт, який би забезпечив комплексний, системний підхід до сфери державного фінансового контролю [3, с. 238], а також відсутня комплексна стратегія розвитку економіки, згідно з якою й наповнюється політичним змістом діяльність органів фінансового контролю.

Сьогодні діяльність українського уряду в напрямку послідовної адаптації національної економіки до вимог та стандартів, що народжуються на хвилі сучасної глобалізації та регіоналізації економічних відносин, призводить до певної зневаги до самого факту різноманіття форм реалізації курсу на прискорення економічного зростання. Конкретизуючи ці форми, ми маємо звернутися перш за все до джерел економічного зростання, тобто до коштів суб'єктів господарювання та населення, які в умовах ринкової економіки виконують функцію інвестиційного ресурсу. Саме з такої точки зору завдання державного фінансового контролю набувають політичного контексту, який реалізується завдяки заходам кредитно-грошової та бюджетної політики. У межах будь-якої з них державний контроль повинен раціоналізувати використання наявних коштів суб'єктами господарювання таким чином, щоб забезпечити загальні умови росту економіки.

Виходячи з такого значення державного фінансового контролю, однією з найважливіших його функцій в умовах сучасної України повинна стати така, що скорочує непродуктивні витрати всіх суб'єктів національної економіки та створює загальні умови щодо ефективного використання коштів та ресурсів, якими ці суб'єкти володіють. При цьому



критерії ефективності безпосередньо пов'язані зі створенням умов економічного зростання в країні.

Так, з огляду на значення попиту населення на продукцію галузей вітчизняної промисловості для економічного зростання в країні, одним із найважливіших є контроль за перерозподілом сьогоденних витрат населення і перш за все тих витрат, які повинні робити пересічні громадяни внаслідок монополізації певних сфер національної економіки. Справа в тому, що в Україні, як і в більшості пострадянських республік, ще існують деякі сфери економіки, які отримують прибуток внаслідок відсутності конкуренції, тобто завдяки монопольному положенню на ринку. Такі галузі відвертають кошти від інших сфер економіки, де вони могли б використовуватися більш продуктивно та сприяти прискоренню економічного зростання.

Саме до такої сфери належить житлово-комунальне господарство, яке на думку А. Кінаха, є "слабкою ланкою економіки", процеси в котрій конче потребують жорсткого контролю з боку держави [2, с. 5]. Справа в тому, що національна система житлово-комунального господарства, що склалася в основному ще за часів СРСР і яка й досі зберігає принципи її колишнього існування, залишається монополією. Незважаючи на всі зусилля реформаторів, вона до цього часу тяжіє до монополізму та "витратних" принципів господарювання. Усі спроби модернізувати цю систему власними силами були спростовані її організацією, спрямованістю до набуття своєрідної ренти від монопольного використання функцій єдиного постачальника на ринку житлових та комунальних послуг.

Такий монополізм призводить до набуття статусу нееластичних за цінами послуг, що надаються населенню підприємствами цієї галузі. В умовах вкрай обмежених бюджетів громадян та суб'єктів господарської діяльності це неминуче веде до скорочення їх попиту на товарних ринках. Про обсяги ресурсів, що відволікаються таким чином по всій країні, можна судити за результатами перевірок, проведених Антимонопольним комітетом в Одесі лише за тарифами на послуги централізованого водопостачання. За результатами цієї перевірки встановлено, що тільки в 2001 р. індивідуальні споживачі переплатили водопостачальникам близько 5 млн грн, а інші суб'єкти – ще 6,5 млн грн [5, с. 5].

Таким чином, у масштабах усієї країни переплати становлять сотні мільйонів гривень. Ці кошти споживачі фактично сплачують на утримання штучної монополії, яка, до речі, використовує їх виключно на відтворення свого статусу на ринку житлово-комунальних послуг. Про це свідчить стан підприємств галузі, фонди яких відрізняють вкрай високі показники фізичного зносу та застарілі технології виробництва.

Наведення елементарного порядку в цій галузі економіки не може бути здійснено лише за умов дії ринкових механізмів. Обов'язковим є також контроль над процесом ціноутворення при реформуванні цього ринку, що має значно прискорити розвиток цінової конкуренції, а не боротьби за право отримувати нецінову ренту. Такі заходи передбачають використання державного фінансового контролю саме як інструменту демонополізації ринку житлово-комунальних послуг. Але за такою схемою контроль може позитивно впливати на будь-яку сферу економіки, де рудименти монополізму відволікають кошти від цілей економічного зростання.

#### Література:

1. Державний фінансовий контроль // [www.ueplac.kiev.ua](http://www.ueplac.kiev.ua). – С. 1 – 15.
2. Кінаха А. Тільки політична стабільність та економічне зростання можуть забезпечити високий добробут людей // Урядовий кур'єр. – 2002. – 18 жовтня. – С. 4-5.

3. Нижник Н., Базась М., Титарчук В. Фінансовий контроль – функція влади за цільовим використанням бюджетних коштів // Актуальні проблеми державного управління: Наук. збірник. – Вип. 7. – Одеса: УАДУ (ОФ), 2001. – С. 237 – 248.
4. Порівняльний аналіз закону України “Про рахункову палату” та Лімської декларації про керівні принципи фінансового контролю // [www.ueplac.kiev.ua](http://www.ueplac.kiev.ua).
5. Урядовий кур’єр. – 2002. – 10 жовтня.

УДК 336.225.673

Н.Л. КУСИК

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

*Рассмотрены вопросы формирования налоговой системы Украины, перечислены ее основные негативные черты, а также выделены основные проблемы реформирования налоговой системы Украины.*

Государство использует финансы для реализации своих функций и задач, а также для достижения определенных целей. На практике это выражается в определенной финансовой политике, являющейся неотъемлемой частью экономической политики государства.

Сама по себе финансовая политика не может быть плохой или хорошей. Все зависит от того, насколько она отвечает интересам общества (или определенной его части) и содействует достижению поставленных целей, решению конкретных задач. Результативность финансовой политики тем выше, чем больше она учитывает потребности общественного развития, интересы всех прослоек и групп общества, конкретно-исторические условия и особенности жизни.

Главная задача финансовой политики в период современных преобразований в нашей стране, по мнению многих экономистов, должна состоять не только в том, чтобы обеспечить денежными ресурсами эти преобразования, но и предотвратить социальное напряжение в обществе, а также максимально смягчить трудности перехода от одной системы отношений к другой.

Напряжение в обществе зависит от полярности материального состояния отдельных групп населения. Чем больше та часть, которая проигрывает от социальных изменений, тем выше степень непредвиденности как хода, так и результатов политических и экономических преобразований.

Финансовый контроль, также как и формы управления финансами, методы финансового планирования, финансовое право, является составной частью финансового механизма, с помощью которого государство реализует принятую финансовую политику. Неотъемлемой частью финансового контроля, которая является наиболее “социально и психологически ранящей” – это налоговый контроль.

Налоговая система Украины начала создаваться в 1991 г. и до сих пор находится на стадии формирования и перманентного реформирования.

Несовершенство налоговых систем существовало всегда во всех странах, и Украина не является исключением. Однако противоречие между потребностями в налоговых до-

ходах и возможностями их получения (в частности, возможностями финансирования государственных расходов через налоги), а также стремление к более рациональному использованию природных ресурсов обусловило настоятельную необходимость решения этих проблем [4]. Большинство ученых-экономистов отмечает следующие негативные черты, характеризующие налоговую систему Украины:

1. Большая численность нормативных документов и несоответствие законов и подзаконных актов, регулирующих налоговые отношения. Например, в 2000 г. существовало более 500 налоговых нормативных документов, а некоторые из них прямо противоречили законам Украины.

2. Нестабильность налогового законодательства, многочисленные изменения и поправки к существующим законам. Например, только по налогу на добавленную стоимость всего за два года было принято 40 законов о внесении изменений и выдано более 100 разъяснений и уточнений. Но до сих пор не урегулированы отношения между плательщиками и контролирующими органами с точки зрения возникновения налоговых обязательств [5]. Это непопозволительная роскошь в условиях кризиса неплатежей и возникающих из-за этого диспропорций производства.

3. Отсутствие регулирующей функции и сосредоточение на фискальной роли налогов: провозглашенные в Законе Украины "О системе налогообложения" [1] принципы стимулирования предпринимательской производственной деятельности и социальной справедливости практически не соблюдаются, а льготы по налогообложению зачастую становятся лишь одним из способов уклонения от уплаты налогов.

4. Отсутствие достаточных правовых гарантий для участников налоговых отношений. Так, в соответствии с Законом Украины "О системе налогообложения" плательщики налогов и сборов имеют право подавать документы, подтверждающие право на льготы по налогообложению, получать и знакомиться с актами налоговых проверок и оспаривать решения налоговых органов. Права же налоговых органов перечисляются в 16 пунктах на шести страницах в Законе Украины "О государственной налоговой службе".

Исходя из этого основной проблемой реформирования налоговой системы Украины является отсутствие отработанного законодательства и апробированных механизмов реализации налогового контроля. Не для кого не секрет, что, пытаясь уклониться от чрезмерного налогового давления и административного контроля, субъекты хозяйствования переводят отношения между потребителем и производителем, а так же свои доходы в теневой сектор экономики, часть которого по различным подсчетам составляет от 45 до 65 % валового внутреннего продукта страны [2]. Результатом этого является недополучение государством значительной части налоговых поступлений.

Большие надежды возлагаются на принятие Налогового кодекса Украины как завершающего этапа налоговой реформы [3]. Однако дискуссии о реформировании налоговой системы Украины разворачиваются чаще всего вокруг конкретных положений представленных проектов. Можно ли быть уверенным в том, что четко решены и уяснены общие принципиальные вопросы новой концепции налоговой системы, основательно подготовлены все необходимые элементы реформы налогообложения, в том числе правовые вопросы и проблемы контроля?

Кроме "научно-обоснованных" критериев, формирование рациональной налоговой системы должно дополняться и ее психологическим принятием населением и предпринимателями страны. А для этого граждане должны быть уверены, или, по крайней мере, верить, что налоговые поступления не разворовываются, а расходуются в точном соответствии с законами и объявленными приоритетами и способствуют гарантированию

личной и имущественной безопасности. В противном случае уклонение от налогов становится нормой, уже независимо от уровня налогообложения.

Налоговая политика, как и любая другая политика государства, не включающая в себя основных концепций развития, т.е. ориентированная на удовлетворение текущих потребностей, является бесперспективной. Нереалистичная политика ограничена только выработкой направлений и концепций без подкрепления их соответствующими ресурсами и конкретными практическими действиями. Хочется верить, что введение Налогового кодекса поможет создать не только правовую базу, но и адекватные механизмы налогового контроля, отражающие экономические реалии украинской экономики, и нашу налоговую политику нельзя будет охарактеризовать как "бесперспективно – нереалистичную".

#### Литература:

1. Закон Украины "О системе налогообложения" № 1251-XII от 25.06.91 г. с дальнейшими изменениями и дополнениями в течение 1992 – 1999 годов.
2. *Алексеев И.* Страна высоких налогов // Бизнес. – 2000. – № 36.
3. *Емельяненко В.* Налоговый кодекс // Бизнес. – 2000. – № 38.
4. *Журавская И., Шинкоренко Д.* Украинская система налогообложения: настоящее и будущее // Бизнес. – 2000. – № 37.
5. *Крисоватий А.І., Вакулич І.П.* Податок на додану вартість в аспекті реформування податків на споживання // Фінанси України. – 2002. – № 6.

УДК 336.71.078.3:336.14

*Н.О. СЕВОСТЬЯНОВА*

### ДЕРЖАВНЕ КАЗНАЧЕЙСТВО УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТУ КРАЇНИ

*Розглянуто причини та обставини створення Державного казначейства України та його роль у забезпеченні прозорості бюджетного процесу.*

Створення Державного казначейства України пов'язано з умовами реформування національної економіки. Економічна криза, спад виробництва і криза неплатежів до бюджету призвели до відсутності коштів на рахунках підприємств і організацій. У результаті приховування прибутків які підлягали оподаткуванню, державний бюджет поніс значні втрати. Причина цього – недосконала система виконання Державного бюджету України, а саме:

1. За рахунок порушень комерційними банками порядку розмежувань платежів і нормативів проходження платежів до державного бюджету не надходили значні суми. Фінвідділи, яким була делегована функція фінансового контролю, відносилися до цього формально, в основному приділяючи увагу надходженням до місцевих бюджетів. Крім того, за допомогою місцевої адміністративної влади значні суми коштів незаконно зачислялися до місцевих бюджетів замість державного. У багатьох випадках перерахування

платежів через банківську систему безпідставно затримувалося, внаслідок чого до Державного бюджету України не надходили необхідні йому кошти. Оскільки облік Державного бюджету здійснювався банківською системою, то за цих умов теж не повною мірою задовольнялися потреби Міністерства фінансів України при оперативному прогнозуванні доходів бюджету.

2. Не були врегульовані питання видаткової частини Держбюджету. Наявність численних поточних бюджетних рахунків не дозволяла застосувати механізм попереднього контролю за витрачанням коштів. Значні суми залишалися на бюджетних рахунках, відкритих в установах комерційних банків, що надавало їм нові можливості для розвитку, за явною недостатністю коштів у бюджетних установах. Міністерства, управління дозволяли собі, за відсутністю достатньої суми для повного забезпечення підлеглих установ, здійснювати розподіл коштів, виходячи із суб'єктивних причин. Кошти розпорозувалися за численними рахунками міністерств, відомств, комерційних банків. У 1995 р. до 5 % видаткових коштів Державного бюджету залишалися на рахунках бюджетних установ.

3. До компетенції комерційних банків та Національного банку України не входила функція контролю за виконанням Державного бюджету України та управління його наявними коштами. Такий стан організаційної структури фінансової системи не дозволяв забезпечити вирішення першочергових питань, які виникали з переходом до фінансування видатків Державного бюджету України в межах його доходів.

У зв'язку з цим виникла необхідність створити нову фінансову структуру, яка б могла завдяки відпрацьованому механізму поповнити держбюджет і підвищити законність видатків з нього. Це виключає негативні моменти і забезпечує цільове використання бюджетних коштів.

Особливість нової системи, впровадженої казначейством, полягає в тому, що через неї проводиться економне, обов'язково цільове витрачання коштів Державного бюджету, що дозволяє, по-перше, оперативно розпоряджатися грошовими ресурсами держави, по-друге, ефективно їх перерозподіляти, по-третє, накопичувати кошти для реалізації державних програм і зобов'язань.

У перспективі казначейство повинно реалізувати принципи єдиного рахунку Державного бюджету в комплексі з централізованою системою, що дозволить мати повну інформацію про щоденний стан державних фінансів, забезпечить можливість маневрів державними грошовими ресурсами. За банківськими структурами залишається забезпечення грошової та платіжної діяльності в межах системи електронних платежів НБУ, повноцінним учасником якої з 2001 р. стало Державне казначейство України та його територіальні органи в областях. За міністерствами і відомствами залишається право розподілу асигнувань за напрямками видатків, затвердженими Державним бюджетом України.

Як свідчить світовий досвід, такий розподіл функцій щодо касового виконання Державного бюджету є найбільш ефективним, оскільки дозволяє зосередити всі важелі управління ним в руках головного фінансового агента держави – Міністерства фінансів України в особі Державного казначейства України.

Повноцінне казначейство забезпечить акумуляцію коштів на єдиному рахунку, що дозволить уряду здійснювати першочергові заходи і повне, точне виконання Закону України "Про Державний бюджет України", встановлену урядом черговість використання видатків державного бюджету.

Сьогодні кошти з єдиного рахунку не перераховуються без попереднього контролю і в межах затверджених кошторисів за напрямками та в межах бюджетних асигнувань. Крім того, проводиться подальший контроль з вжиттям заходів щодо покарання винних з метою недопущення незаконного і нецільового використання державних коштів.

На сьогоднішній день можна вважати казначейство України вже створеним тому, що через нього здійснюється сплата рахунків майже всіх установ, які утримуються з державного бюджету. Реалізовано одне з найважливіших завдань, що стояли при створенні Держказначейства – напрацьовано систему виконання державного бюджету, а саме:

- здійснено розщеплення загальнодержавних податків і переведення належних Державному бюджету коштів на рахунки Державного казначейства того ж самого дня;
- проведено прямі виплати постачальникам з єдиного рахунку казначейства (банківськї рахунки, які належали бюджетним установам, закриті).

Одним з основних завдань органів Держказначейства є фінансування заходів, передбачених у Державному бюджеті, та здійснення контролю за правильним, економним і цільовим використанням державних коштів. Перевірки використання бюджетних коштів у попередні роки виявили безліч фактів, коли керівники на місцях, замість того, щоб використовувати державні кошти за призначенням, витрачали їх на зовсім інші потреби.

На порядку денному органів Держказначейства постають завдання з організації обліку бюджетних зобов'язань з метою оптимізації виконання державного та місцевого бюджетів за видатками.

#### Література:

1. *Копитов С. М.* Функції казначейства з виконання державного та місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2001. – № 5. – Ст. 45.
2. *Осипчук Л.* Інститут казначейства як гарант фінансового забезпечення економічних реформ в Україні // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2000. – № 12. – Ст. 15.
3. *Чечуліна О.* Державне казначейство – правовий статус та напрямки діяльності // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2000. – № 12. – Ст. 15.

УДК 658.14

*В.В. КАЛЮЖНИЙ, Н.Я. МИХАЛІЦЬКА*

### ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УРАХУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПІДПРИЄМСТВ РЕГІОНУ В ПРОЦЕСІ ЇХНЬОГО БАНКРУТСТВА І САНАЦІЇ

*Обґрунтовано необхідність врахування бюджетного потенціалу підприємств у процесі їхнього банкрутства і санації.*

Останні роки в Україні спостерігається стабільна тенденція збільшення кількості фінансово-неспроможних підприємств (у 1993 р. збитковим було кожне дванадцятье підприємство, 1994 р. – кожне дев'яте, 1995 р. – кожне п'яте, у 1999 р. – 56 %, а в 2000 р. – 38 % усіх суб'єктів господарювання працювали зі збитками). Як слідство, найбільша кількість позовних заяв до арбітражних судів надходить у зв'язку з банкрутствами під-

приємств. Так, у 1999 р. суди прийняли до розгляду 9539 таких заяв, за якими 6244 підприємства було визнано банкрутами. Аналогічні показники за 1996 р. складають, відповідно, 3632 і 1691.

У 1999 р. в Харківській області прийнято постанови про визнання банкрутом щодо 370 підприємств, з них із затвердженням ліквідаційного балансу – 180, у Львівській області – відповідно 231 і 214.

Банкрутство і ліквідація підприємства означають не тільки збитки для його акціонерів, кредиторів, виробничих партнерів, споживачів продукції, але й зменшення розмірів податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, збільшення безробіття, що, у свою чергу, може стати одним із чинників макроекономічної нестабільності. Істотним є те, що серед підприємств, справи про банкрутство яких знаходяться на розгляді, значна питома вага таких, що тимчасово виявилися в скрутному становищі і за умови проведення їхньої фінансової санації вони можуть розрахуватися з боргами і продовжити свою фінансово-господарську діяльність. Проте внаслідок недосконалого законодавства, відсутності необхідного техніко-методичного забезпечення процесів санації, дефіциту кваліфікованого в цих питаннях фінансового менеджменту й інших суб'єктивних і об'єктивних причин, чимало потенційно життєздатних підприємств, у тому числі й тих, що відносяться до пріоритетних галузей народного господарства України, стають банкрутами.

Процес банкрутства здійснюється поки що без урахування соціально-економічної стратегії розвитку регіону. Як відомо, санація може здійснюватися шляхом погашення боргу, злиття збиткових підприємств із фінансово-сильними, переоформлення короткострокових кредитів у довгострокові, реструктуризації кредиторської заборгованості, випуску цінних паперів, продажу майна боржника або передачі його в оренду, перепрофілювання підприємства-боржника, зниження вартості акцій тощо. Проте в місцевих бюджетах до цього часу не планується витрат з метою фінансової підтримки перспективних підприємств-боржників.

Для обґрунтування механізму фінансової підтримки підприємств-боржників на рівні регіону необхідно враховувати низку чинників: потенційний ріст безробіття і спад виробництва в регіоні, нерівноцінність економіки різних підприємств як джерела формування місцевих бюджетів, диференційований вплив поточної й перспективної системи податків на фінансові результати роботи різних підприємств. Розглянемо два останні чинники.

У табл. 1 наведено результати розрахунку валової доданої вартості на одного робітника підприємств основних секторів економіки Харківської області.

Дані табл. 1 вказують на те, що показник виробництва валової доданої вартості на одного працівника помітно диференційований за галузями. Крім того, аналіз динаміки частки заробітної плати у ВДВ свідчить, що сучасна податкова система України зумовила загальну тенденцію зниження цього важливого показника (за виключенням будівництва). Для місцевих бюджетів регіону це є негативною тенденцією, бо згідно зі ст. 65 Бюджетного кодексу України 25 – 75 % обсягу прибуткового податку з громадян надходить до місцевих бюджетів.

Для оцінки можливого впливу змін у податковій системі у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України на показники місцевих бюджетів авторами виконано аналіз фактичних ставок основних податків та розраховані деякі аналітичні показники, які наведено в табл. 2.

Таблиця 1  
Виробництво валової доданої вартості (ВДВ) на одного працівника та частка заробітної плати у ВДВ за галузями у Харківському регіоні в 1996 – 2000 рр. у поточних (основних) цінах

Показники	1996	1997	1998	1999	2000
Виробництво ВДВ на одного працівника, грн на рік					
Галузі, які виробляють товари	3102	3766	4382	5884	7851
– промисловість	3838	4594	5915	8610	10287
– будівництво	3191	3624	4228	4274	5322
– сільське і лісове господарство	2089	2746	2604	3327	5906
Галузі, які надають послуги	2716	3197	3372	4185	5317
– транспорт та зв'язок	8171	9428	10191	13660	18331
– галузі сфери обігу	3496	5164	4874	5603	9880
– житлово-комунальне господарство	5972	5420	5865	7138	8222
– галузі соціально-культурної сфери	2183	2646	2526	2379	2607
– інші	988	1219	1442	2020	2495
Частка заробітної плати у валовій доданій вартості, %					
Галузі, які виробляють товари	45,9	45,7	41,5	36,5	33,1
– промисловість	41,6	43,1	35,9	29,1	30,2
– будівництво	57,5	58,6	56,8	66,3	69,4
– сільське і лісове господарство	50,6	46,3	50,2	48,3	31,5
Галузі, які надають послуги	...	...	...	...	...
– транспорт та зв'язок	23,6	23,9	23,4	21,4	20,6
– галузі сфери обігу	32,5	27,4	32,4	34,9	25,4
– житлово-комунальне господарство	28,1	37,0	37,4	34,5	33,7
– галузі соціально-культурної сфери	70,0	59,7	63,3	72,7	71,9
– інші	...	...	...	...	...

Розраховано авторами на підставі: Валова додана вартість по регіонах України за 1996 – 2000 роки // Держкомстат України. – К., 2002; Харківська область в 2000 році (Статистичний щорічник). – Х.: Харківське обласне управління статистики, 2001.

Таблиця 2  
Фактичні ставки податку на прибуток, ПДВ та прибуткового податку з громадян в Україні в 1996 – 2000 рр.

Показники	1996	1997	1998	1999	2000
Фактична ставка податку на прибуток, %	19,2	17,3	15,6	13,2	12,4
Фактична ставка ПДВ, %	20,6	22,8	20,4	23,7	24,3
Фактична ставка прибуткового податку з громадян, %	10,9	12,9	13,6	14,5	15,1
Питома вага вищенаведених податків у доходах державного бюджету, %	62,3	61,6	57,8	58,4	47,9
Відношення обсягу ПДВ до обсягу грошових витрат населення на товари та послуги, %	22,8	25,9	21,4	20,1	16,0
Ставка податку з продаж, яка б повністю компенсувала припинення стягування ПДВ, %	22,1	22,7	20,9	17,0	13,2

Розраховано авторами на підставі джерела: Статистичний щорічник України за 2000 рік. – К.: Техніка, 2001.



Зокрема, фактична ставка ПДВ розрахована за наступною методикою:

$$ПДВ_{розра} = (WDV)N_{PDV} - CN_{PDV} - ID_i N_{PDV},$$

де  $ПДВ_{розра}$  – розрахункова величина ПДВ, млн грн;  $WDV$  – валова додана вартість усіх регіонів України в основних цінах;  $C$  – обсяг споживання основного капіталу;  $I$  – обсяг імпорту;  $D_i$  – питома вага проміжного споживання у випуску продукції (у частках одиниці);  $N_{PDV}$  – діюча ставка податку на додану вартість ( $N_{PDV} = 0,2$ ).

Якщо у формулу підставити замість  $ПДВ_{розра}$  фактичну величину стягненого ПДВ, то з цього рівняння можна знайти і фактичну ставку ПДВ.

Той факт, що фактична ставка ПДВ в Україні перевищує нормативну ставку, незважаючи на існуючі пільги щодо сплати ПДВ, пояснюється в основному практикою неповернення від'ємного сальдо ПДВ експортерам.

З табл. 2 видно також, що фактична ставка податку на прибуток постійно зменшується, що пояснюється розповсюдження пільгового оподаткування, а середня ставка прибуткового податку з громадян – зменшується, що зумовлено зростанням рівня номінальної заробітної плати при незмінному рівні неоподатковуваного мінімуму зарплатні.

Якщо будуть прийняті відомі пропозиції щодо зменшення ставок оподаткування прибутків громадян, то місцеві бюджети зазнають відчутних втрат. Тому необхідно всіляко підтримувати концепцію щодо заміни ПДВ податком з продажів. Цей податок будуть сплачувати всі громадяни, навіть якщо вони до цього не сплатили жодного податку, а в держави зникне сама можливість неповернення ПДВ експортерам. У той же час необхідно перетворити податок з продаж у базовий податок для відрахувань до місцевих бюджетів, як це зроблено, наприклад, у США.

Від зміни системи податків залежить майбутнє тих підприємств-боржників, які зараз становляться банкрутами завдяки недосконалій податковій системі. Але макроекономічна стабілізація у регіоні значною мірою залежить від органів місцевого самоврядування, від спрямованості їх заходів на реальну та ефективну санацію підприємств усіх форм власності, що її потребують.

УДК 336.02

*Ю.О. КУЦ, О.В. РЕШЕВЕЦЬ*

## СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*На прикладі України показано, що від ефективності державного фінансового контролю залежить економічне і політичне благополуччя нації.*

Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління, спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – на своєчасне вжиття відповідних коригувальних і запобіжних заходів.

Державний фінансовий контроль в Україні за компетенцією контролюючих органів можна поділити на:

– контроль органів загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи судової влади, органи місцевого самоврядування;

– контроль органів спеціальної компетенції: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України. Крім цього, згідно із законодавством певні функції щодо здійснення державного фінансового контролю покладено на Національний банк України, Державний митний комітет, Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку, Управління страхової діяльності Міністерства фінансів, органи державного пробірної контролю. Органом зовнішнього державного фінансового контролю в Україні є Рахункова палата. Статтею 98 Конституції України передбачено, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. 11 липня 1996 р. був прийнятий Закон України “Про Рахункову палату”, який набув сучасного вигляду після внесення змін і доповнень до нього згідно з рішенням Конституційного суду України від 23 грудня 1997 р.[1].

Незалежність вищих органів фінансового контролю є основною умовою ефективності фінансового контролю. Достатня незалежність органів фінансового контролю повинна бути закріплена на законодавчому рівні. Аналізований закон закріплює організаційно-інституційну незалежність Рахункової палати, хоча вона й підпорядковується Верховній Раді України. Але функціональну незалежність Рахункової палати можна поставити під сумнів, оскільки вона здійснює перевірки за дорученням Верховної Ради [2, с. 49]. Незалежність повинна поширюватися не лише на сам вищий орган фінансового контролю як державний інститут, а й на його членів та аудиторські кадри.

Фінансова незалежність вищого органу фінансового контролю є основною умовою самостійності, оскільки його фінансові обмеження одночасно обмежують також і його діяльність. Кошти на утримання Рахункової палати виділяються безпосередньо з Державного бюджету України, а їхній обсяг визначається Верховною Радою України і зазначається у державному бюджеті окремим рядком. Незалежність вищого органу фінансового контролю від законодавчої та виконавчої влади повинна виявлятися передусім у виборі видів і напрямів перевірок та у виконанні програм перевірок. Він самостійно складає програми перевірок, інші державні органи не можуть впливати на цей процес. Дієвість Рахункової палати забезпечуватиметься її спроможністю як органу фінансового контролю впливати певним чином на орган, що перевірявся, з метою усунення виявлених порушень та мати доступ до компетентних інстанцій, які повинні вживати необхідних заходів у разі відмови усунути порушення або виявлення серйозних зловживань.

Здійснюючи експертну діяльність, вищий орган фінансового контролю може передавати державним органам свій досвід поза межами своєї контрольної діяльності. Таким чином, висловлюючи свою думку щодо законопроектів, вищий орган фінансового контролю має можливість на ранньому етапі вказати на можливі фінансові наслідки при практичному застосуванні цих законів чи норм. Однак його експертна діяльність не повинна перешкоджати абсолютно пріоритетному завданню – здійсненню ефективного фінансового контролю [3, с. 76].

Таким чином, система державного фінансового контролю в Україні в цілому відповідає міжнародній практиці. Однак ще залишається багато нерозв'язаних проблем. Перш за все, це контроль за підготовкою проекту бюджету та за його виконанням, оцінка ефективності організаційних та управлінських структур виконавчої влади, підготовка рекомендацій щодо проектів законів і підзаконних нормативних актів тощо. Потребує також посилення і державний відомчий контроль.

В Україні певні елементи попереднього контролю використовуються більшою чи меншою мірою майже всіма органами фінансового контролю. Зокрема, контроль здійснюється на стадії розгляду бюджету Верховною радою України та місцевими органами влади. З цією метою Верховна рада залучає працівників Рахункової палати як експертів під час проведення експертизи проекту державного бюджету та інших законопроектів із фінансових питань. Але така форма фінансового контролю визначена нечітко, "розмита" в обсязі повноважень кожного органу і недостатньо скоординована з подібними повноваженнями інших органів. Тому попередній фінансовий контроль потребує більш чіткого визначення та систематизації в законодавстві України про здійснення державного фінансового контролю.

#### Література:

1. Закон України "Про Рахункову палату України" від 11 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
2. *Дорош Н.І.* Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 49.
3. *Стефанік І.Б.* Державне управління і фінансовий контроль в умовах ринку // Фінанси України. – 1999. – № 8. – С. 76.

УДК 336.148:658.7(083.78)

В.А. ЛУКИН

### КОНТРОЛЬ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК В БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

*Рассмотрены вопросы совершенствования контроля со стороны органов Государственного казначейства и контрольно-ревизионной службы Украины за проведением закупок, которые осуществляются бюджетными организациями за счет государства.*

Начиная с 2000 г., в целях экономии бюджетных средств Законом Украины "О закупках товаров, работ и услуг за государственные средства" (далее Закон) был введен порядок, согласно которому бюджетные учреждения должны все закупки товаров, работ и услуг производить только на основе тендеров. Предполагалось, что такой порядок позволит повысить эффективность использования бюджетных средств. Однако накопленный опыт показал, что условия и правила осуществления тендерных закупок не всегда дают эффект, на который рассчитывали законодатели.

Законом предусмотрен следующий порядок проведения тендеров. В бюджетных учреждениях создается тендерная комиссия, которая в случае необходимости провести закупки товаров, работ и услуг объявляет тендер, в котором на конкурсной основе должен выявиться победитель. С ним заключается договор на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг.

В качестве основного недостатка проведения тендерных закупок следует отметить требование Закона о проведении тендеров "с копейки", то есть "для всех закупок това-

ров, работ и услуг, которые полностью или частично осуществляются за счет государственных средств" (статья 2 Закона). Таким образом, даже копейные закупки бюджетные учреждения обязаны производить на основе тендера.

Во-первых, такой порядок снижает оперативность закупок, а во-вторых, по многим видам закупок такой порядок просто неэффективен. Например, если закупать шариковые ручки или стержни для них на основе тендера, то у учреждения может быть два выхода: или сделать закупку на целый год (но тогда паста в стержнях до конца года высохнет), или проводить тендер каждые два-три месяца (но тогда расходы средств и времени на проведение тендера будут чрезмерны). Введение минимальных сумм закупок, осуществление которых можно было бы проводить без тендера, позволило бы ликвидировать этот недостаток.

Еще одним недостатком является сложность контроля за деятельностью участников. Речь идет о том, что открытые торги часто являются таковыми только формально. Фактически результаты тендера могут "распределяться" между участниками, то есть одну сделку выигрывает один поставщик или исполнитель, другую – другой и т.д. Ведь количество бюджетных учреждений велико и всегда есть возможность (особенно по мелким закупкам) решить вопрос кулуарно.

В этом случае возможны такие нарушения:

1. Все участники предлагают одну цену, но кто-то один выигрывает, например, в результате того, что при закупке у него меньшие транспортные расходы; следующий тендер выиграет следующий поставщик и т.д.

2. Один из поставщиков предлагает более низкую цену, но потом включает в счет дополнительные расходы, сводящие к нулю эффект низкой цены.

3. Поставщик выигрывает тендер, получает аванс, но поставку производит через длительное время, например, через полгода. Бюджет фактически кредитует поставщика, а кроме того, и уровень цен за это время может существенно измениться.

4. Поставщик предложил более низкую цену, но при закупке именно у этого поставщика бюджетное учреждение будет нести дополнительные транспортные расходы.

Такие результаты тендеров могут быть следствием как низкой квалификации участников тендерного комитета, так и их умыслом (либо халатностью).

Для выявления перечисленных нарушений со стороны контролирующих органов могут быть выполнены следующие действия:

1. Проверка перечня поставщиков-участников тендеров. (Если в тендерных закупках в одном бюджетном учреждении постоянно участвуют одни и те же поставщики, то это уже вызывает сомнения в объективности работы комиссии).

2. Контроль уровня отпускных цен поставщика. Проверяется уровень рыночных цен, действующих на период тендера (например, по прайс-листам).

3. Контроль уровня фактической себестоимости закупок. Как известно, фактическая себестоимость включает не только отпускную цену поставщика, но и транспортные расходы, а также другие расходы, связанные с поставкой товара.

4. Контроль за своевременностью поставок (особенно по товарам сезонного ассортимента, например, овощей, фруктов, другой аналогичной продукции).

Перечисленные действия ревизоров позволят сократить количество злоупотреблений при проведении тендеров.

УДК 336.1:504.06

О.Я. ЛАЗОР

## ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

*Розглянуто сучасну систему фінансування та контролю екологічної політики. Запропоновано шляхи вдосконалення цього процесу шляхом впровадження та зміцнення нових фінансово-економічних важелів.*

Основою реалізації екологічної політики в Україні є формування сталого розвитку шляхом гармонізації та взаємозв'язку екологічної, соціальної та економічної стратегій суспільства. За умов кризового стану національної економіки та реформування фінансової системи, бюджетні витрати на здійснення екологічних заходів залишаються набагато меншими від необхідних. За оцінками спеціалістів для дотримання норм екологічної безпеки необхідно щорічно витратити як мінімум 3 – 7 % валового національного продукту. В Україні цей показник складає близько 0,5 %. За таких умов існуючі механізми фінансового забезпечення екологічної політики потребують вдосконалення, а також мотивують пошук додаткових, часом альтернативних джерел фінансування, що забезпечили б збільшення обсягів різного роду екологічних заходів.

Існує декілька джерел фінансового забезпечення екологічних заходів, а саме: бюджетні фонди, власні кошти підприємств, іноземні кредити, гранти тощо. Загалом, в Україні, *проблеми фінансування* цих заходів полягають у наступному:

- недостатність цих ресурсів на всіх рівнях;
- обмеженість фінансового та управлінського “know-how” для залучення нових джерел фінансування;
- домінування в різних владних органах політичних та економічних пріоритетів щодо екологічних;
- небажання громадськості розуміти, що економічний розвиток держави повинен регулюватися науково виваженими екологічними вимогами та рекомендаціями;
- недосконалість існуючої нормативно-правової бази в цій сфері;
- відсутність ефективного контролю за надходженнями та видатками коштів.

Однак існують альтернативні *шляхи вирішення* цих проблемних питань через використання тих чи інших важелів:

- продовження існуючої державної політики фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища, що полягає у збереженні діючих екологічних фондів, як основних фінансових інструментів політики;
- ліквідація екологічних фондів;
- впровадження нових фінансово-економічних механізмів реалізації державної екологічної політики.

У формуванні, розподілі та використанні коштів Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища є багато недоліків, які часто викликають до них недовіру та ставлять під сумнів доцільність їх подальшого функціонування. Тому зміцнення екологічних фондів, ефективний контроль за надходженнями і видатками коштів, цільовим та високоефективним їх використанням – важливі завдання реалізації екологічної політики на сучасному етапі.

Основним джерелом надходжень до природоохоронних фондів є плата за забруднення довкілля. Платежі за забруднення зараховуються до Державного фонду, Автономної Республіки Крим, обласних та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні 10:20:70; Державного фонду і фондів міст Києва та Севастополя – 10:90. Частка платежів за забруднення у надходженнях до екологічних фондів становила: у 1995 р. – 62, 1996 р. – 85, 1997 р. – 60 %. Знизилась також і частка платежів за понадлімітні викиди (у 1995 р. – 5,2, у 1997 р. – 1,4 %) і, що майже неймовірно, але факт – за викиди в атмосферу пересувними джерелами забруднення (у 1995 р. – 33, 1996 р. – 6, 1997 р. – 2,5%). Це вказує, насамперед, на недосконалість діючого механізму державного контролю за надходженнями платежів за забруднення з боку органів Міністерства екології та природних ресурсів України і Державної податкової адміністрації, а також відсутність належного нагляду з боку природоохоронних прокуратур.

Використання другої альтернативи, тобто ліквідація екологічних фондів, призведе до втрати своєрідного “центру” мобілізації коштів на потреби охорони природи та розпорощення їх по різних інституціях. Це може зумовити неможливість концентрації коштів для реалізації як загальнодержавних, так і регіональних екологічних програм, а також зникнення одного з головних важелів реалізації державної екологічної політики.

Натомість, найбільш перспективною вважається остання альтернатива, суть якої полягає у *впровадженні та зміцненні нових фінансово-економічних важелів* реалізації державної екологічної політики, а саме:

- створення Національного екологічного фонду;
- державна підтримка створення екологічних банків;
- реалізація державних екологічних програм у рахунок заборгованості перед різними фондами, країнами-інвесторами;
- продаж квот за забруднення атмосферного повітря згідно з міжнародними угодами про викиди;
- формування системи фінансового заохочення підприємств за проведені природоохоронні заходи та оптимізація системи платежів за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища;
- впровадження екологічного лізингу;
- екологічне страхування, страхування екологічних ризиків;
- екологічний акцизний збір та податкові пільги;
- субсидії.

Основні засади функціонування *Національного екологічного фонду* окреслено у відповідному законопроекті, розробленому Міністерством екології та природних ресурсів України. Вони спрямовані на виконання “Основних напрямів державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”. Цим законопроектом передбачено входження коштів фонду до складу Державного бюджету України. Однак, як показує вітчизняний досвід, така система вважається малоефективною й основними причинами цього є:

- розпорощеність фондів (їх більше 1400 одиниць);
- залежність від політичних рішень;
- видатки здійснюються лише у формі грантів (безповоротних фінансових допомог), що не стимулює переможців конкурсів до ефективного використання цих коштів;

– постійні недонаповнювання місцевих бюджетів призводять до того, що керівники не шукають іншого виходу, щоб провести соціальні виплати, а використовують кошти екологічних фондів.

Аналіз діяльності екологічних фондів у складі бюджету в Україні засвідчує, що ця форма акумулювання і використання коштів неефективна, а тому потребує негайного реформування. Натомість, пропонується створення Національного екологічного фонду як позабюджетної фінансової структури за прикладом Польщі, де він є одним із найбагатших.

Так, усі платежі, що нараховуються відповідно до чинного законодавства за використання природних ресурсів та відшкодування завданих збитків природокористувачами, не складають прибутку для Державного бюджету, а надходять, як передбачено в основному законі Польщі, до Національного фонду охорони природного середовища та водного господарства і до воєводських та гмінних фондів охорони природного середовища.

Ці фонди є юридичними особами, а також установами, що мають власні органи управління та контрольну раду. До речі, вони мають право надавати позики під проценти та дотації для виконання завдань щодо охорони природного середовища, створювати дочірні підприємства, видавати облігації, купувати валюту, виплачувати премії та винагороди за дії на користь охорони природи. Щорічно до 31 травня Національний Фонд охорони природного середовища складає звіт про свою роботу за попередній рік і направляє його до Ради Міністрів. Воєводський Фонд охорони природного середовища щорічно до 30 квітня направляє свій звіт до міністра охорони середовища, природних ресурсів та лісового господарства. Гмінні фонди контролюються через публікації в пресі шляхом співставлення прибутків та видатків у спосіб, що прийнятий у кожній гміні [2].

Заслуговує на увагу також досвід *погашення заборгованостей перед різними фондами*, країнами-інвесторами в рахунок використання цих коштів на природоохоронні заходи. *Продаж квот за забруднення* атмосферного повітря згідно з міжнародними угодами на викиди також має перспективу в Україні.

Ще одним важливим моментом впровадження нових економічних механізмів фінансування природоохоронних заходів вважається *оптимізація системи платежів за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища*. Зокрема, необхідними є обов'язковість платежів та, у випадку їх затримки підприємствами-забруднювачами та користувачами природних ресурсів, – нарахування пені.

Тому визначну роль у наповненні Національного екологічного фонду повинні відігравати такі контролюючі організації як Державна екологічна інспекція Міністерства екології та природних ресурсів України та Державна податкова інспекція Державної податкової адміністрації України.

#### Література:

1. *Засць І.* Ідеологія сталого розвитку має стати робочою категорією не тільки у діяльності органів державної виконавчої влади, а й суспільства // Рідна природа. – 2000. – № 2. – С. 6 – 10.
2. *Контроль та моніторинг природного середовища в Україні та Польщі.* – Варшава: Progek-art, 1994 – 92 с.
3. *Костицький В.В.* Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні): 2-е вид. – К., 2001. – С. 345.

УДК 658.56

К.А. МАМОНОВ

**ЗНАЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ В РАЗВИТИИ ПРЕДПРИЯТИЯ**

*Проанализировано проблемы использования запасов материалов, дебиторской задолженности, а также показания численности рабочих и их влияние на развитие предприятия. Рассмотрено методы и модели управления и контроля за использованием этих показателей.*

На современном этапе экономического развития Украины отечественные предприятия стоят перед необходимостью осуществления контроля своей деятельности. В этом процессе важное значение приобретает контроль за движением и размещением капитала, большая часть которого направляется на создание запасов товарно-материальных ценностей, рабочей силы и обеспечение дебиторской задолженности.

В современной экономической науке существуют различные подходы к политике управления запасами. Так, И.А. Бланк отмечает: "Политика управления запасами представляет собой часть общей политики управления использованием оборотного капитала предприятия, заключающаяся в оптимизации общего размера и структуры запасов товарно-материальных ценностей, минимизации затрат по их обслуживанию и обеспечении эффективного контроля за их движением" [1].

Необходимость управления расходами на материалы, на примере строительных предприятий, отмечает и В.В. Бузырев: "В большинстве строительных организаций расходы на материалы составляют 50 – 80 % общих издержек производства. Это означает, что организация имеет возможность увеличить прибыль в основном только за счет снижения затрат на приобретаемые материальные ресурсы. Отсюда становится очевидной важность эффективного управления запасами, определения оптимального уровня вложения средств в запасы" [2].

В современной экономической науке встречается множество методов управления запасами. Однако в современных экономических системах основная концепция управления запасами сводится к тому, что запасы не допускаются и считаются бесполезными и одновременно опасными [5]. В этом и состоит суть современных систем управления запасами – "Канбан" и "Точно в срок".

Необходимо также отметить, что в современной экономической литературе особое внимание уделяется минимизации затрат по закупке и хранению запасов товарно-материальных ценностей (модель ЕОQ).

Однако, наряду с существованием таких методов управления запасами, на большинстве отечественных предприятиях используется так называемая "традиционная концепция". Суть этой концепции состоит в том, что наличие запасов на предприятии считается необходимым [5]. Использование такой системы приводит к "замораживанию" капитала и торможению развития предприятия в целом.

Управление дебиторской задолженностью, как отмечает В.П. Грузинов, может осуществляться следующими этапами: 1) составление списка должников; 2) составление графика работы с должниками; 3) согласованные действия по погашению задолженности; 4) самостоятельные действия по погашению долга [3]. При этом особое внимание он



уделяет процессу погашения дебиторской задолженности. На этом этапе автор выделяет следующие группы методов:

1. Уступка долга – передача долга третьим физическим и юридическим лицам.
2. Исковые требования – взыскание долга посредством предъявления различного рода требований должнику (инкассовые требования, иски к учредителям, протесты по векселям и т.д.).
3. Перевод долга – погашение долга осуществляется посредством выпуска переводных векселей, перевода налоговых платежей, взаимозачетов и соглашения с кредиторами.

И.А. Бланк, А.М. Карбовник, решая проблему управления дебиторской задолженностью, также предлагают комплексный подход ее управления [1; 4]. При этом И.А. Бланк рассматривает три типа кредитной политики по отношению к покупателям продукции – консервативный, умеренный и агрессивный [1]. Суть этих типов кредитной политики состоит в степени обеспечения покупателей продукции в зависимости от кредитного риска. То есть, если консервативный подход предполагает сокращение круга покупателей продукции в кредит и минимизацию риска, то агрессивный – наоборот, предполагает расширение покупателей продукции в кредит и повышение риска [1]. Распространенным методом, связанным с предоставлением кредита за выполненные работы, произведенную продукцию, является “n/m чистых е”, где n – скидка, %; m – срок скидки; e – срок оплаты без предъявления санкций [6]. Суть этого метода состоит в том, что если должник оплатит стоимость товара ранее оговоренного срока e, тогда он получит скидку n. Если покупатель товара оплатит его после срока оплаты долга e, тогда к нему будут применены санкции.

Таким образом, рассмотренные методы управления запасами товарно-материальных ценностей и дебиторской задолженности могут существенно способствовать увеличению результативности управления предприятия, в том числе и результативности контроля, и обеспечить его устойчивое развитие.

В результате корреляционно-регрессионного анализа была получена модель зависимости показателя развития предприятия ( $K^*/K$ ) от уровней расходов ( $U_{расх}$ ), запасов материалов ( $U_{зап}$ ) и дебиторской задолженности ( $U_{дз}$ ). Снижение показателя развития предприятия на исследуемых предприятиях на 81 % было обусловлено уменьшением уровня расходов, запасов материалов и дебиторской задолженности.

$$K^*/K = 2,141 - 0,774 * U_{расх} - 0,416 * U_{зап} - 0,486 * U_{дз}. \quad (1)$$

При анализе формирования и использования “нового фонда покупательной силы” ( $K^*$ ) большое влияние оказывает рабочая сила предприятия, которая представляет собой экономический потенциал предприятия. Следует отметить, что, характеризуя капитал, многие ученые не учитывают рабочую силу. Однако, еще классической экономической школой было определено, что именно рабочие являются той экономической силой, которая приводит в движение фонды предприятия.

В результате анализа было выявлено, что показатель среднесписочной численности рабочих ( $\text{Ч}$ ) оказывает существенное влияние на “новый фонд покупательной силы” в сопоставимых ценах ( $K^*_{\text{соп}}$ ) – коэффициент корреляции – 0,788. А изменение  $K^*_{\text{соп}}$  было более чем на 60 % обусловлено изменением независимого фактора  $\text{Ч}$ . Влияние показателя среднесписочной численности работников на “новый фонд покупательной силы” описывается степенной функцией:

$$K^*_{\text{соп}} = 695,3432 + \text{Ч}^{1,523551}. \quad (2)$$

Адекватність отриманих моделей характеризується  $t$ -статистикою ( $t$ ),  $F$ -критерієм Фишера-Снедекера ( $F$ ), а також критерієм Дарбина-Уотсона ( $d$ ) і коефіцієнтом Спірмена ( $R$ ).

Таким образом, показателі рівней запасов і дебіторської задолженності, а також показателі середнесписочної численності працівників підприємства оказує суттєве впливання на результат діяльності підприємств ( $K'$ ) і розвиток його в цілому ( $K''/K$ ). Поєднується роль функції контролю за цими показателями і підвищення його результативності.

#### Література:

1. Бланк И.А. Управление использованием капитала. – К.: Ника-Центр, 2002. – 656 с.
2. Бузырев В.В. Влияние управление запасами на формирование себестоимости строительных работ // Экономика строительства. – 2002. – № 5. – С. 24 – 36.
3. Грузинов В.П. и др. Экономика предприятия: Учеб. для вузов / Под ред. В.П. Грузинова. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1999. – 535 с.
4. Карбовник А.М. Деякі аспекти управління дебіторською заборгованністю // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 92 – 97.
5. Ришар Ж. Аудит и анализ хозяйственной деятельности предприятия: Пер. с франц. / Под ред. Л.П. Белых. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 375 с.
6. Финансовое управление фирмой / В.И. Терехин, С.В. Моисеев, Д.В. Терехин, С.Н. Цыганков; Под ред. В.И. Терехина. – М.: Экономика, 1998. – 350 с.

УДК 336.132

В.Ю. СТРЕЛЬЦОВ

### СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто суб'єкти державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування та їх функції.*

На всіх етапах становлення і розвитку системи державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування статус і повноваження його суб'єктів тісно пов'язані з правом. Адже принцип законності означає, що діяльність контролюючих органів має регламентуватися законодавчими актами. А згідно з частиною другою статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Звідси випливає, що діяльність органів державної влади, в тому числі і органів державного фінансового контролю та органів місцевого самоврядування має бути максимально повно і точно визначена, врегульована і регламентована з тим, щоб попередити можливість завдати шкоду особі, суспільству чи державі.

Незважаючи на важливе місце в системі державного фінансового контролю Міністерства фінансів України, яке є центральним спеціалізованим органом виконавчої влади з управління фінансами і має понад вісімдесятилітній стаж (бо існувало й у складі Центральної Ради, і за часів колишнього Союзу), діяльність міністерства відповідним законом не врегульована.

На час проголошення України незалежною державою Міністерство фінансів діяло на підставі Положення про Міністерство фінансів УРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 1971 р. Нове Положення про Міністерство фінансів України було затверджено постановою Кабінету Міністрів України у 1993 р. [5].

Але навіть за такого рівня правового забезпечення, в непростих умовах становлення держави Міністерством фінансів протягом 1991-1992 рр. в основному було створено власну податкову, бюджетну, митну системи, частково – валютну систему. Кардинально змінено організаційну структуру міністерства, що обумовлено необхідністю проведення самостійної фінансової політики. Зокрема, в його структурі були створені підрозділи, що здійснюють валютне регулювання, регулювання використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виготовлення цінних паперів, обслуговування зовнішнього боргу, державне регулювання бухгалтерського обліку і звітності.

Потрібно зазначити, що серед визначених Положенням [5] основних завдань міністерства зовсім не йшлося про державний фінансовий контроль, тим паче про державний фінансовий контроль органів місцевого самоврядування. Найбільш наближеними до нього можна вважати завдання на удосконалення фінансового механізму, методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат шляхом широкого використання довготермінових фінансових норм і нормативів.

Проте належно реалізувати функції, визначені у Положенні, Міністерство фінансів спочатку не могло, бо у зазначеному Положенні не було виписано його прав на здійснення контролю. І лише постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 616 до цього Положення було внесено зміни і доповнення, які визначили право Мінфіну проводити у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах незалежно від форми власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням бюджетних коштів, а також одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірок.

Як відомо, Міністерство фінансів України не лише розробляє фінансову політику держави, а й безпосередньо контролює її здійснення. Для реалізації своїх завдань воно наділене різноманітними функціями, серед яких – організаційна, аналітична, нормотворча, координаційна, контрольна, експертна, інформаційна, правозастосовна та функція прогнозування.

Контрольна функція впливає з того, що згідно з новим (1999 р.) Положенням про Міністерство фінансів України одним із його основних завдань визначено забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здійснення в межах своєї компетенції державного фінансового контролю.

Відповідно до поставлених цим документом завдань Мінфін:

– здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів державного та місцевих бюджетів, бере участь у здійсненні контролю за дотриманням інтересів держави в управлінні державними корпоративними правами відповідно до законодавства;

– проводить у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах усіх форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів щодо зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів, а також одержує пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають під час перевірки [3].

Таким чином, повноваження Міністерства фінансів України щодо здійснення державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування розширено в частині надання можливості контролювати цільове використання коштів місцевих бюджетів, що до цього не передбачалося. Водночас наявне право контролю за додержанням положень статуту і правил фондової біржі від Мінфіну передано Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 керівний орган ДКРС – Головне контрольно-ревізійне управління – віднесено до складу центральних органів виконавчої влади із статусом державного комітету. У подальшому цей статус закріплено Указом Президента України від 27 серпня 2000 р. № 1031 “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” та Положенням про Головне контрольно-ревізійне управління України [4; 6]. Зокрема, останнім визначено, що ГоловКРУ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

До основних суб’єктів спеціалізованого державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування відносяться також органи державної податкової служби, яка була створена згідно із Законом УРСР від 4 грудня 1990 р. № 509-XII. Основним завданням цієї служби стало забезпечення додержання законодавства про податки, облік усіх платників податків та інших обов’язкових платежів, а також здійснення контролю і забезпечення правильності обчислення та сплати відповідних платежів.

Державна податкова служба мала трирівневу структуру: Головну державну податкову інспекцію – перший рівень (центральний орган), державні податкові інспекції в областях та містах з районним поділом – другий рівень, у районах, районах у містах, містах без районного поділу – третій рівень [7, с. 352 – 355].

Оскільки при створенні податкової служби її статус чітко не було визначено, Законом України від 7 липня 1992 р. “Про внесення змін та доповнень до Закону Української РСР “Про державну податкову службу в Українській РСР” вона була підпорядкована Міністерству фінансів України.

Розвиток податкової служби вимагав внесення певних уточнень до діючого законодавства. Вже 5 жовтня 1992 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Питання державної податкової служби в Україні”, якою було визначено штатний склад керівних органів, утворено управління податкових розслідувань у складі Головної державної податкової інспекції та відповідні підрозділи в державних податкових інспекціях на місцях.

Відповідно до зазначених вище нормативних актів структура податкових інспекцій усіх рівнів була заснована на розмежуванні діяльності окремих підрозділів за видами податків та платежів з урахуванням форм власності.

З прийняттям 24 грудня 1993 р. Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про державну податкову службу в Україні” було чітко визначено структуру, функції та місце державної податкової служби в системі органів виконавчої влади. Зокрема зазначалося, що податкова служба діє при Міністерстві фінансів і підпорядковується йому.

З прийняттям Конституції України, найважливішим завданням держави став подальший розвиток її законодавства. При цьому, із змісту деяких статей Конституції (статті 85, 92, 95, 96, 97, 98), які передбачають функціонування бюджетної системи, зрозуміло, що бюджети поповнюються за рахунок податків і зборів, а це вказує і на необхідність створення спеціального органу, який повинен виконувати відповідні контрольні функції у сфері реалізації завдань з поповнення доходної частини бюджетів. Стаття 116 Конституції, визначаючи зміст компетенції Кабінету Міністрів України, вказує, що він забезпечує проведення податкової політики, виконання Державного бюджету України через відповідні міністерства, інші органи виконавчої влади.

Таким чином, як стверджує Л.А. Савченко [6], враховуючи положення Конституції України, які, хоча і не зовсім чітко, визначають статус органів державної податкової служби, але побічно вказують на те, що сферою податків має займатися окреме міністерство, у подальшому було змінено статус органів податкової служби. Так, відповідно до Указу Президента України від 22 серпня 1996 р. № 760, на базі Державної податкової інспекції України утворено Державну податкову адміністрацію України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує регулярне надходження коштів до державних фондів фінансових ресурсів. Також утворено державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах. Проте даним указом деякою мірою фактично порушувалося положення статті 67 Конституції України, яке передбачає функціонування в державі саме податкових інспекцій, а не адміністрацій, до яких громадяни подають декларації.

Звичайно, така невідповідність положень Указу Конституції України не мала права на існування. Тому Законом України від 5 лютого 1998 р. "Про внесення змін до Закону України "Про державну податкову службу в Україні" дещо змінено назви низових ланок податкових органів: державні податкові адміністрації в районах, містах (крім міст Києва і Севастополя), районах у містах були перейменовані на інспекції. Також закон закріпив статус податкової міліції у складі органів державної податкової служби як спеціального підрозділу з боротьби із податковими правопорушеннями.

Із створенням незалежної України у бюджетній системі відбувалися постійні зміни, одна з яких привела до відновлення системи казначейських органів, ліквідованих після революції 1917 р. Ці органи покликані займатися виконанням державного бюджету України та здійсненням контролю за витратами отримувачами його коштів. Оскільки, згідно з законодавством України, бюджетні кошти можуть одержувати як бюджетні установи, так і підприємства й організації незалежно від форми власності і господарювання, то ми також відносимо органи Державного казначейства до суб'єктів державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування.

Одним із завдань Державного казначейства України визначено здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України, надходженням і використанням коштів державних цільових фондів і позабюджетних коштів. Для цього органи казначейства наділені правом проводити у міністерствах, інших центральних та місцевих органах державної влади, на підприємствах, в установах, організаціях, установах банків незалежно від форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів про зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів.

Дотримання учасниками фондового ринку (в т.ч. установами і організаціями незалежно від форми власності) обов'язкових нормативів достатності власних коштів, інших показників і вимог, що обмежують ризики по операціях з цінними паперами, ціноутворенням та дотриманням емітентами і операторами умов їх продажу (розміщення) на ринку здійснює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Для реалізації своїх функцій Комісія має право здійснювати контроль за достовірністю інформації, що надається емітентами та особами, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, та її відповідністю встановленим стандартам, проводити самостійно чи разом з іншими відповідними органами перевірки та ревізії фінансово-господарської діяльності емітентів, осіб, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, фондових бірж та організацій, які саморегулюються; здійснювати моніторинг руху інвестицій в Україну та за її межі, що здійснюються через фондовий ринок.

Повноваження Державної інспекції України по контролю за цінами в частині державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування вперше були врегульовані у Положенні про Державну інспекцію України по контролю за цінами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1991 р. № 353. Вони впливають з таких завдань Інспекції: здійснення державного контролю за дотриманням встановленого порядку затвердження й застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, державних, кооперативних і громадських підприємствах, організаціях і установах, а також на підприємствах, в об'єднаннях, установах і організаціях, заснованих за іншими формами власності, включаючи спільні підприємства; перевірка обґрунтованості затверджених міністерствами і відомствами України, об'єднаннями, підприємствами та організаціями в межах їхньої компетенції, незалежно від форм власності й господарювання, цін і тарифів, стану організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами.

Наймолодшим серед діючих органів спеціалізованого державного фінансового контролю в Україні є Рахункова палата, функціонування якої хоча і було визначено статтею 98 Конституції України, однак її статус і повноваження прописані в Законі України "Про Рахункову палату", прийнятому 11 липня 1996 р. [2].

Рахункова палата як конституційний орган парламентського контролю проводить ревізії і перевірки витрати коштів Державного бюджету України і державних позабюджетних фондів в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форми власності. До її функцій віднесено також здійснення контролю за законністю і своєчасністю руху бюджетних коштів в уповноважених банках та кредитних установах України.

Крім того, згідно з Указом Президента України від 10 грудня 2001 р. № 1199 "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", у складі Міністерства фінансів утворено Державний департамент фінансового моніторингу, який здійснюватиме обов'язковий фінансовий контроль за всіма фінансовими операціями, що визначені законом як значні або сумнівні.

Відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2002 р. № 194, основним завданням Департаменту визначено збір, обробку й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією (відмиванням) таких доходів. Для цього його наділено правом одержувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань.

Зазначені нормативно-правові акти щодо створення Державного департаменту фінансового моніторингу є дуже актуальними в сьогоднішніх умовах розвитку економіки України. Однак вони також свідчать про необхідність формування цілісної системи державного фінансового контролю, бо потребують відповіді запитання теоретичного харак-

теру, а саме: що таке первинний контроль; чи можуть його здійснювати державні органи (ми вважаємо, що можуть, бо ліцензії видають і декларації одержують, як правило, державні органи); які органи слід вважати державними; чи поширюється дія Указу на органи державного фінансового контролю, які здійснюють фінансовий контроль не у формі нагляду за фінансово-господарською діяльністю організацій; чи будуть зазначені в Указі юридичні особи інформувати відповідні органи про сумнівні операції, коли не визначено, хто і яким чином здійснює державний фінансовий контроль за дотриманням ними чинного законодавства. На нашу думку, відповіді на ці питання повинні бути дані частково у положенні про Департамент, а решта – у Законі України “Про фінансовий контроль в Україні”.

Існують проблеми і щодо правового забезпечення державного фінансового контролю, який здійснюється державними цільовими та позабюджетними фондами.

Наприклад, Пенсійний фонд України, що є позабюджетним державним фондом, до 1 березня 2001 р. діяв на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1994 р. № 345, а в подальшому – на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 1 березня 2001 р. № 121. Фонд має право на проведення в установленому порядку на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форми власності планових та позапланових перевірок фінансово-бухгалтерських документів, планів, кошторисів та інших документів щодо правильності обчислення та сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, інших платежів до Пенсійного фонду, а також використання його коштів.

Проте повноваження структур Пенсійного фонду на проведення перевірок не підпорядкованих йому суб'єктів господарювання належно захищені лише з 1 квітня 2001 р., коли в дію введено Закон України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”. Ним установи Пенсійного фонду віднесені до контролюючих органів, які мають право здійснювати перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати внесків до Пенсійного фонду України.

Функціями державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування наділено також уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

Так, згідно із Законом України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” уповноважений орган має право на розробку і затвердження нормативно-правових актів, обов'язкових до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринків фінансових послуг, їх об'єднаннями, та контроль їх виконання, а також контроль за достовірністю інформації, що надається учасниками ринку фінансових послуг і проведення моніторингу руху капіталу в Україну та за її межі через ринки фінансових послуг. Для забезпечення своїх функцій уповноважений орган має право інспектувати фінансові установи.

У цілому, аналіз правового статусу спеціалізованих органів державного фінансового контролю свідчить, що Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна інспекція України по контролю за цінами та Державний департамент фінансового моніторингу функціонували і функціонують на підставі нормативно-правових актів, які не мають статусу закону, як цього вимагає по відношенню до статутних документів таких органів Конституція України.

## Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.96. – К.: Преса України. – 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про Рахункову палату” // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 26.08.99 № 1081/99 // Збірник указів Президента України. – 1999. – № 3. – С. 132 – 139.
4. Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України, затверджене Указом Президента України від 28.11.2000 № 1265/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 48. – Ст. 2080.
5. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1993 р. № 147.
6. Про заходи щодо поліпшення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади: Постанова Кабміну України від 10.07.98 № 1053 // Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби. – К.: ДІА. – 2001. – Т. 1. – С. 159 – 161.
7. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. – Ірпінь: Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.

УДК 658.15

О.В. ШАБІНСЬКИЙ

### ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА МІКРО- ТА МАКРОЕКОНОМІЧНОМУ РІВНЯХ

*Розглянуто дію фінансового контролю як фактор забезпечення економічної стабільності та безпеки на рівні підприємства, регіону та держави.*

З точки зору забезпечення економічної безпеки України фінансовий контроль створює умови для стабільності фінансового положення, яке виявляється у збалансованості фінансів, достатній ліквідності активів, наявності необхідних резервів. Дія фінансового контролю повинна розповсюджуватися як на рівні підприємства чи регіону, так і на загальнонаціональному, тобто макроекономічному рівні. Тому й економічна безпека держави може бути забезпечена на мікро- і макроекономічному рівнях.

Про стан економічної безпеки українських підприємств свідчать статистичні дані: дебіторська та кредиторська заборгованість станом на 1 червня 2000 р. становила, відповідно, 197089,9 та 267645,9 млн грн. Порівняно з початком року дебіторська заборгованість зросла на 15,7 %, кредиторська – 16,8 %. За аналогічний період минулого року дебіторська заборгованість зросла на 33,7 %, кредиторська – 28,1 %. Більшість підприємств України знаходяться в кризовому фінансовому стані, одна з причин якого – наявність порушень фінансової дисципліни. Саме тому послідовний перехід до ринкової економіки висуває на перший план необхідність надання пріоритету контролю [2].



Об'єктом фінансового контролю є фінансові показники діяльності, але оскільки вони регламентують процес формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів, то фактично об'єктом фінансового контролю стає весь процес виробничо-господарської діяльності. Цим зумовлюється одна із провідних ролей фінансового контролю в системі управління підприємством.

Незважаючи на те, що контроль виконує завершальну функцію в процесі управління, він служить засобом здійснення зворотного зв'язку і є підставою для планування. Шляхом контролю здійснюється перевірка виконання планів, їх коригування, з'ясування причин невиконання. Ці заходи сприяють покращенню показників фінансової стійкості підприємств, а також економічній безпеці.

Особливе місце в системі фінансового управління економічної безпеки відводиться взаємозв'язку контролю з аналізом. Ці два елементи характеризуються тісною взаємодією та взаємопроникненням. Оскільки фінансовий аналіз містить у собі вивчення найважливіших показників, що характеризують фінансовий стан, то як метод контролю в системі управління він незамінний. На підставі результатів фінансового контролю визначається, в якому напрямку і як слід впливати на різні сторони фінансового стану, здійснювати зворотній зв'язок. Контроль неможливий без використання аналітичних методів, з іншого боку, використання аналізу з метою підвищення показників фінансової стійкості несе в собі виконання контрольних функцій [3].

У процесі здійснення фінансового контролю за діяльністю підприємства з використанням різних методів суб'єкти повинні керуватися єдиною системою принципів, яка дозволяє досягати високої якості роботи. Багато вчених та практиків висвітлюють думку, що система фінансового контролю повинна будуватися на наступних засадах: своєчасності, значимості, незалежності, репрезентативності, об'єктивності, оптимізації та соціально-економічної ефективності [4]. Дотримання вищезазначених принципів, а також вмиле користування фінансовим аналізом повинно забезпечити ефективність фінансового контролю, який, у свою чергу, сприятиме підвищенню фінансової стійкості підприємства шляхом запобігання порушенням внутрішньої та зовнішньої фінансової дисципліни, зменшення статистики неплатежів, дозволить більш ефективно використовувати запозичені кошти, не допустить наявності невиправданої дебіторської та кредиторської заборгованості.

У жовтні 1977 р. на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI), було прийнято Лімську Декларацію керівних принципів контролю, в якій узагальнено досвід організації і діяльності державних органів фінансового контролю різних країн у сучасних умовах і вказано, що основні контрольні повноваження вищого контрольного органу повинні визначатись Конституцією, а деталі можуть встановлюватись законом. Конкретні положення контрольних повноважень повинні визначатись залежно від умов і потреб відповідних країн. Для ефективного контролю необхідно, щоб вищим органам фінансового контролю були надані повні контрольні повноваження. У зв'язку з цим Лімська Декларація зазначає, що все управління державними фінансами, незалежно від того, відображені вони у загальному національному бюджеті чи ні, повинно підлягати контролю з боку вищого контрольного органу, тобто управління державними фінансами, що виведені за рамки державного бюджету, не повинно виходити з-під контролю з боку вищого контрольного органу [1].

Лімська Декларація не є обов'язковим документом для нашої держави, а носить рекомендаційний характер. Згідно з Конституцією України управління державними фінансами від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, до основних повно-

важень якої відноситься здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету. Чинний Закон України "Про Рахункову палату" визначає правові основи діяльності Рахункової палати, її статус, функції, конкретизує ці контрольні повноваження та порядок їх здійснення. На наш погляд, саме Рахункова палата в змозі здійснити фінансовий контроль з метою забезпечення економічної безпеки України.

Серед повноважень Рахункової палати основне місце належить повноваженням щодо об'єктів контрольних заходів. Повноваження Рахункової палати України поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, в тому числі їх апарат, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та інші державні органи й установи, створені згідно із законодавством України.

Рахунковій палаті надано право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи й їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Рахункова палата здійснює контроль за діяльністю Національного банку України та його установами, уповноваженими банками і кредитними установами при обслуговуванні ними Державного бюджету України.

У Лівійській Декларації є положення, яке вказує, що вищий контрольний орган повинен бути уповноваженим перевіряти сплату податків до максимально можливого ступеня і в ході перевірки переглядати особові досьє про сплату податку (ч. 1 ст. 20). В Україні виконання дохідної частини бюджету на предмет повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також неподаткових доходів, установлених законодавством, безпосередньо контролюється органами державної податкової служби.

З моменту створення Рахункова палата здійснювала контроль як за дохідною, так і за видатковою частинами бюджету. Але рішення Конституційного суду в грудні 1997 р. обмежило права Рахункової палати в галузі контролю, припинивши контрольну функцію за виконанням прибуткової частини бюджету. Крім Державного бюджету України, до об'єктів контролю Рахунковою палатою законом віднесено кошти позабюджетних фондів. Ці кошти використовуються як для надання допомоги населенню, так і для розвитку економіки й окремих галузей виробництва. Витрачання коштів загальнодержавних цільових фондів, які створюються у складі Державного бюджету України для їх більш оперативного й ефективного використання для розвитку галузей народного господарства, боротьби з незайнятістю, задоволення соціальних потреб населення, також контролюється Рахунковою палатою.

Відповідно одним із основних завдань Рахункової палати є організація і здійснення контролю за витрачанням коштів загальнодержавних цільових фондів за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням, за своєчасністю, законністю й ефективністю руху даних коштів та коштів позабюджетних фондів.

Особливим об'єктом контролю є фінансово-кредитні та валютні ресурси, у тому числі доходи від розміщення фінансово-кредитних ресурсів, позики, які надає Україна іноземним державам, міжнародним організаціям. Рахункова палата здійснює контроль за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм. Відповідно до законодавства вона контролює законність договорів, раціональне та ефективне використання кредитів і позик, які отримує Україна від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Перевіряючи ефек-

тивність розміщення централізованих валютних і фінансово-кредитних ресурсів, які надаються на зворотній основі, Рахункова палата аналізує надання державних кредитів, а також виділених на безоплатній основі коштів іноземним державам і міжнародним організаціям, і обов'язково повідомляє Верховній Раді України про результати перевірки.

Одним із завдань Рахункової палати є контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України, уповноважених банках та кредитних установах України. При проведенні ревізій і перевірок Рахункова палата має право отримувати від вказаних суб'єктів необхідні відомості про здійснювані ними операції та стан рахунків установ та організацій, що перевіряються, від інших підприємств і організацій – довідки, копії документів по операціях і рахунках цих підприємств та організацій. За результатами перевірок діяльності установ банківської системи, в першу чергу Національного банку України, Рахункова палата подає висновки та пропозиції щодо його звітів про забезпечення стабільності грошової одиниці до Верховної Ради України, а також щодо діяльності Національного банку України по обслуговуванню державного боргу України.

Діюче законодавство закріплює право місцевих бюджетів на отримання дотацій, субвенцій з Державного бюджету України. Необхідно відмітити, що Закон України "Про Рахункову палату", визначаючи її завдання та повноваження, не вказує ці об'єкти контролю, обмежуючись загальним правилом "здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів". Вважаємо за необхідне законодавчо закріпити положення про те, що одним із завдань Рахункової палати є контроль за законністю і своєчасністю руху коштів, що виділяються з Державного бюджету України місцевим бюджетам у вигляді дотацій, субвенцій та інших форм бюджетного регулювання дохідної частини цих бюджетів. У той же час Рахункова палата повинна аналізувати розрахунки і давати обґрунтування щодо об'ємів цих ресурсів.

Таким чином, економічна безпека може бути гарантована як на мікроекономічному рівні – підприємства чи регіону, так і на макроекономічному завдяки фінансовому контролю, який здійснюється на самому підприємстві чи Рахунковою палатою в межах держави.

#### Література:

1. Бандурка А.М., Червяков І.М., Послякіна О.В. Фінансово – економічний аналіз: Учеб. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. – 394 с.
2. Економіка України за перше півріччя 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 145. – С. 5.
3. Ковалев В.В. Фінансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 512 с.
4. Шевчук В.О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів // Фінанси України. – 1999. – № 6.

УДК 336.1

О.І. ЩЕРБАКОВ

## КОНТРОЛЬ ЯК СКЛADOVA В РОЗПОДІЛІ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ І ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ

*Проаналізовано контрольну функцію фінансових ресурсів в Україні – важливу передумову і важіль впливу з боку суспільства на розподільчі процеси в державі.*

Для здійснення чисельних функцій, які виконує держава як складний соціально-економічний організм, потрібен достатній обсяг матеріальних, трудових, інтелектуальних, грошових ресурсів тощо. Серед них належне місце займають кошти, які акумулюються державою в бюджеті, як головному грошовому фонді держави, а також в інших позабюджетних державних фондах, що мають різноманітне цільове призначення.

Процес акумулювання коштів державою відбувається шляхом розподілу валового продукту суспільства. Об'єктами розподілу при цьому виступає безпосередньо вартість валового внутрішнього продукту (ВВП), а також частина національного багатства суспільства, що має грошову форму.

Валовий внутрішній продукт – один з найважливіших показників ефективності економічної діяльності держави, що характеризує кінцевий результат виробничої діяльності економічних одиниць – резидентів, тобто національних товаровиробників, який вимірюється вартістю товарів і послуг, виробленими цими одиницями для кінцевого користування.

Для більш повної характеристики валового внутрішнього продукту необхідно додати, що це показник виробленого продукту, який є вартістю вироблених кінцевих товарів і послуг. Крім того, ВВП – це внутрішній продукт, оскільки виробляється резидентами. До останніх відносяться всі економічні одиниці (виробники, підприємства, домашні господарства), незалежно від їх національної ознаки та громадянства, що мають центр економічного інтересу на економічній території держави.

Суб'єктами при розподілі ВВП виступають юридичні і фізичні особи, в розпорядженні яких формуються фонди цільового призначення, а саме держава, підприємства та інші господарські утворення, організації, установи, громадяни.

Сам розподільний процес характеризується складністю і багатогранністю. Він відбувається в усіх сферах суспільного життя – в матеріальному виробництві, сферах обігу і споживання, охоплюючи при цьому різні рівні управління економікою – загальнодержавний, територіальний і місцевий.

Близько третини ВВП централізується державою в бюджетах різних рівнів і перерозподіляється шляхом видатків державного і місцевих бюджетів. Тому дуже важливо встановити такий обсяг бюджетних витрат і такий режим використання бюджетних коштів, які забезпечили б рішення соціально-економічних завдань, що стоять перед суспільством при мінімальних витратах з максимальним соціальним і народногосподарським ефектом.

З огляду на це можна сказати, що контроль за використанням фінансових ресурсів держави хоча й є однією із завершальних стадій регулювання і управління грошовими ресурсами, але одночасно виступає і як необхідна, важлива ланка та умова ефективності управління ними. Також, як фінансові ресурси є основою будь-якої сфери суспільної діяльності і в той же час відображають їх матеріальну результативність, так і фінансовий контроль є своєрідним каталізатором, через який реально проявляється весь процес руху і динаміки фінансових ресурсів, починаючи від стадії їх формування в обсягах і умовах, необхідних для початку здійснення будь-якої діяльності, і закінчуючи отриманням суспільнозначущих наслідків цієї діяльності.

Цільовий розподіл і використання коштів є фундаментальним принципом, за яким буде вся державна система видатків, і він означає закріплення конкретного обсягу грошових ресурсів за тим чи іншим напрямком діяльності, який, в свою чергу, не тільки має повноцінно реалізуватись, але й принести певні очікувані державою і суспільством у цілому позитивні загальнонезначущі наслідки.

Ще одним фундаментальним принципом є відповідність термінів і обсягів витрат нормативній потребі, яка визначається, виходячи з соціальних, економічних, етнокультурних, екологічних та інших умов і запитів в процесі існування держави і народу.

Реалізація цих принципів складає основу державного регулювання та контролю за процесом і динамікою використання фінансових ресурсів, наявних у державі.

Оскільки ці ресурси "насичують" все суспільне виробництво, будь-які його сфери і підрозділи, всі рівні господарювання і споживання, вони виступають універсальним знаряддям контролю з боку суспільства не тільки за виробництвом, але й за розподілом і обігом валового внутрішнього продукту. Завдяки такій контрольній функції фінансових ресурсів, її сигналам, суспільство знає про те, яким чином складаються пропорції в розподілі коштів, наскільки своєчасно фінансові ресурси надходять у розпорядження суб'єктів господарювання і споживачів коштів, чи економно і ефективно вони ними використовуються.

Оскільки сигнали, що надходять у процесі реалізації контрольної функції фінансових ресурсів, відображаються через кількісні параметри відповідних фінансових показників, виключно гострим є питання щодо достовірності фінансової інформації. Це відповідає реальному стану справ у народному господарстві і бюджетній сфері, можуть прийматися обгрунтовані рішення, направлені на зміну, коригування, уточнення ходу відновлення процесу виробництва або споживання у будь-якій бюджетній галузі.

Ось чому є неприпустимими і вимагають боротьби з ними такі явища, як приписки, перекручення даних, кримінальні прояви й інші негативні явища, що можуть супроводжувати процес використання фінансових ресурсів держави.

Контрольна функція, об'єктивно притаманна фінансовим ресурсам, може реалізуватися з більшою або меншою повнотою. Ступінь і глибина реалізації контрольної функції багато в чому визначається станом фінансової дисципліни в народногосподарському комплексі і бюджетній сфері держави. Фінансова дисципліна – це обов'язковий для всіх підприємств, організацій, установ та їх посадових осіб, а також для фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, порядок ведення фінансового господарства, дотримання норм і правил, виконання фінансових зобов'язань.

Вимоги фінансової дисципліни визначаються, з одного боку, загальними принципами організації фінансів держави, а з іншого – специфічними умовами функціонування фінансів у структурних підрозділах матеріального виробництва і невиробничої сфери. Фінансова дисципліна несумісна з вузьковідомчим або лобіським підходами до виконання фінансових зобов'язань, не допускає протиставлення суспільних, колективних і особистих інтересів.

## ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ, ЗМІСТ ТА НАПРЯМКИ

УДК 338.58:336.76

С.І. АРХІЄРЕЄВ, Я.В. ЗІНЧЕНКО

### ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

*Визначено, що формування дохідної частини бюджетної системи залежить від стану корпоративного сектора і фондового ринку. Інституціоналізація є базовою умовою завершення процесу формування і дальшого розвитку фондового ринку й корпоративного сектора України.*

Питання підвищення доходів Державного та місцевих бюджетів України є об'єктом пильної уваги вчених-економістів, суспільних і політичних діячів, журналістів і засобів масової інформації. Дійсно, доходи бюджетної системи є основою функціонування державного апарату, соціальної сфери, фундаментальної науки, взагалі фінансування тих потреб, які не можуть бути задоволені завдяки ринковому механізму. Повноцінне забезпечення держави фінансовими ресурсами неможливе без наявності достатньої місткості та стабільної бази оподаткування. На наш погляд, на сучасному етапі розвитку економічної системи особливу роль у формуванні податкової бази відіграє фондовий ринок. Це має як безпосередню, так і опосередковану форму прояву. Відомо, що основна частина ВВП розвинених країн створюється на підприємствах акціонерної форми власності, для яких фондовий ринок є основним постачальником інвестиційних ресурсів. Так, у США частка корпорацій у річному обороті складає 89 %, розмір середнього річного доходу – близько 2,1 млн дол. на фірму, що набагато більше проти індивідуальних фірм і партнерств [1, с. 202]. Тому саме завдяки функціонуванню акціонерних товариств створюється й регулярно відтворюється основна складова бази для стягування прямих і непрямих податків.

Безпосередня роль фондового ринку у формуванні доходів бюджетної системи полягає в тому, що він є джерелом фінансових ресурсів, що акумулюються, по-перше, завдяки розміщенню облігацій загальнодержавних і місцевих позик, а по-друге, завдяки оподаткуванню операцій з цінними паперами. Спроби приділяти надмірно велику увагу такому джерелу фінансування доходів, як облігаційні позики, за відсутності місткості та стабільної бази оподаткування, що були здійснені в Україні в недавньому минулому, показали безперспективність такого шляху поповнення Державного бюджету. Тому, керуючись панівними тенденціями розвитку світової економіки, можна говорити про те, що найбільш перспективним засобом забезпечення достатньої місткості бази оподаткування в Україні повинне стати створення міцного корпоративного сектора і розвинутого фондового ринку, який має стати для нього основним джерелом інвестиційних ресурсів.

Таким чином, можна стверджувати, що від процесів формування фондового ринку України і його подальшого розвитку багато в чому залежить стан дохідної частини бю-

джетної системи. У формуванні ринку визначальна роль належить інститутам, під якими розуміється сукупність створених людьми формальних і неформальних правил, що виступають як обмеження для економічних агентів, а також відповідних механізмів нагляду за їх виконанням і захисту [2, с. 148]. У період формування фондового ринку повинна скластися цілісна система інститутів (інституційна структура), що дозволяє мінімізувати трансакційні втрати його учасників, які перешкоджають формуванню ринку. У теперішній час процес інституціоналізації (формування інституційної структури) фондового ринку України не завершений. З одного боку, це виявляється у відсутності сформованої системи формальних принципів і правил поведінки у вигляді нормативно-правової бази. З іншого – про це свідчить розбіжність між формальними і неформальними принципами поведінки, що стали характерними для України.

Серед ознак завершеності процесу інституціоналізації ринку слід зазначити також наявність інституційної структури, що здатна адаптуватися до змінюваних умов функціонування ринку. Наслідком неадаптивності системи інститутів, що діє в Україні, є значні трансакційні втрати суб'єктів фондового ринку. Процес інституціоналізації передбачає її інтенсивне відтворення, тобто якісні зміни, можливі завдяки інституційним трансакціям, що являють собою обмін правами не на товари, а на здійснення товарних трансакцій (метаправами), або правилами, за якими вони здійснюються. Саме в ході такого обміну встановлюються правила гри, розподіляються і перерозподіляються права, що існують, та створюються нові. Характерною рисою стадії формування ринку (порівняно з його далішим розвитком) є початковий розподіл метаправ у рамках ринку в цілому, завдяки чому створюються базові інститути. Здійснення інституційних трансакцій пов'язане із трансакційними втратами у вигляді витрат за відповідними операціями. На відміну від витрат, трансакційні витрати як інституційні трансакції мають креативний характер, тобто сприяють формуванню ринку і його подальшому розвитку.

У процесі формування фондового ринку України певною мірою здійснено розподіл метаправ, проте інституційна структура фондового ринку, що склалася, виявилася нездатною до сприйняття змін у вигляді перерозподілу метаправ, створення й розподілу нових. На наш погляд, це, у першу чергу, пов'язане з нездатністю ключових суб'єктів ринку визнавати відповідних трансакційних витрат. У цілому це гальмує його формування й перешкоджає зниженню трансакційних витрат його учасників.

Уповільнене формування інституціональної структури фондового ринку України має своїм наслідком надмірно високі трансакційні втрати його учасників, розтягнутість процесу його формування і створення достатньо місткої, стабільної бази оподаткування. Крім того, система оподаткування операцій із цінними паперами і доходів по них, що діє в Україні, сприяє ще більшому зростанню трансакційних витрат суб'єктів фондового ринку. Вона дозволяє деякою мірою вирішувати поточні фіскальні проблеми, але завдає істотного удару по стратегічних цілях держави. Тому слід говорити радше про розробку системи стимулювального оподаткування операцій із цінними паперами і доходів за ними, ніж про фіскальну роль фондового ринку.

Таким чином, можна стверджувати, що нерозвиненість фондового ринку і корпоративного сектора України, уповільненість процесу їх формування є істотною перепоною на шляху повноцінного забезпечення держави фінансовими ресурсами. Інституціоналізація фондового ринку й корпоративних відносин є передумовою формування достатньо місткої та стабільної бази оподаткування, завдяки якій стає можливим не лише підвищення доходів Державного бюджету та всієї бюджетної системи, але й тривале забезпечення держави необхідними надходженнями.

## Література:

1. Курс экономической теории / Под ред. М.Н. Чепурина, Е.А. Киселевой. – Киров: АСА, 2000. – 752 с.
2. Общая экономическая теория (политэкономия) / Под ред. В.И. Видяпина, Г.П. Журавлевой. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2000. – 592 с.

УДК 336.143.2

С.Ю. БАЦЮКОВА

## АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ СТОСОВНО ПОЛІТИКИ ВИРІВНЮВАННЯ БЮДЖЕТІВ РЕГІОНІВ

*Проаналізовано досвід деяких європейських країн стосовно проведення політики вирівнювання бюджетів.*

Деякі європейські країни, лише розпочавши впроваджувати в життя свої реформи, вже відчували їхні результати. Це можна, у першу чергу, сказати про Польщу, Чехію, Угорщину, країни Балтії.

Такі високорозвинені країни, як Франція, Швеція, Швейцарія, Данія, мають схожі структури національної економіки – в економіці цих країн переважає сільське господарство. А найголовніша риса – соціальна спрямованість розвитку країн, що визначає пріоритетні напрямки, зокрема і в бюджетній політиці. Тому закордонний досвід є особливо цінним для України.

Система міжбюджетних відносин і федеративних, і унітарних країн будується за принципом децентралізації фінансальних повноважень, тобто чітко розмежовуються податкові й видаткові повноваження між центральними та місцевими органами влади, встановлюються правила щодо міжбюджетних взаємних відносин [6].

Одним із найважливіших напрямків міжбюджетної політики є система фінансового вирівнювання. Ця система передбачає збалансування доходів і видатків органів місцевого самоврядування, що спрямоване, у першу чергу, на забезпечення населення суспільними послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Така система існує як у федеративних, так і в унітарних країнах. Головним інструментом вирівнювання практично в усіх країнах є трансферти. Західними фахівцями розроблено багато різноманітних підходів і формул вирівнювання, кожний із яких має свої вади й переваги.

Наприклад, шведська система [5] передбачає вирівнювання доходів і видатків. Це зумовлено відмінностями кліматичних умов різних регіонів, які впливають на густоту населення, що спричиняє суттєву різницю у видатках. Доходи територій теж різні. Тому спочатку відбувається вирівнювання доходів, виходячи з величин місцевих і середньонаціональних доходів, тобто база вирівнювання – це податкоспроможність, середньонаціональна і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Якщо податкоспроможність території становить менше 95 % національної, то держава надає вирівнювальний грант такій території. Якщо ця цифра перевищує 110 %, то вже відповідна територія сплачує збір у державний бюджет. Збалансування витрат здійснюється за тим самим



принципом, але порівнюються структурні витрати території і середньонаціональні структурні витрати. Таким чином, визначаються вигідні чи невигідні структурні умови окремої території.

Якщо в Швеції ступінь залежності місцевого самоврядування мінімальний, то у Франції [3] ступінь залежності місцевої влади від властей вишого рівня прямо пропорційний до величини трансфертів, частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів складає 40 %. Але, разом із тим, у країні існує механізм часткової нейтралізації цієї залежності: більшість дотацій надається автоматично (головне, щоб місцевий бюджет відповідав певним законодавчо закріпленим критеріям); більшість дотацій місцева влада використовує на власний розсуд.

На особливу увагу заслуговує система державних субсидій у Франції, перш за все, дотації та субвенції на функціонування, що забезпечують 31 – 40 % усіх фінансових ресурсів місцевих бюджетів і фінансуються за рахунок надходжень від податку на додану вартість. Інвестиційні витрати місцевої влади забезпечують дотації на устаткування. Державою передбачені також компенсації місцевому самоврядуванню за певні дії держави (наприклад, якщо було прийнято рішення про збільшення видатків окремих місцевих бюджетів на фінансування соціальної сфери; або ж було здійснено зменшення місцевих податків чи професійного податку). Таким чином, у Франції відбувається вирівнювання лише видатків [3].

В Україні система фінансового вирівнювання регіонів має дещо інший вигляд. Ключовою особливістю Бюджетного кодексу [1] є те, що він вимагає здійснення врівноважувальних (вирівнювальних) трансфертів на основі формульних розрахунків з урахуванням різниці між потребами бюджетів місцевого самоврядування у видатках і їх дохідними можливостями. Основним інструментом здійснення політики вирівнювання Кодексом передбачені дотації вирівнювання, які також включено до Європейської хартії місцевого самоврядування [4].

Дотації вирівнювання послугують подвійній меті: забезпечення достатніх доходів місцевих бюджетів з урахуванням їхньої дохідної спроможності та вирівнювання рівнів податкоспроможності місцевих бюджетів із різними обсягами доходів. Трансферти, до того ж, є нецільовими і не обмежуються жодними умовами. Це пояснюється тим, що посадові особи місцевих органів влади краще розуміють видаткові потреби своїх громадян, ніж центральні органи, що відповідає ч. 7 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування: “У міру можливості, дотації місцевій владі не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції” [4].

Бюджетний кодекс також передбачає цілу низку різних трансфертів для задоволення фіскальних потреб, а не лише потреби у вимірюванні.

Порівнявши моделі Швеції, Франції, України, можна сказати, що найбільш прозорою та ефективною є модель вирівнювання Швеції [2]. Але для України вона найбільш придатна в довгостроковій перспективі. Зараз же існує багато перепон в її застосуванні.

Наприклад, оскільки в Україні дуже неефективна структура витрат бюджетів усіх рівнів, є неможливим вирівнювання видатків. Для цього повинен бути низький коефіцієнт варіації видатків за регіонами. Неможливе поки що вирівнювання й на засадах самофінансування регіонів тощо.

У цьому плані також цікавий досвід Франції. Як уже зазначалося, потрібно звернути увагу на дотації, що їх надає держава регіонам на функціонування [3]. У короткостроковій перспективі державна політика Франції в напрямку, що розглядається, є для нашої країни найбільш позитивною.

## Література:

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 231 с.
2. Бобро А., Жовтяк С. Бюджетний процес в Україні: спроба реформ. – К., 2001.
3. Бюджет у місцевому самоврядуванні Франції // Збірник окремих матеріалів з французького досвіду. – Вип. 4. – К.: Ін-т держ. упр-ня і самоврядування при КМУ, 1994.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Ухвалена Радою Європи 15.10.1995 р. // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1996. – Вип. 1-2.
5. Органи місцевого самоуправління в Центральній і Восточній Європі / Под ред. Тамаша, Хорвата. – Будапешт, 2000.
6. Основы экономической теории: политэкономический аспект: Учеб. / Отв. ред. Г.Н. Климко. – 3-е изд., перераб. и доп. – К., 2001.

УДК 336.14:352

Д.В. БОРИСОВСЬКИЙ

### МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Йдеться про фінансування й формування місцевих бюджетів – одну з найважливіших сфер державних фінансів, що потребує дослідження, пошуку нових підходів до реформування.*

В умовах переходу економіки України на ринкові засади функціонування надзвичайно гостро постає проблема фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Самоврядування регіону реальне лише тоді, коли в нього є можливість стабільно фінансувати свою діяльність із місцевого бюджету. Основу самостійності місцевого бюджету становлять власні й закріплені доходи. До власних доходів належать місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін. Закріплені доходи – це такі, які закріплюються за певним бюджетом. У Законі України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” було вперше зроблено спробу розмежувати доходи Державного бюджету України і місцевих бюджетів. За місцевими бюджетами було повністю закріплено місцеві податки і збори, прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, плату за торговельний патент на деякі види підприємницької діяльності, плату за землю тощо.

Місцеві органи влади на сьогодні мають досить низький ступінь незалежності щодо розпорядження власними надходженнями – не більш за 0,5 % ВВП. Значна частина коштів надходить до них із Державного бюджету, а також через інші канали. У Державному бюджеті на 2000 р. було передбачено, що місцеві бюджети одержують дотацію переважно з рахунків територіальних управлінь Державного казначейства за індивідуальними нормативами від надходжень загальнодержавних податків, зборів на відповідній території. Решту коштів вони отримують за нормативами з єдиного рахунку Головного управління Державного казначейства.

Питання місцевих фінансів можуть бути пов'язані з реалізацією, у першу чергу, певних правових аспектів. Відповідно до чинного законодавства гарантії місцевого самоврядування в Україні, як і в інших державах, розуміються як організаційна самодостатність, тобто як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції та законів України.

Останніми роками частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету постійно знижується. У 1998 р. вона сягала 45,7 %, у 1999 – близько 40, у 2000 – 30, у 2001 р. – лише 29 %.

Трансферти з Державного бюджету призначені для вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць і не потребують виконання спеціальних умов ні до, ні після їхнього одержання. Висока частка делегованих повноважень у витратах місцевих бюджетів і одержання коштів у формі нецільових субсидій за відсутності механізмів, які підвищують відповідальність місцевих органів влади за виконання делегованих функцій, призведуть до того, що в місцевих органах влади не буде стимулів до ефективного витрачання коштів, а недоліки в їхній роботі завжди можна виправдати браком коштів. Місцеві органи влади прагнуть вплинути на розподіл трансфертів, обґрунтовуючи необхідність збільшення розрахункового рівня витрат, а також фактично завищуючи їх [1].

Надання субсидій місцевим бюджетам повинне відповідати критеріям економічної ефективності, тобто створювати і зберігати зацікавленість у збільшенні доходів. Бюджетний кодекс пропонує дискримінаційний механізм вирівнювання: тим, у кого доходів мало, кошти, яких бракує, компенсуюватимуться, а тим, у кого збільшуються, залишається мала частина приросту (10 %). Тобто регіони з вищими доходами шукатимуть шляхів збереження за собою коштів, наприклад, обґрунтовуючи високі потреби у витратах.

Досвід міжбюджетних відносин у Канаді свідчить про можливість використання різної політики трансфертів з урахуванням особливої економічної ситуації в країні. Зокрема, в умовах економічних труднощів можлива більша централізація коштів. Але в рамках такого підходу використовується стимулювальний механізм перерозподілу фінансових ресурсів регіонів. У Великобританії завданням місцевих органів влади є ефективне використання фінансових ресурсів, обсяг яких встановлено центральним урядом. Після введення податку на душу використовуються нові інструменти обмеження витрат місцевих бюджетів. За їхнього збільшення на 1 % понад встановлений рівень знаходження податку мають бути збільшені на 4 %.

У країнах з перехідною економікою, таких, як Польща та Угорщина, значну частину своїх доходів місцеві бюджети до останнього часу одержували у вигляді дотацій із центрального бюджету. Але в Польщі в 1998 р. почалися реформи щодо розширення самостійності та повноважень місцевих органів влади.

Досвід різних країн засвідчує, що частка податків, закріплених за місцевими бюджетами, може бути й невисокою, але в цьому разі можна говорити не про розширення самостійності місцевих органів влади, а про те, що вони відповідають за обмежене коло питань, а в іншому разі є виконавцями централізованих рішень. Сьогодні в Україні існує, перш за все, політична нерозв'язаність проблеми розподілу компетенцій і відповідальності за виконання конкретних функцій центральної, регіональної влади та органів місцевого самоврядування, а як наслідок – і умови фінансування відповідних витрат.

З метою суттєвого розв'язання проблеми міжбюджетних відносин, по-перше, доцільно розробити науково обґрунтовані нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості регіонів, враховуючи економічні, демографічні, екологічні, природні особливості regio-

нів. По-друге, необхідно створити єдиний підхід, або розробити національні стандарти щодо фінансування соціальних послуг в Україні. По-третє, механізм вирівнювання бюджетного споживання регіонів повинен враховувати або нормативи бюджетної забезпеченості одного мешканця регіону, або показник податкоспроможності регіону. По-четверте, з метою стабілізації міжбюджетних відносин слід збільшити термін перезатвердження норм міжбюджетних розрахунків з одного хоча б до трьох років. По-п'яте, створити в кількох регіонах України, що суттєво відрізняються своїми економічними та природними умовами, експериментальні утворення для випереджального відпрацювання норм і механізму міжбюджетних взаємовідносин на новій основі протягом одного-двох років. По-шосте, розширити права регіональних органів влади щодо провадження місцевих податків і зборів та їхніх ставок.

Застосування програмно-цільового підходу передбачає здійснення й певних організаційних заходів. Кожне міністерство має розробляти стратегію своєї діяльності не лише на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. Має змінитись і роль Міністерства фінансів у напрямі посилення аналітичної складової в його роботі та вироблення пропозицій Кабінету Міністрів щодо середньо- та короткострокової фінансової політики.

#### Література:

1. Бурак П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2001. – № 6.

УДК 347.73

О.П. ГЕТМАНЕЦЬ

### УЧАСНИКИ БЮДЖЕТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇХ ПОВНОВАЖЕННЯ

*Йдеться про реалізацію суб'єктами прав та обов'язків, що встановлюються законом та рішеннями про місцевий бюджет. Зроблено спробу визначити поняття "суб'єкт", "учасник", "бюджетні повноваження".*

Бюджетні правовідносини реалізуються через діяльність суб'єктів цих відносин. Визначення суб'єктів бюджетних правовідносин, як носіїв певних дій та обов'язків, відрізняється від характеристики учасників бюджетної діяльності. Суб'єкти бюджетних правовідносин мають такі ознаки, як правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, що належать і учасникам бюджетної діяльності, але останні повинні виконувати певні дії, пов'язані з організацією бюджетної системи України. Тобто потенціальні суб'єкти бюджетних правовідносин можуть стати суб'єктами бюджетної діяльності, але реально вони такими стають, коли не лише мають визначені бюджетним законодавством права та обов'язки, а виконують бюджетні повноваження, що встановлюються нормативно-правовими актами про бюджети.

Суб'єкти бюджетної діяльності – це її конкретні учасники. Суб'єктами-учасниками є державні органи та посадові особи, фізичні та юридичні, яких наділено повноваженнями згідно із законом про Державний бюджет та рішеннями про місцеві бюджети.

Поняття суб'єктів бюджетних правовідносин охоплює більш широке коло осіб, ніж поняття учасників бюджетної діяльності, тобто учасник завжди є суб'єктом бюджетних правовідносин, але не всі суб'єкти стають учасниками бюджетної діяльності.

Остання складається з різних видів діяльності, а саме: організації бюджетної системи, розробки та впровадження бюджетного законодавства, контролю за його виконанням, бюджетного процесу. Головна ознака бюджетної діяльності – бюджетні кошти, тобто це державна діяльність, яка здійснюється за рахунок бюджетних коштів, що встановлюються нормативно-правовими актами про бюджет, з метою їх доцільного використання. Ця діяльність здійснюється на різних рівнях державної влади, її організація залежить від налагодженої роботи всіх її учасників. Важливість цієї роботи як державної та відповідальної характеризує правовий статус кожного з учасників, що залежить від його місця в бюджетній системі, але, перш за все, кожен учасник бюджетної діяльності має справу із затвердженим відповідним уповноваженим органом бюджетом, а цей бюджет складає частку бюджетної системи.

Учасниками бюджетної діяльності виступають юридичні та фізичні особи, посадові особи, керівники державних підприємств, установ, організацій, тобто державні службовці та бюджетні установи, що виконують певні дії у процесі формування бюджетів, розподілу бюджетних коштів, задіяні в бюджетному процесі та в контролі за ним, згідно з бюджетними повноваженнями.

За обсягом наданих прав з розпорядження бюджетними коштами учасники бюджетної діяльності поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня [1, ст. 20 – 22].

Юридичні та фізичні особи, які отримують бюджетні кошти через розпорядників, не є учасниками бюджетної діяльності, проте вони розглядаються як суб'єкти бюджетних правовідносин. Одержувачі бюджетних коштів теж мають свої бюджети, але вони не розглядаються як нормативно-правові акти, що мають юридичну силу і входять до складу бюджетної системи України.

Уповноважені державні службовці та бюджетні установи, виступаючи носіями волі громадян і знаходячись одночасно в усій сукупності бюджетних відносин, мають двоїсту правову природу. Вони виступають і як носії юридичних прав (наприклад, складати свій міський бюджет – право місцевих органів влади), і як носії юридичних обов'язків (міська рада зобов'язана складати свій міський бюджет під час формування зведеного бюджету держави).

Таким чином, учасники бюджетних правовідносин виступають носіями прав та обов'язків одночасно і беруть участь у відносинах, що регулюються нормами бюджетного права, як матеріальними, так і процесуальними. Верховна Рада України використовує кошти, що виділяються з Державного бюджету, згідно із законом про Державний бюджет, а місцеві органи самоврядування мають право використовувати власні кошти у вигляді прибутків місцевих бюджетів (ст. 142 Конституції України), згідно з власними рішеннями. Усі вказані суб'єкти є юридично відповідальними за цільове використання бюджетних коштів.

Отже, складність ситуації, в якій знаходяться учасники бюджетних правовідносин, збільшується тим, що вони виступають і як визискувачі бюджетних коштів, і як "виробники", тобто особи, які ці кошти і затверджують, і збирають, і контролюють.

Конституція України встановила, що бюджетна система держави будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Бюджет – це інструмент розподілу цього багатства, а учас-

ники потрібні для ефективного регулювання цього процесу. Самі громадяни не діють, але зацікавлені в ньому, і їхні інтереси реалізує через своїх уповноважених представників держава – головний учасник бюджетної діяльності. Закон про Державний бюджет надає відповідні повноваження державним службовцям та бюджетним установам. Через учасників бюджетної діяльності громадяни отримують бюджетні кошти та суспільні послуги. Таким чином, громадяни, що складають спільноту, народ України, користуються всіма благами, які може їм запропонувати держава, і тому вони опосередковано, через бюджетну систему, є споживачами суспільних благ. Таким чином, громадяни є суб'єктами бюджетних правовідносин, але не є суб'єктами бюджетної діяльності, а держава – її головний учасник.

Згідно з державними завданнями у бюджетній системі, учасників бюджетної діяльності можна поділити на державу, тобто законодавчі, виконавчі, судові органи влади, та органи місцевого самоврядування.

Конкретний перелік усіх учасників бюджетної діяльності, яким надається право розпорядження бюджетними коштами, встановлюється наказом міністра фінансів України під час складання проекту Державного бюджету на поточний рік, а потім затверджується законом [2].

Кожен із цих суб'єктів виконує свої функції в бюджетній діяльності. Ці функції пов'язані між собою, але відрізняються обсягом повноважень. Правовий статус держави, її вищих органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язково включає в себе право на розпорядження власною фінансовою базою у вигляді бюджету, тобто кожен із учасників бюджетної діяльності має власні повноваження. Обов'язковим елементом цих повноважень є бюджетні права.

Термін "бюджетні права" використовується в бюджетному праві з юридичним змістом, тобто він визначає не лише права, а й обов'язки реального учасника бюджетної діяльності. Це точка зору деяких правників базувалась на аналізі бюджетного законодавства СРСР 1952 – 1962 рр. та інколи використовується й зараз [3].

Існують інші точки зору юристів на інститут бюджетних прав. У роботах Л.К. Воронової, Н.І. Хімичевої обґрунтовується позиція щодо визначення терміну "бюджетні повноваження", як прав та обов'язків суб'єктів, розмежовуються поняття "бюджетне право", як складова частина фінансового права та "бюджетні права", як сукупність повноважень у бюджетній підгалузі. Робиться висновок про необхідність об'єднання правових норм, які регламентують права та обов'язки учасників бюджетної діяльності в один інститут бюджетних повноважень [4].

Бюджетним повноваженням суб'єктів, порядку їхньої реалізації в бюджетному процесі присвячено бюджетне законодавство, норми якого в сукупності складають розділ бюджетного права.

Залежно від виду бюджетних правовідносин, у межах яких реалізуються бюджетні повноваження учасників бюджетної діяльності, вони мають матеріальний або процесуальний характер. Але діяльність суб'єктів має складний характер, тому що, з одного боку, вони мають певні права, а з іншого – повинні їх використовувати, тобто виконувати свої обов'язки. Наприклад, головний розпорядник бюджетних коштів затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня [1, ст. 22]. Ця норма права має матеріальний характер (надається право затвердження) і процесуальний характер (надається право контролю.) Невиконання цього повноваження приведе до зриву бюджетного процесу, тобто головний розпорядник має і права, і обов'язки.

За суб'єктивним складом бюджетні повноваження належать як державі в цілому, так і її представницьким і виконавчим органам влади, адміністративно-територіальним

утворенням, місцевим органам самоврядування. Конституційні норми розподіляють бюджетні повноваження за "вертикаллю", закріплюють права та обов'язки відповідно до підпорядкованості суб'єктів. Конституція закріплює право Верховної Ради на затвердження законів про бюджет, про податки, які формують доходи бюджетів, а також право місцевих органів самоврядування на затвердження власних бюджетів.

Проведення бюджетної реформи на сучасному етапі передбачає рівні права учасників бюджетної діяльності, що встановлюються відповідним затвердженим бюджетом. Принцип субсидіарності в побудові бюджетної системи вказує на першочергове значення повноважень місцевих органів самоврядування, які більш наближені до споживача. Але повноваження головних розпорядників бюджетних коштів, державних органів влади вищого рівня мають значення для життєздатності країни в цілому, а не лише окремих регіонів.

Україна як суверена держава, здійснюючи свої повноваження в галузі бюджету, регулює за допомогою норм бюджетного права розподіл повноважень між Верховною Радою і місцевими радами, які очолюють певні адміністративно-територіальні одиниці, а останні врегульовують бюджетні взаємовідносини з місцевими радами нижчого рівня. Бюджетний кодекс пропонує новели законодавства, згідно з якими на підставі формульного методу розрахунків бюджетних трансфертів, по-новому, на єдиній економічній та правовій базі будуються міжбюджетні відносини.

Розподіл бюджетних повноважень між представницькими й виконавчими органами влади одного рівня (за "горизонталлю") проводиться залежно від розподілу компетенції між різними гілками влади, згідно з нормами Конституції, Бюджетного кодексу України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законів.

Розмежування бюджетних повноважень є важливим питанням для виконання кожним суб'єктом притаманних йому функцій.

На жаль, перший досвід бюджетної діяльності в Україні свідчить, що повноваження розподілялись тільки між вище- і нижчестоящими суб'єктами, до того ж вищестоящі мали необмежену кількість бюджетних прав. Підпорядковані вищестоящому суб'єктові нижчестоящі не мали самостійності у вирішенні власних бюджетних проблем. Що стосується розподілу прав за "гілками" влади, тобто по горизонталі, то цей процес більш походить на "керування руками" з боку Кабінету Міністрів [Див. 3].

З прийняттям Бюджетного кодексу України почалися зміни в бюджетній діяльності, і почалися вони зі встановлення повноважень усіх суб'єктів, тобто було зроблено спробу зняти адміністративний тягар.

Нагромаджений досвід дослідження бюджетних повноважень свідчить, що рівень аналізу залежить від стану відповідного бюджетного законодавства. Небезспірним є висновок вчених-юристів, що інститут бюджетних повноважень повинен включати норми Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують повноваження Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоврядування, а також цілком бюджетне право, як центральну частину фінансового права [4].

Цей тезис підводить до висновку, що інститут бюджетних повноважень є міжгалузевим правовим інститутом, до якого входять норми публічних галузей права, котрі регулюють відносини в галузі бюджетних повноважень, і цей правовий інститут виходить за межі системи права [Там же, с. 155].

Інститут бюджетних повноважень обов'язково спирається на бюджетне законодавство. Воно складається з норм конституційного, адміністративного, фінансового права, але має своєрідні бюджетно-правові особливості. Будь-які правовідносини складаються на

підставі конституційних норм, але висновок про міжгалузевий правовий інститут потребує більш вагомих доказів.

Бюджетне право як підгалузь фінансового права має всі ознаки, притаманні окремо-му інституту права. Бюджетні повноваження, як система прав та обов'язків учасників бюджетної діяльності, необхідна, відмінна риса цього інституту. Бюджетні повноваження – це правова категорія, що має місце в підгалузі права і потрібна для ефективної реалізації бюджетних правовідносин.

Визначення бюджетних повноважень необхідне для життєздатності будь-якої держави і кожної адміністративно-територіальної одиниці. Кожен із учасників бюджетної діяльності повинен діяти в межах визначених бюджетних повноважень і відповідати за свої дії згідно із законом. Наявність власних, відокремлених повноважень визначає напрямки діяльність суб'єкта, реалізація яких відповідає завданням державної розбудови.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 231 с.
2. Про упорядкування розпорядників коштів Державного бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 13 березня 2000 року № 47 // Бюлетень законодавчої юридичної практики України. – 2002. – № 2.
3. Финансовое право: Учеб. / Отв. Ред. Н.И. Химичева. – М., 1996. – С. 143 – 145; Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – М., 1996. – С. 49 – 58; 78 – 85.
4. Фінансове право: Підруч. / Кер. авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. – Х.: Консул, 1998. – С. 153 – 155.

УДК 658.1(075)

О.В. ГОРОДНОВА

### ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ ЗА СЧЕТ ОПТИМИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*Впервые для бюджетных организаций приводится математическая постановка и принцип решения задачи оптимального синтеза их организационных структур с учетом состава выполняемых работ, что позволяет повысить эффективность использования бюджетных ресурсов в таких организациях.*

В Украине бюджетные организации составляют существенную часть предприятий и организаций (далее – организаций), решающих задачи производства, государственного управления, обучения, транспорта, поддержания правопорядка, развития науки и искусства, защиты окружающей среды и другие задачи общегосударственного, регионального и местного уровня.

Успех деятельности отмеченных организаций зависит от объемов и своевременности бюджетного финансирования, существующей правовой базы, экономических, кадровых, информационных и других факторов, а также от рациональности использования бюдже-



тних средств, что, в конечном итоге, определяется организационной структурой, регламентирующей качество и состав выполняемых в организации работ.

Под организационной структурой организации понимают систему ее иерархически взаимосвязанных подразделений, выполняющих группы работ по реализации совокупности задач-функций, обеспечивающих достижение целей деятельности организации. Такая структура регламентирует иерархический состав подразделений организации, а также отношения и взаимосвязи между ними в ходе всех видов деятельности, в том числе при изменениях общих и частных целей и задач, внешних и внутренних условий выполнения работ.

Избыток оргструктуры, нерациональность структурных подразделений и связей создает условия для перерасхода бюджетных средств, недостаток структурных подразделений или их состава и оснащения вызывает снижение качества выполняемых работ, что в ряде случаев может быть недопустимым.

Одним из радикальных методов повышения эффективности использования бюджетных ресурсов в бюджетных организациях является решение задачи оценки эффективности ее оргструктуры, синтеза оптимальной оргструктуры, мониторинга ее состояния и возможностей своевременной (упреждающей) реструктуризации организации с целью эффективного, то есть своевременного, качественного и в полном объеме решения задач организации. Однако необходимая для решения таких задач теория в литературе не описана. Ведущие организации и компании решают отмеченные вопросы опытным путем, полагаясь на искусство своих менеджеров [1].

В то же время решение задачи синтеза оптимальной оргструктуры организации может быть выполнено с использованием количественной оценки основного способа ее деятельности – выполнения заданного объема разнородных взаимосвязанных работ, требующих определенных технических средств и квалификации исполнителей. Поэтому далее, полагая, что в случае корректного группирования работ с учетом их взаимосвязей, качество их выполнения будет выше (меньше трудозатраты, лучше результат работ, возможность взаимопомощи специалистов), чем в случае произвольного формирования групп работ, рассмотрим простейший вариант постановки задачи синтеза структуры организации через синтез групп взаимосвязанных работ.

Степень близости  $j$ - и  $v$ -й работ можно оценить коэффициентом близости ( $a_{jv}$ ), значение которого установлено экспертно в условных единицах (баллах) в диапазоне баллов от  $a^m$  – самая сильная связь работ, до  $a^0$  – связь работ отсутствует ( $a^m > a^0$ ). При  $v = j$ ,  $a_{jj} = a^m$ . Если ( $a^0 < 0$ ), то в составе перечня работ есть такие, совмещение выполнения которых в едином коллективе исполнителей является нежелательным. Такая ситуация может быть характерной, например, для конкурирующих научно-исследовательских работ, где взаимная информация навязывает штампы и тормозит поиск.

Необходимо заданный перечень работ разделить на  $k$  групп работ по  $b_{\xi}$  работ в каждой  $\xi$ -й группе ( $\xi = 1, \dots, k$ ;  $b_{\xi} > 0$ ). Числовые значения параметров ( $k$ ,  $b_{\xi}$ ) могут выбираться в ходе оптимизации исходя из эргономических ограничений по управлению коллективом исполнителей, ресурсных и иных ограничений. Состав работ каждой  $\xi$ -й группы будет представлять множество  $\Omega_{\xi}$  номеров работ ( $j \in \Omega_{\xi}$ ), включенных в эту группу. Каждая работа должна войти в состав одной из групп. Так как величина  $a_{jv}$  является мерой близости (связи) двух работ ( $j$ - и  $v$ -й), то естественным показателем качества группирования работ, который удовлетворяет известным требованиям к показателям качества, является величина суммарной связи работ  $A_{\xi}$  внутри каждой группы.

Решение задачи синтеза структуры организации, выполняющей совокупность взаимосвязанных работ, реализуется в два этапа. Вначале находится такой вариант разбиения работ на группы ( $j \in \Omega_\xi; \xi = 1, \dots, k$ ), который бы обеспечивал максимальную взаимосвязь работ внутри каждой группы и удовлетворял некоторым ограничениям. Каждой группе работ ставится в соответствие группа исполнителей (и оборудования). На втором этапе найденные группы работ (исполнителей) объединяются в общие взаимосвязанные группы (подразделения), затем еще в более общие (департаменты) и так далее до момента окончания формирования искомой структуры.

Задача первичного группирования формулируется следующим образом. Найти вариант разбиения множества из  $n$  элементов, имеющих матрицу  $(a_{jv})$  коэффициентов близости  $j$ -го и  $v$ -го элементов ( $a^{nn} \geq a_{jv} \geq a^{00}$ ) на  $k$  групп ( $\Omega_\xi; \xi = 1, \dots, k$ ), по  $b_\xi$  элементов в группе, доставляющий максимум целевой функции

$$A = \sum_{\xi=1}^k A_\xi = \sum_{\xi=1}^k \sum_{j,v \in \Omega_\xi} a_{jv} \Rightarrow \max,$$

при ограничениях

$$\sum_{j \in \Omega_\xi} t_j \leq n_\xi \cdot T_\xi; \quad \sum_{j \in \Omega_\xi} j = b_\xi, \quad \xi = 1, \dots, k; \quad \sum_{\xi=1}^k b_\xi = n,$$

где  $t_j$  – необходимый объем трудозатрат на выполнение  $j$ -й работы;

$n_\xi$  – эргономически допустимое количество специалистов в группе выполняющей  $\xi$ -й вид работ;

$T_\xi$  – допустимый объем рабочего времени одного специалиста при выполнении  $\xi$ -го вида работ.

Получаемая структура имеет свою стоимость (оборудование, персонал и др.), которая сравнивается с бюджетной, после чего принимается решение о необходимости смены исходных данных (пересмотра расхода рабочего времени, сокращения персонала за счет повышения квалификации или уровня технической оснащенности рабочих мест, применения новых технологий и т.п.) вплоть до момента балансировки стоимости структуры и объемов бюджетного финансирования организации в целом.

#### Литература:

1. Мазур И.И., Шапиро В.Д. и др. Реструктуризация предприятий и компаний: Справ. пособие. – М.: Высш. шк., 2000. – 587 с.

УДК 336.221.262

О.А. ДЕТЯР

### ШЛЯХИ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

*Розглянуто основні шляхи удосконалення механізму наповнення доходної частини бюджету. На основі аналізу іноземного досвіду організації державного фінансового контролю розроблено схему вітчизняної системи контролю надходжень до бюджетів усіх рівнів.*

В умовах розвитку ринкових відносин важливого значення набуває податкова політика, яка є однією зі складових економічної та фінансової політики держави.

Інститут податків функціонує, перш за все, через те, що існує необхідність примусового відчуження державою частини заново створеної вартості, концентрації й перерозподілу. Держава зобов'язана оперативним чином реагувати на зміни економічної ситуації, вносити корективи в податкову політику.

Зокрема, податкова політика визначає, по-перше, яку частку валового внутрішнього продукту (ВВП) за допомогою податків вилучити до бюджету, по-друге, як ця частка має розподілятися між окремими платниками податків. Крім того, податкова політика використовується як інструмент регулювання відтворювального процесу та соціального добробуту суспільства.

Слід зазначити, що самостійну податкову політику Україна почала проводити після проголошення незалежності. Водночас необхідно відзначити, що з названих можливих напрямів її використання державою, а саме як інструменту регулювання відтворювального процесу та соціального добробуту нашого суспільства, зроблено вкрай мало. Тим часом регулювання відтворювального процесу й соціального добробуту суспільства тісно пов'язане з вибором моделі ринкової економіки.

Існує досить багатий світовий досвід розвитку моделей ринкової соціально спрямованої економіки. Саме вибором моделі ринку значною мірою зумовлюється рівень дієвості й взаємозв'язку податкової й соціальної політики держави та їх кінцевого результату в бюджеті через механізм його направлення часткою ВВП за допомогою податків.

Характерними ознаками цих моделей ринку є різні підходи держави до регулювання відтворювального процесу і спрямування соціальної політики. Так, соціальна політика може втілюватися в життя через встановлення державою мінімальної ціни робочої сили як товару з урахуванням гарантованих витрат працюючими на соціальні потреби. Держава ж бере на себе тільки ті витрати на соціальні потреби суспільства, які залишаються не розв'язаними через мінімальну ціну робочої сили.

Наприклад, у США згідно з чинними моделями ринку через бюджет перерозподіляється 28 % ВВП, у Німеччині – 40, Швеції – 50 % [1].

Розглядаючи світовий досвід ринкової економіки в моделях ринку, можна дійти загального висновку про те, що вона є не лише соціально спрямованою, а й регульованою державою. Однак як державне регулювання, так і ринкове саморегулювання діють виключно в правовому полі відповідно до чинного законодавства.

Держава і ринок визначають напрямки розвитку економічних процесів. Обсяги регульованих функцій, держави та ринку час від часу можуть змінюватися. Головний чинник таких змін – досягнутий рівень соціально-економічного розвитку держави. Щодо ринкового саморегулювання, то держава прямо не втручається в цей процес, але спостерігає за ним, визначає рівень ефективності. Саме рівень ефективності ринкового саморегулювання зумовлює необхідність втручання держави у правове поле, перегляд нею у зв'язку з цим чинних економічних важелів у ринковому саморегулюванні.

Чи досить ефективно впливає наша держава на регулювання процесу трансформування економіки? Відповідь на це запитання не може бути ствердною, бо недостатньо використовується світовий досвід у поєднанні з національними факторами для прискорення ринкових реформ. Поки що в Україні відсутнє законодавство, яке б визначало регульовані функції держави в економіці та відповідні функції самого ринку. Правда, останнім часом у нас широко вживається термін “дерегуляція”, в який вкладається поняття спрощеної реєстрації малих підприємницьких структур.

Щодо перерозподілу ВВП через бюджет, то саме тут Україна на шляху економічних реформ догнала і перегнала США. Якщо у США перерозподіляють його в розмірі 28 %, то в Україні – 27 %. А чому не 40 %, як це роблять в Німеччині, або 50 %, як у Швеції? Через відсутність в Україні визначеної моделі ринку неможливо відповісти на це запитання [2].

На нашу думку, в Україні такий розмір перерозподілу ВВП через бюджет зумовлений не моделлю ринку, а низкою інших обставин.

По-перше, це наслідок затажної кризи в економіці, низьких темпів у змінах її структури, включаючи зміни в структурі ВВП.

По-друге, це відсутність на державному рівні науково обґрунтованих заходів щодо усунення факторів, які є підґрунтям податкового тягаря на підприємницьку діяльність, що зумовлює однобічний підхід до вирішення цього питання виключно шляхом зниження ставок на податки. Залишаються поза увагою фактори, які впливають на податкову напруженість, а саме: завантаженість відрахувань до соціальних фондів, наявність бартерних розрахунків зростання без наукового обґрунтування пільг, які отримують деякі платники податків, і відсутність контролю за їх використанням, низька купівельна спроможність тощо.

По-третє, податкова політика здебільшого формується у відриві від соціальної політики. В Україні поки що відсутнє законодавство щодо мінімальної ціни робочої сили, структури її складових, включаючи витрати на соціальні потреби та комунальні послуги. Водночас проводиться податкова політика щодо скорочення розміру ВВП у частині, яка перерозподіляється через бюджет, і відповідно зменшуються можливості бюджетних витрат на соціальні потреби. Це спонукає до запровадження на місцях для населення платних послуг, що призводить до послаблення соціальної захищеності.

Отже, в Україні нарізла нагальна потреба в об'єднанні саме вітчизняних нових зусиль для напрацювання пропозицій щодо розв'язання окремих проблем, які стримують прискорення економічних реформ:

1. Необхідно прискорити наукове обґрунтування вибору ринкової моделі для України з концептуальним визначенням: ринкова економіка, її соціальна спрямованість, ринкове саморегулювання, державне регулювання, їх правове поле;

2. Слід найближчим часом науково обґрунтувати проблеми, які є взаємозалежними для податкової й соціальної політики і мають враховуватись у розробці нормативно-правового їх забезпечення;

3. Невідкладним є питання наукового обґрунтування визначення податкових пільг, здійснення значного їх скорочення, що сприяло б розширенню бази оподаткування та зменшенню можливостей для ухилення від оподаткування. Це, у свою чергу, створило б умови для зростання дохідної частини бюджету;

4. Нагально треба визначити законодавче поле для втілення у практику мінімальної ціни робочої сили як товару і структури її складових. Розв'язання цієї проблеми потребує такого наукового обґрунтування межі збільшення в структурі ВВП частки заробітної плати, яка, у свою чергу, сприятиме збалансуванню платіжної спроможності населення з пропозиціями на ринку товарів і платних послуг. Як наслідок, створюватимуться умови для розширення відтворювального процесу та соціального добробуту суспільства, збільшаться можливості надходжень до бюджету.

Отже, розв'язується багато наявних на сьогодні проблем. Але як бути у цьому випадку з ціною на товар? Зрозуміло, що вона не повинна збільшуватися. Інакше це буде прямий шлях до інфляції. Перш за все, необхідно спрямувати наукові зусилля на усунення

недосконалості законодавчого поля щодо формування собівартості продукції незалежно від форм власності. Чинне законодавство сьогодні дає змогу підприємствам мати більшу вигоду від збитковості, ніж від отриманого прибутку.

Слід звернути увагу на висновки науковців і практиків, які пропонують удосконалити механізм руху товарів, що впливає на зростання їх собівартості шляхом надання послуг комерційними посередниками, створеними при підприємствах.

Звичайно, основними факторами зниження собівартості товарів і послуг, які не можуть бути поза увагою суспільства, залишаються удосконалення технологічного процесу, зменшення матеріало-, енергомісткості, підвищення продуктивності праці тощо.

Усі ці разом узяті важелі можуть прискорити зміни у структурі ВВП, збільшити частку заробітної плати і, відповідно, зменшити частку інших його складових.

Організаційний механізм виконання цієї роботи, на нашу думку, міг би визначити Кабінет Міністрів України.

Другим важливим інструментом збільшення надходжень до бюджету може бути державний фінансовий контроль.

Визначення іноземного досвіду організації державного фінансового контролю може стати корисним для вдосконалення вітчизняної системи контролю. Узагальнюючи досвід різних країн, можна дійти висновку, що організаційна схема державного фінансового контролю має такий вигляд:

– вищий орган державного фінансового контролю, який підпорядковується парламенту або Президентові (уряду) і контролює витрачання коштів Державного бюджету;

– державні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, які підпорядковуються як вищому органу державного фінансового контролю, так і відповідному міністерству або відомству й здійснюють контроль за правильністю витрачання державних коштів;

– податкове відомство, яке контролює надходження коштів до Державного бюджету.

Правомірне й раціональне використання державних коштів є важливою передумовою правильного управління державними фінансами та дієвості прийнятих відповідними установами рішень. Для досягнення цієї мети необхідний вищий орган фінансового контролю (ВОФК) ефективної дії, незалежний статус якого закріплений у відповідному законодавстві.

Потреба в дієвому державному фінансовому контролі підсилюється економічними умовами в Україні, а саме: невисоким рівнем платіжної дисципліни, бартеризацією господарських зв'язків, великим обсягом податкових пільг тощо.

Важливе місце в системі фінансового контролю посідає розвиток системи попереднього фінансового контролю. Визначити порушення після вчинення дії та встановити факт безгосподарності – це один спосіб здійснення контролю, який домінував упродовж багатьох років у всіх країнах. Останнім часом з'явилася тенденція забезпечувати належний фінансовий стан об'єктів контролю до настання випадків безгосподарності.

Попередній контроль, який здійснюється вищим органом фінансового контролю, має ту перевагу, що дає змогу запобігти можливим порушенням до того, як вони відбудуться, однак його недоліком є трудомісткість і нечітка відповідальність перед законом.

Незважаючи на визначення важливості такої форми контролю, він поки що не оформлений організаційно.

В Україні певні елементи попереднього контролю використовуються більшою чи меншою мірою майже всіма органами фінансового контролю. Зокрема, такий контроль здійснюється на стадії розгляду бюджету Верховною Радою України та місцевими орга-

нами влади. З цією метою Верховна Рада залучає службовців Рахункової палати як експертів під час проведення попередньої експертизи проекту Державного бюджету та інших законопроектів із фінансових питань. Але така форма фінансового контролю нечітка, "розмита" стосовно обсягу повноважень кожного органу і недостатньо скоординована з подібними повноваженнями інших органів. Тому попередній фінансовий контроль потребує більш чіткого визначення та систематизації в законодавстві України про здійснення державного фінансового контролю.

Впровадження наведених шляхів дасть змогу збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів.

#### Література:

1. *Дорош Н.І.* Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // *Фінанси України.* – 1998. – № 1. – С. 47 – 55.
2. *Юрчелевич С.В.* Система державного фінансового контролю // *Фінанси України.* – 2002. – № 4. – С. 138 – 144.

УДК 336.142.3:352

В.Ф. ЗОЛОТАРЬОВ

### МІСЦЕВА ВЛАДА: БАЛАНС ПОВНОВАЖЕНЬ ТА БАЛАНС РЕСУРСІВ

*Проаналізовано практику застосування Бюджетного кодексу України на місцевому рівні. Розглянуто діючі проблеми у формуванні місцевих бюджетів та запропоновано шляхи вдосконалення реалізації власних та делегованих повноважень місцевої влади.*

Сучасний стан розвитку місцевого самоврядування характеризується динамізмом, розширенням законодавчої бази, зміцненням його організаційно-правових та фінансово-економічних засад.

Спробуємо підвести перші підсумки проведення реформи міжбюджетних відносин в Україні, порядку формування та виконання місцевих бюджетів в контексті державної регіональної політики, сутність якої – в розумінні необхідності посилення ролі регіонів.

Бюджетний процес завжди був складним і напруженим. Не виняток і цьогорічний, що викликає певні дискусії в суспільстві.

Гра за визначеними правилами в Україні почалася два роки тому. Прийняття Бюджетного кодексу розставило багато крапок у міжбюджетних відносинах. Головне досягнення зазначеного документа – закріплення принципів розвитку бюджетної політики держави. На базі кодексу здійснюється процес децентралізації і втілення в життя гасла "Сильні регіони – сильна держава". Принаймні, починаючи з минулого року, міжбюджетні відносини центру з регіонами будуються з урахуванням не тільки областей, а й кожного району і міста держави. Кількість таких суб'єктів бюджетного процесу виросла з 26 до 686 одиниць. При цьому в сільських районах виникають цілком природні запитання, адже їх існування, а тим більше життєздатність і функціонування Бюджетний кодекс взагалі не передбачив. А відтак не все так просто в регіонах, як може здатися на перший погляд. Бо в проекті головного фінансового документа держави на 2003 р. немає

погляд. Бо в проєкті головного фінансового документа держави на 2003 р. немає принципово нових підходів до формування місцевих бюджетів. Знову не передбачено регулювання міжбюджетних відносин району з селищними та сільськими бюджетами. Слід зазначити також, що в очікуванні прийняття Державного бюджету місцева влада не може почати формування свого. Таким чином, бюджетна реформа так і не досягла рівня, ніжчого за районний.

Область фактично не бере ніякої участі у формуванні місцевих бюджетів. Уся ця робота покладається на столицю. Але ж протягом року всяке трапляється. Окремі райони потребують фінансової допомоги через свою слабку економічну базу. Та, за новим Бюджетним кодексом, цього робити обласна рада, облдержадміністрація не мають прав. Разом з тим, ніхто не знімав відповідальності з керівників області за стан справ у районах і містах. Нині окремі райони та міста в екстремальних ситуаціях, зокрема для виплати зарплати працівникам бюджетних установ, змушені йти в банки і брати позики під високий процент.

Ще тугіший вузол проблем у сільських радах, апарат яких складається з голови та секретаря. А коло питань, з якими до них звертаються люди, дедалі ширшає. Нерідко вони виконують функції органів, спеціалісти яких повинні утримуватися за рахунок державного, а не місцевого бюджету. А уряд не вирішує питання додаткового введення їх до штату місцевих рад, не передбачає витрати на їх утримання. При діючому ж бюджетному забезпеченню держава дійсно "утримує" самоврядування як елемент демократичного устрою. Бо за проєктом держбюджету на 2003 р. мінімальні потреби органів самоврядування планується профінансувати лише ледь більше на половину.

Одним із очікуваних Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів України кроків є, зокрема, збільшення долі місцевих бюджетів у центральному – з 40 до 45 %. Однак, на думку експертів, ця цифра набагато перебільшена. Адже за нею – не лише прибутки і трансферти (дотації з центру), але й вилучення, тобто суми, що надходять до Державного бюджету. А можливо, й так: в реальному обрахунку зростання частки місцевих бюджетів є, скоріше, наслідком зменшення ресурсів на державні програми, а не збільшенням ресурсів цих бюджетів.

Не зовсім зрозуміла декларація дотаційності областей і районів. Наприклад, незважаючи на те, що на Харківщині збирається 2,8 млрд грн податків, а залишають в області їх тільки близько 40 %, і в цілому область та її райони і міста вважаються дотаційними. Усі без винятку місцеві ради залежать від трансфертів, запланованих Міністерством фінансів України.

Буває, що центральна влада, делегуючи повноваження, не завжди і не вчасно їх фінансує. Реалізація завдань лягає на плечі і без того злиденного місцевого бюджету. Повноваження щодо надання громадянам соціально-економічних послуг покладені центром на місцеві органи влади. Але в проєкті держбюджету – 2003 вони не забезпечені реальними ресурсами. На 2003 р. прогнозується збільшення ресурсів місцевих бюджетів на гарантовані державою повноваження шляхом штучного зростання прогнозного обсягу їхньої доходної частини, що, з огляду на рівень виконання щогорічного плану доходів, є відчутною проблемою.

Ще одна проблема – розрахунки доходів і витатків бюджетів ведуться на нормативно-формульній основі. Але немає науково обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості (на одного жителя, учня, хворого), які б були достатні для покриття необхідних потреб і враховували б інфраструктуру соціальної сфери, віддаленість населених пунктів, систему опалення тощо. Необхідно взяти до уваги, що ці нормативи бюджетної забезпеченості, що були визначені на 2002 р., забезпечують потребу бюджетної сфери лише на заробітну плату та енергоносії. За таких умов це може згодом призвести до повного занепаду матеріальної бази бюджетних установ.

Увійшли в протиріччя Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Бюджетний кодекс України.

З огляду на це необхідно на законодавчому рівні зобов'язати органи Державної податкової адміністрації забезпечити роботу з мобілізації доходів до місцевих бюджетів та встановити їхню відповідальність за невиконання власних надходжень до бюджетів місцевого самоврядування або вивчити можливість щодо доцільності створення муніципальної податкової служби.

У статті 67 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, що "витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсується державою" [1, с. 59]. Але на практиці ця компенсація практично не здійснюється. Тому слід запровадити окрему статтю у законі про державний бюджет про компенсації місцевим бюджетам за надані державою податкові пільги.

Згідно зі статтею 78 Бюджетного кодексу України " рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється ... за підсумками трьох кварталів при перевищенні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків" [2, с. 43]. Але ж на практиці це нереально, бо не часто досягається такий рубіж. Це робить процес внесення змін несвоєчасним, а іноді неможливим. Тож виходить, що місцеві ради практично ніколи не матимуть можливостей спрямувати надпланові кошти на розв'язання соціально гострих проблем. Тому вважаємо, що це положення Бюджетного кодексу слід переосмислити й доопрацювати.

Міністерству фінансів України необхідно встановити чіткий перелік чинників, що можуть враховуватися при коригуванні базових показників надходжень доходів за попередні роки при визначенні індексів податкоспроможності.

Як відомо, баланс повноважень обов'язково передбачає баланс ресурсів. Тому потрібен законодавчо закріплений порядок рівнозначної участі місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування й центральних відомств в розробці загальних показників місцевих бюджетів.

#### Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – Х.: ІПЦ "Ксилон", 2002. – 68 с.

2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.

УДК 336.21

С.П. ЄСПОВ

### ПОШУК ДЖЕРЕЛ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Проаналізовано основоположні чинники економічної кризи в Україні, визначено окремі реальні шляхи збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів.*



Пошук джерел збільшення надходжень до державного і місцевих бюджетів залишається актуальною проблемою впродовж усього пострадянського періоду в Україні. При тому її реальне вирішення, на нашу думку, невіддільне від питань подолання існуючої економічної кризи. Тобто надходження бюджетних коштів в сучасних умовах можуть бути збільшені, головним чином, тільки пропорційно загальному економічному зростанню в країні.

Спроби вирішення питань подолання економічної кризи в Україні протягом 1992 – 2002 рр. були досить численними і не завжди безуспішними. Сюди можна віднести теоретичні підходи, сформульовані І. Лукіновим [6; 7], узагальнення і заходи В. Пинзеніка [9], інших українських аналітиків [1; 2] тощо. Вважаючи пропозиції цих авторів взагалі доцільними і необхідними, ми виходимо з того, що поряд із зазначеними чинниками, основоположною причиною економічної кризи в Україні є надмірний рівень відчуження продуктів праці від виробників. Звідси майже всі негативні наслідки, які руйнують вітчизняне господарство (причому, трансформація галузевої структури господарства гальмується на цій же підставі). Одночасно розрив колишніх господарських зв'язків у 1992 р., зазначений серед головних чинників кризи, мав значно менший, як свідчить статистика, вплив. Аномально високий рівень тіньової економіки обумовлено тією ж причиною тощо).

Разом з тим, як свідчать проведені впродовж 1992 – 2002 рр. дослідження, рівень відчуження продуктів праці в Україні складається з багатьох елементів. Він формується переважно державним оподаткуванням, штрафами, запозиченнями, надмірною грошово-кредитною емісією, неадекватністю валютного курсу, непродуктивним (і монопольним) привласненням суспільного продукту власниками (і розпорядниками) засобів виробництва (а також землі, фінансового і торгового капіталів), діяльністю корумпованих “підприємців”, відповідними кримінально-бюрократичними формами. У результаті структура ВВП (валового внутрішнього продукту) має катастрофічні диспропорції: в 1992 – 2001 рр. частка ВВП, яка залишалась у виробників після сплати податків (прямих і непрямих), інших непродуктивних витрат, була менше мінімально необхідної навіть для простого відтворення основного капіталу (надбання) країни, який зменшувався з року в рік і зумовлював пропорційне, невпинне скорочення обсягів виробництва. У свою чергу і це скорочене виробництво обмежувалося зниженням ємності внутрішнього ринку внаслідок падіння платоспроможності населення (через мізерність (у формі зарплати і пенсій) частки національного продукту, що залишається йому). Тим самим обумовлювались зростання безробіття і стагнація української економіки.

Отже, кардинально покращити стан української економіки, як свідчать проведені нами дослідження, можуть лише дії, здатні зменшити загальний рівень непродуктивного відчуження продуктів праці від виробників, а на цій підставі – забезпечити таку структуру ВВП, в якій доля інвестицій в основний капітал буде достатньою для розширеного відтворення виробництва. При цьому платоспроможний попит населення має відповідати розширенню пропонування товарів і послуг. Саме при таких умовах, на нашу думку, економічна криза в Україні тільки і може бути переборена.

Таким чином, очевидно, що всі заходи, спрямовані на подолання кризи (але не зменшуючи непродуктивного відчуження), якими б доцільними вони не здавались, будуть малоефективними або марними, доки не усунеться основоположна першопричина – надмірний рівень непродуктивного відчуження продуктів праці від виробників і витікаючі з цього диспропорції ВВП.

Для ілюстрації сказаного наведемо лише один приклад з безлічі зумовлених вищезазначеною першопричиною. Так, повсюди оголошується, що Україна занепадає від недо-

стачі інвестицій і головні зусилля треба докласти, в першу чергу, на залучення відповідних коштів – будь то з-за кордону, за рахунок іноземних запозичень тощо. На перший погляд – усе так, без інвестицій ніякого розвитку бути не може. Але при цьому також активно замовчується той факт, що надходження іноземних інвестицій і запозичень у 1992 – 2001 рр. не складали і 1/10 реального відтоку за кордон національних капіталів. Тобто насправді, на наш погляд, в Україні нема проблеми нехватки коштів для інвестицій у виробництво, а є проблема відсутності умов для інвестування (податки і інші непродуктивні витрати відчужують надмірну, непосильну долю доданої вартості виробників, через що і національний капітал “біжить звідси галасвіта”). В існуючих умовах і залучені іноземні інвестиції, запозички – є майже марними. Таким чином, як вже зазначалось, тільки усунення диспропорцій структури ВВП і відповідне зниження податкового тиску зробить інвестування можливим і ефективним. Після сплати податків та інших непродуктивних витрат у виробників має залишатись достатньо коштів для розширеного відтворення основного капіталу, а населення повинно мати цих коштів достатньо для оплати зростаючої пропозиції товарів та послуг. Внаслідок цього зникне і проблема браку інвестиційних коштів – вони самі з'являться на місці, без інших зусиль хлинуть в Україну.

Отже, найважливішими заходами, спрямованими на подолання економічної кризи в Україні, є такі, що зменшують рівень відчуження суспільного продукту. Найбільш вагомим з таких заходів, на наш погляд, може стати відповідна загальна податкова реформа в країні, оскільки саме державні і місцеві податки, як свідчить статистика, переважно і формують рівень непродуктивного відчуження продуктів праці від виробників (тобто діюче оподаткування і є одним із головних чинників економічної кризи в Україні). Причому, діюча податкова система, як показали проведені нами дослідження, має стільки негативних, руйнуючих вітчизняне господарство властивостей (в тому числі в методичних основах), що потребує, на нашу думку, безумовного усунення, а не “косметичних” доопрацювань (як то передбачає новий Податковий кодекс). У цьому зв'язку пропонується принципово нова податкова система для України, розроблена на підставі узагальнення відповідного світового досвіду, яка передбачає суттєве зменшення як загального рівня оподаткування (питомої ваги податків у ВВП), так і кількості самих податків (при цьому сумарні податкові надходження до бюджету не скоротяться навіть на початку її впровадження внаслідок адекватного економічного зростання). Означена пропозиція викладена автором у монографії “Добробут і податки”, яка готується до друку. Зокрема, результати досліджень також опубліковані (частково) в [3 – 4] та ін.

Таким чином, збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів за рахунок підвищення податків або інших платежів з населення і підприємців (а інших засобів не існує) в сучасних умовах може привести тільки до негативних наслідків. Збільшення ж зазначених надходжень, як вже зазначалось, можливе лише за рахунок економічного зростання – і не в останню чергу – шляхом відповідного реформування оподаткування в Україні.

При цьому Податковий кодекс ще не прийнято (жовтень 2002 р.) Верховною Радою. Тобто сподіватись на оперативне вирішення зазначеної проблеми поки що не варто. Але певні реальні кроки в згаданому напрямку, на наш погляд, можливі і доцільні (хоча лише частково). У першу чергу – це вдосконалення місцевого оподаткування, зміни в якому можуть бути впроваджені вже сьогодні органами місцевого самоврядування.

І хоча вони не вирішують проблеми в цілому (а лише частково їй сприяють) – це неодмінна складова необхідної загальної податкової реформи в країні, яка і буде здатна кардинально поліпшити стан української економіки, відповідно збільшити надходження

до бюджетів. Зокрема, вдосконалення системи місцевих податків і зборів впливатиме на економічну ситуацію пропорційно долі в загальному рівні непродуктивного відчуження продуктів праці і таким чином поліпшить умови для економічного зростання. Практичну реалізацію зазначених пропозицій передбачається здійснити шляхом упровадження в практику місцевого оподаткування "Методичних рекомендацій по удосконаленню (реформуванню) системи місцевих податків і зборів", які планується розробити в Харківському благодійному фонді "Незалежний інформаційно-аналітичний центр" продовж IV кварталу 2002 р. – I кварталу 2003 р.

Наприклад, навіть залишаючи незмінним (у процентах від ВВП) загальний рівень чистих надходжень до бюджету від місцевих податків і зборів, можна зменшити загальний податковий тиск і кількість самих податків, змінити їх структуру. Зменшення їх кількості забезпечить скорочення непродуктивних працевитрат – по збиранню і обліку податків. Зміна ж структури зменшить податковий тиск на виробників і підвищить платоспроможність населення. Зокрема, на наш погляд, доцільно скасувати комунальний податок – шкідливе безглуздя в умовах надмірного безробіття. Є також сенс ліквідувати збори за паркування автомобілів – вони майже нічого не дають в бюджет, а тільки годують самих митарів і дратують водіїв. Замість податку з власників транспортних засобів, який стягується пропорційно ємності двигунів, доцільно упровадити прогресивний податок, обчислюваний від оціночної вартості транспортного засобу. Так, дешеві машини можна зовсім звільнити від цього податку, середні – оподатковувати в розмірі 0,5 % їх вартості (щорічно), дорогі – 1 %. Доцільною б була, зокрема, екологізація місцевого оподаткування. Плату за землю, а також оренду муніципального майна доцільно стягувати виходячи із земельного кадастру (залежно від цінності земель), а також пропорційно цінності майна і т.п.). Тобто навіть у межах незмінності питомої ваги надходжень до місцевого бюджету можна суттєво зменшити негативний вплив оподаткування.

При цьому реальні надходження до місцевих бюджетів можуть бути навіть збільшені (без підвищення або й при зменшенні їх питомої ваги у ВВП) через скорочення непродуктивних працевитрат (і відповідне скорочення чисельності робітників) в апараті органів державного (місцевого) управління. Про таку можливість свідчить невинуватене зростання кількості зазначених працівників в пострадянській Україні (наприклад, в Харківській області, яка є досить типовою. Їх чисельність до 1995 р. у порівнянні з 1990 р. поступово збільшилась у 2,1 рази і продовжувала зростати [8, с. 83]).

Таким чином, навіть у сучасних соціально-політичних умовах можливі певні реальні кроки в напрямку сприяння економічному розвитку країни і збільшенню надходжень до місцевих бюджетів шляхом удосконалення оподаткування (на жаль, це лише часткове сприяння, більш активні дії, як ми зазначили вище, передбачають загальну податкову реформу).

#### Література:

1. Аналітична довідка щодо загальних підходів до нової податкової політики уряду. – К.: Центр Українських досліджень, 1994. – 15 с.
2. Дем'яненко С. До стратегії і тактики економічного реформування // Економіка України. – 2000. – № 1. – С. 55 – 59.
3. Єсінов С. Взаємозв'язок оподаткування з економічним розвитком Руської держави за минулі 1,5 тисячоліття // Бізнес-Інформ. – 2002. – № 5-6.
4. Єсінов С.П. Методичні основи регулювання економіки оподаткуванням. – Х.: Бізнес-Інформ, 1997. – 56 с.

5. Єсінов С. Які податки нам потрібні? Необхідність удосконалення оподаткування в Україні // Бізнес-Інформ. – 1996. – № 15. – С. 18-19.
6. Лукинов І. Механізм державного і ринкового регулювання соціально-економічних процесів в Україні // Суспільство і економіка. – 1999. – № 10-11. – С. 8 – 13.
7. Лукинов І. Соціальна переорієнтація структури економіки України // Питання економіки. – 1995. – № 12. – С. 4 – 11.
8. Народне господарство Харківської області в 1990 – 1995 роках. – Х.: Мінстат України; Харківське обласне управління статистики, 1996. – 202 с.
9. Пинзеник В. Макроекономічна стабілізація в Україні // Питання економіки. – 1996. – № 2. – С. 4 – 50.

УДК: 342.553:316.4

О.О. ІВАНИЦЬКИЙ

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ КОНТРОЛЮ ЕФЕКТИВНОСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РЕГІОНІ

*Розглянуто основні напрямки удосконалення соціально-економічної ефективності діяльності органів державної влади в регіоні.*

Вирішальним кроком у сучасному розвитку незалежної України є її “Європейський вибір”, впевнені кроки до Європейської спільноти.

Це ще раз підтверджує, що Україна остаточно визнала і буде дотримуватись загальнолюдських цінностей, до яких належать: сім'я, приватна власність, товарно-грошові відносини і держава. Особливе місце в цій взаємопов'язаній єдності займає держава. Вона повинна бути не тільки гарантом дотримання цих цінностей, але всіляко сприяти розвитку громадського суспільства.

Сучасна розвинута держава в інтересах усього суспільства повинна виконувати три основні функції: забезпечувати соціальну та економічну стабільність; створювати передумову для ефективного розвитку господарств; забезпечувати соціальну справедливість.

Поряд з місцевим самоврядуванням, роль якого повинна постійно зростати, велику питому вагу у досягненні цієї мети має державне управління.

Як підкреслюється у виступі Президента України Л.Д. Кучми на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання 18 червня 2002 р., “Основна мета нового етапу адміністративної реформи – створення ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави. Ця система має бути прозорою для суспільства, гарантувати реалізацію верховенства права, забезпечувати неухильне дотримання визначених Конституцією України прав та свобод людини” [3, с 4].

Виходячи з цього, на сучасному етапі розвитку нашої держави велику вагу набуває питання оцінки соціально-економічної ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні.

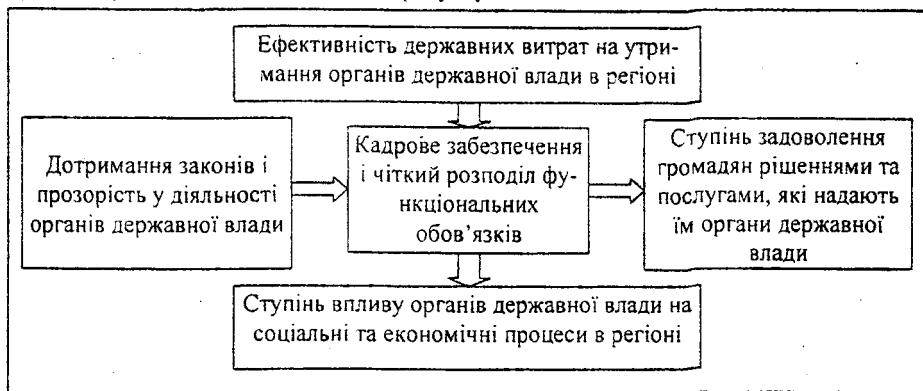
Згідно з досвідом країн Західної Європи з розвинутою ринковою економікою і стабільною системою державного управління (зокрема Німеччини), і враховуючи особливос-

ті сучасного етапу адміністративної реформи в Україні, а також специфіку цього процесу в регіонах, при оцінці соціально-економічної ефективності діяльності органів державної влади необхідно враховувати низку комплексних напрямків. Тільки структурно-функціональний метод дослідження дає повну уяву про рівні і динаміку соціальної ефективності діяльності органів державної влади.

На наш погляд, головними чинниками, які характеризують їх діяльність, є:

- дотримання законів і прозорість у діяльності органів державного управління;
- економічна ефективність їх діяльності з макроекономічної точки зору;
- ступінь впливу органів державної влади на соціальні та економічні процеси в регіоні;
- кадрове забезпечення і чіткий розподіл функціональних обов'язків;
- ступінь задоволення громадян рішенням та послугами, які надають їм органи державної влади.

Схема підпорядкування чинників, які впливають на соціально-економічну діяльність органів державної влади, наведена на рисунку.



Реалізація Концепції адміністративної реформи в Україні та передбачених заходів щодо її практичного втілення, спрямованих на досягнення якісних змін на всіх рівнях державного управління, зумовлює об'єктивну необхідність побудови дієвих систем оцінки діяльності органів виконавчої влади, в тому числі на рівні обласних і районних державних адміністрацій. Передумови вирішення цього завдання на сучасному етапі полягають як у можливостях адаптації до особливостей оцінки діяльності обласних і районних державних адміністрацій, отриманих результатів теоретичних і науково-прикладних досліджень, так і у використанні накопиченого досвіду періодичного проведення перевірок відповідними працівниками вищих державних адміністрацій з метою виявлення недоліків за певними напрямками діяльності та надання управлінських консультативних послуг з їх усунення. Це дозволяє змогу обрати найбільш прийнятні методичні підходи до оцінки діяльності, визначити кількісні показники та якісні характеристики. Сприятливими умовами для порівняльної оцінки діяльності державних районних адміністрацій слід вважати наявність досить значної кількості таких структур з аналогічними повноваженнями і завданнями у межах кожної області (від одного до майже трьох десятків), а також зацікавленості керівництва органів виконавчої влади більш високого ієрархічного рівня – обласних державних адміністрацій в отриманні такої інформації для прийняття обґрунтованих рішень стосовно здійснення державно-управлінських трансформаційних процесів.

Створення системи оцінки діяльності державних адміністрацій в регіонах має базуватись на наступних загальних засадах:

- спрямованість на досягнення головної мети адміністративного реформування – якісне оновлення системи державного управління;
- відповідність повноваженням, віднесених до компетенції відповідних державних адміністрацій;
- орієнтація на досягнення стратегічних цілей, визначених як загальнодержавною і регіональною програмами соціально-економічного розвитку, так і програмою відповідного району;
- комплексність оцінювання (охоплення процесу діяльності і результатів);
- використання переважно правових і соціальних критеріїв оцінки;
- реалізація системного підходу;
- доцільне поєднання зовнішньої та внутрішньої оцінки діяльності;
- відповідність методів оцінки змістовним характеристикам процесу діяльності та її результатів;
- органічність взаємозв'язку кількісних показників та якісних характеристик діяльності;
- систематичність здійснення згідно із встановленими термінами;
- достовірність інформаційного забезпечення;
- відкритість, прозорість узагальнених результатів оцінки.

Дослідження цих напрямків потребує аналізу комплексу питань, які вони викликають, а також розробки критеріїв їх оцінки. Це можливо зробити тільки на основі проведення соціологічних досліджень і використання економіко-статистичних методів. Кожний із п'яти вищевизначених напрямків дослідження соціально-економічної ефективності діяльності органів державної влади має ряд чинників і рівнів дослідження.

1. Дотримання законності і прозорості в діяльності органів державної влади всіх рівнів у регіонах, що досліджуються:

а) кількість відмін рішень та постанов місцевих органів влади вищим та судовим органами (у відсотках від усіх);

б) порядок узгодження рішень та питань органів державної влади з місцевим самоврядуванням. Кількість узгоджених рішень та постанов (у відсотках);

в) рівень відповідності планів регламентують роботу державної адміністрації;

г) висвітлення прийнятих рішень та постанов, а також хід їх реалізації в органах масової інформації (кількість публікацій і публічних виступів відповідальних робітників).

2. Ефективність державних витрат на утримання органів державної влади в регіоні:

а) визначення рівня витрат на утримання органів влади і бюджетів регіонів;

б) зміни у співвідношенні цього показника за останні роки (2000 – 2002 рр.);

в) порівняння цього показника по регіонам.

3. Ступінь впливу органів державної влади на соціальні та економічні процеси в регіоні:

а) співвідношення вартості виготовленої в регіоні продукції і витрат на утримання органів державного управління;

б) зміни у співвідношенні цього показника за останні три роки (2000 – 2002 рр.);

в) зіставлення цього показника по регіонам;

г) бюджетне фінансування соціально-культурної сфери 2000 – 2002 рр. (у відсотках);

д) рівень безробіття і його динаміка.

4. Кадрове забезпечення і розподіл повноважень та функціональних обов'язків:

- а) освітній рівень співробітників державної адміністрації в регіоні (у відсотках);
- б) кількість спеціалістів з базовою освітою і магістрів державного управління;
- в) структурні підрозділи державної адміністрації, з урахування специфіки регіону.

5. Сутність задоволення громадян рішенням та послугами наданими органами державної влади:

- а) середні строки відповідей державних адміністрацій на запит громадян;
- б) головні питання у зверненнях громадян до державних адміністрацій;
- в) якість послуг, що надаються державними органами громадян.

Такий методичний підхід до побудови комплексної системи оцінки діяльності регіональних органів державної влади має слугувати надійним підґрунтям для розв'язання наступних завдань:

- підвищити рівень обізнаності та поінформованості керівництва органу виконавчої влади більш високого рівня про стан діяльності підпорядкованих їм органів;
- здійснити працівниками обласної державної адміністрації (за дорученням керівництва) порівняльний аналіз діяльності ДА за єдиною системою показників;
- відслідкувати в динаміці (порівняно з попереднім періодом оцінювання) наявність певних зрушень у рівні діяльності ДА;
- виявити слабкі та сильні сторони діяльності з наступним визначенням заходів щодо усунення недоліків і використання наявних можливостей;
- визначити коло пріоритетних проблемних питань та відібрати об'єкти (ДА) для проведення поглибленого аудиту адміністративної діяльності;
- досягти доцільного взаємозв'язку між оцінкою діяльності всієї районної державної адміністрації, груповою (колективною) оцінкою діяльності її структурних підрозділів та індивідуальною, тобто оцінкою роботи кожного державного службовця;
- використати результати “зворотного зв'язку”, що отримуються в процесі зовнішньої оцінки діяльності районних державних адміністрацій населенням відповідних регіонів, для спрямування зусиль на підвищення іміджу своєї установи;
- відпрацювати на рівні кожної районної державної адміністрації дієвий механізм самовдосконалення та активізації діяльності, посилення її впливу на соціально-економічні показники розвитку регіону.

Переваги застосування цього підходу до оцінки діяльності полягають у тому, що він дозволяє керівному складу державних адміністрацій сконцентрувати увагу на головних напрямках більш повного використання наявного управлінського потенціалу та його поступового нарощування, запозичити позитивний досвід організації діяльності та впровадження нових форм і методів впливу на об'єкти державного управління, спрямувати зусилля на досягнення більш високого рівня задоволеності населення наданням державно-управлінських послуг та додержанням принципу соціальної спрямованості при їх розподілі.

#### Література:

1. Закон України “Про бюджетну систему України” // *Голос України*. – 1995. – 18 серпня.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 231 с.
3. *Кучма Л.Д.* Європейський вибір: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року // *Послання Президента України до Верховної Ради України* – 2002 рік. – К.: Преса України, 2002. – 96 с.

УДК 336.14:352

Н.В. КАЛІНЮК

## НОВІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Розглянуто нову схему зв'язків між державним та місцевим бюджетами, яка передбачена Бюджетним кодексом України.*

Розпочата в 2000 р. бюджетна реформа перш за все торкнулася сфери – зв'язків між державним та місцевими бюджетами. Це можна прослідкувати вже на бюджеті 2001 р., який був складений на основі використання формульного підходу. Він передбачає здійснення розрахунку прогнозного обсягу коштів (доходів), що повинні передаватись тому чи іншому місцевому бюджету або бути вилученими з нього до бюджету вишого рівня за допомогою формули, в якій закладено встановлені нормативи видаткових потреб. Таким чином, з використанням формульного підходу було зроблено перший крок до справедливого розподілу державних доходів з метою забезпечення територіальних громад базовим обсягом коштів, необхідним для надання державних послуг населенню. Разом з цим місцеві бюджети отримали стимули до нарощування своїх доходів, які можуть спрямуватися на поліпшення якості та обсягу наданих послуг і власного розвитку.

Потреба належного вирішення проблем взаємовідносин центральних і місцевих органів самоврядування та регіональної влади у бюджетній сфері визначила форму закріплення очікуваних змін, якою став єдиний кодифікований акт – Бюджетний кодекс. Ухвалення Бюджетного кодексу України в липні 2001 р. вивело на прямі зв'язки державного бюджету з 686 місцевих, серед них бюджети Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міст Києва та Севастополя, їх областей, міст обласного (республіканського – АР Крим) значення та районів.

Крім цього, Бюджетний кодекс не тільки визначає, а й закріплює джерела доходів за місцевими бюджетами, надає можливість спрямувати зусилля на збільшення надходжень та посилення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. У той же час Кодекс потребує застосування нових підходів та методів аналізу, що використовуються в процесі ухвалення відповідальних рішень за обов'язкової умови – прозорості бюджетного процесу. Ознайомлення з Бюджетним кодексом дає підставу зробити висновок, що основними фіскальними цілями, яких він прагне досягти, є:

1. Започаткування чіткого розподілу видатків, що здійснюються між державою та місцевими бюджетами, з одного боку, з іншого – між трьома видами місцевих бюджетів з метою посилити їх відповідальність за ефективність видатків і цим поліпшити ефективність видаткової політики. У видатковій частині місцевих бюджетів видатки розділені на три окремі групи: бюджетами АР Крим та обласних бюджетів; бюджети міст республіканського в АР Крим значення та міст обласного значення, а також районні бюджети; бюджети сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Чіткий розподіл повноважень на здійснення видатків дозволить проводити співставлення видаткових потреб місцевих бюджетів, що необхідно для формульного визначення обсягів трансфертів.

2. Забезпечення більшої стабільності і передбачуваності потоку коштів, які отримують місцеві бюджети, з метою поліпшення бюджетного планування та усунення загрози подальшого нагромадження бюджетної заборгованості.

3. Встановлення на стадії планування суворого бюджетного обмеження загального обсягу видатків місцевих бюджетів, яке гарантуватиме спроможність уряду контролюю-



вати сумарні видатки при наданні достатньої свободи місцевим органам влади у виборі шляхів використання наявних в них бюджетних коштів.

4. Створення більш дієвих стимулів органам місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне витрачання коштів, одержаних внаслідок заощаджень, а додаткові ресурси залишаються в їхньому розпорядженні.

5. Звільнення місцевих бюджетів від тягаря фінансування програм соціального захисту, що ухвалюються та контролюються в центрі. Аналіз виконання бюджетів за останні роки показує, що саме в цій галузі бюджетна заборгованість найвища, причому розмір виплат на соціальний захист дуже сильно коливається в залежності від регіону.

6. Здійснення вирівнювальних заходів, які дозволять забезпечити більш справедливий розподіл суспільних послуг між усіма бюджетами з метою надання місцевим органам влади можливості мати приблизно однакові загальні доходи для надання соціальних послуг, за які вони відповідають.

7. Забезпечення простоти та об'єктивності розподілу трансфертів шляхом позбавлення учасників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними, а також зробивши їхнє визначення прозорішим і спростивши механізм адміністрування трансфертів.

8. Запровадження нових, поліпшених інституційних механізмів, які забезпечать повне і вчасне виконання трансфертних зобов'язань.

9. Встановлення суворого обмеження суми боргу і запозичень державного та місцевих бюджетів.

10. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс пропонує чотири важливі структурні зміни, які разом можуть забезпечити досягнення всіх вищезазначених цілей. Ці структурні зміни включають раціональний розподіл видатків та закріплення доходних джерел між різними типами бюджетів, формульну систему трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також систему цільових субвенцій на соціальний захист.

Очевидно, що основою для належного, повного та ефективного застосування положень Бюджетного кодексу має стати інститут місцевих фінансів, становлення якого зараз відбувається, що відповідатиме новим реаліям реформованої бюджетної системи України.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс У країни. – К.: Парламентське вид-во, 2001.
2. Бюджетний і податковий огляд. Моніторинг запровадження міжбюджетної реформи в Україні. – К.: Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. – 2001. – Червень.

УДК 336.14:352

*В.І. КАЩА, В.О. ЧЕРЕПАНОВА*

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА МЕТОДИ ЇХ ПРОГНОЗУВАННЯ

*Розглянуто питання складення місцевих бюджетів, а також можливість використання методів їх прогнозування.*

- Державний бюджет України на 2003 р. є основним фінансовим планом держави на наступний період. Місто чи громада – це частка держави, але вони теж потребують коштів для свого існування та розвитку.

Формування місцевих бюджетів включає складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів. Кожний з цих етапів має певну послідовність дій, завдань та процедур, першою з яких є прогноз доходів та видатків.

Макроекономічний прогноз є основою для визначення суттєвих аспектів розвитку держави, які потребують подальшого аналізу. До них слід віднести аналіз основних показників економіки, демографічні тенденції, пов'язані із зайнятістю, грошову масу, інфляцію взагалі та в окремих галузях, тенденції заощаджень та інвестицій тощо.

Прогнозування та складання місцевих бюджетів здійснюється згідно з бюджетною політикою. Стосовно місцевих бюджетів політику слід визначати в широкому розумінні як офіційну позицію органів місцевого самоврядування для підтримки реалізації фінансових цілей, а також у вузькому – як фінансове управління органів місцевого самоврядування.

Важливим документом, що визначає бюджетну політику та місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У програмі на наступний рік повинні бути відображені такі питання: аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці за попередній та поточний роки; стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація; шляхи головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році тощо.

На обсяг бюджету, балансові показники, обсяг резервного фонду і розподіл ролей між різноманітними бюджетними чинниками впливає бюджетна політика, яку здійснюють органи місцевого самоврядування. Вони розробляють поточні бюджети і окремо бюджети розвитку. Інвестиційні проекти потребують тривалого часу та великих фінансових витрат. Практика показує, що органи місцевого самоврядування неоднаково підходять до вирішення проблеми фінансування інвестицій. Так, деякі з них розвиток інфраструктури здійснюють завдяки довгостроковим позикам, тоді як поточні видатки фінансують з поточних податків, субсидій та дотацій.

Інші, для кращої оцінки впливу розвитку інфраструктури на річні експлуатаційні витрати, складають бюджети розвитку паралельно з поточним бюджетом і розглядають їх разом, концентруючи увагу тих, хто приймає рішення, на одному проміжку часу.

Надзвичайно важливою проблемою складання бюджету є віднесення конкретних сум доходів і видатків на баланс поточного року та вибір методу бухгалтерського обліку – касовий чи проростковий. При цьому більшість органів місцевого самоврядування використовують залишок наприкінці року як бюджетне сальдо. Треба відзначити, що деякі економісти враховують, що цим показником можна легко маніпулювати, але ми вважаємо, що цей показник є сумою, завдяки якій органи місцевого самоврядування регулюють свою фінансову рівновагу. Коли органи місцевого самоврядування матимуть науково розроблений прогноз бюджету і він не відхилятиметься від фактичного більш ніж на десять відсотків, тоді бюджетне сальдо їм не буде потрібно.

Фінансове прогнозування – це процес складання органами місцевого самоврядування прогнозу доходів і видатків майбутніх років, що базується на економічних і специфічних припущеннях по фінансовій політиці. Воно має слугувати двом цілям – розраховувати майбутній вплив поточних рішень, програм і політики та визначати і аналізувати можливості збалансування доходів та видатків.

Взагалі, при використанні фінансового прогнозування органи місцевого самоврядування мають такі можливості:

– зв'язувати політику і бюджет для досягнення довгострокових планів;

- бачити фінансове майбутнє і запобігати несприятливим подіям;
- поліпшити якість прийняття фінансових рішень;
- визначити альтернативні шляхи вирішення зазначених проблем;
- удосконалити процес формування бюджету;
- краще оцінити бюджетні пропозиції та приймати відповідні рішення;
- відкритість управління й прозорість прийняття рішень.

У сучасній теорії фінансового прогнозування існує багато методів. Аналіз можливості їх використання у прогнозуванні доходів місцевих бюджетів наведено в таблиці.

Таблиця

Методи прогнозування доходів та видатків

Метод прогнозування	Опис	Приклад чи використання	Коментарі
Експертна оцінка	“Експерт” пропонує найкраще припущення про майбутні доходи/видатки, покладаючись на свої спеціалізовані знання	Часто використовується для приблизної оцінки суми запозичень	
Аналіз тенденцій	Минулі тенденції надають основу для прогнозування майбутніх змін	Підходить до оцінки доходів, які є постійними, щороку змінюються на постійну величину чи розвиваються у передбачуваному напрямку	Важливо також розглядати зміни, які ще не знайшли відображення в минулих тенденціях (наприклад, зміни в базі оподаткування)
Детерміністичний підхід	Припускається постійність відношень між прогнозованою змінною та певним іншим фактором (наприклад, економічним чи демографічним перемінним фактором)	Може використовуватися для оцінки податків, пов'язаних з конкретною кількістю проданих чи куплених товарів, чи видатків, що пов'язані з стандартом надання послуг на певному рівні	Потребує прогнозування стосовно відповідних пов'язаних факторів
Економетричне моделювання	Встановлює відношення між перемінною доходу чи видатку та рядом “причинних” чи пояснювальних факторів	Використовується щодо змінних, що знаходяться під впливом циклічних змін	Математично складне та потребує великої кількості даних
Аналіз фінансового впливу	Розглядає прямий та “помножувальний” вплив на доходи та видатки, що має відношення до нового розвитку	Використовується для прогнозування додаткових податкових надходжень та видатків на послуги, які спричинилися будівництвом нового житла	Може використовувати прості математичні розрахунки, такі, як множення питомих витрат на приріст населення, або більш складні економетричні методики

При прогнозуванні витатків бюджету використовується два підходи. Перший базується на фактичних вхідних показниках прогнозування витрат. Вони можуть включати число працюючих, споживачів соціальних послуг, вартість комунальних послуг та ін.

Другий підхід використовує визначені збільшення в загальній бюджетній базі стосовно поточного бюджету.

Збільшення в рівні обслуговування повинні бути визначені місцевою бюджетною політикою та затверджені радою. Зміни в рівні обслуговування чи вартості треба групувати відповідно зміні державного закону, програмам чи змінам місцевої політики, збільшенню продуктивності, яка схвалена радою чи виконкомом, інвестиційним програмам тощо.

Для підвищення якості прогнозування місцевих бюджетів потрібно створювати моніторинг тенденцій змін ключових економічних показників і податкових законодавчих актів, що впливають на рівень доходів та витатків місцевих бюджетів.

УДК 336.1:352

В.Г. КОВАЛЬЧУК

## ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто основні принципові положення щодо здійснення перетворень у бюджетно-фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.*

Удосконалення місцевого самоврядування цілком правомірно розглядати як особливо важливу та актуальну проблему сучасного розвитку України. Її вирішення повинно базуватися на дослідженні теоретико-методологічних засад здійснення цього процесу, науково-прикладному обґрунтуванні концептуальних основ вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

Першочерговими завданнями Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні є виконання обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів та стану фінансового забезпечення надання місцевими держадміністраціями і органами місцевого самоврядування управлінських, адміністративних (державних) та соціальних послуг населенню.

Результати дослідження попередніх підсумків обстеження свідчать про те, що сучасний етап розвитку муніципального менеджменту визначається розширенням статусу місцевого самоврядування. Донедавна управління фінансами місцевого самоврядування зводилося переважно до "вибивання" фінансів з центру, розподілу бюджету й контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. На сьогодні відбувається трансформація управлінських функцій органів місцевого самоврядування, детермінована дією низки чинників макрорівня та регіонального рівня.

З одного боку, створено правову основу місцевого самоврядування. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 60 – 70) містить нормативно-правову базу самофінансування територіальних громад, у тому числі й за рахунок ефективного управління комунальною власністю, майновими правами, землею, іншими активами [1]. Тобто органи місцевого самоврядування стають згідно з нормами Європейської хартії місцево-

го самоврядування повноправними господарями у межах територіальної громади, хоча реальні важелі влади знаходяться у районних та обласних державних адміністраціях.

Нинішня модель самоврядування містить важелі, що дають змогу значно розширити правове поле фінансово-економічного функціонування територіальних громад. Так, розробка, обговорення та прийняття статутів територіальних громад (міст) на підставі конституції України й зазначеного закону дає змогу значно повніше реалізувати потенціал місцевого самоврядування в управлінні власністю та фінансами, зокрема при розробці місцевих бюджетів. Позитивний результат опрацювання статутів самоврядними громадами деяких міст України вказує на значний потенціал ініціативи громад.

Якісні зрушення економіко-правового поля у сфері управління місцевими фінансами не завжди підкріплюються належним бюджетно-фінансовим забезпеченням самодостатності територіальних громад. За даними асоціації міст України, частка місцевих бюджетів усіх рівнів у консолідованому Державному бюджеті України скорочувалося і в 2000 р. та становила лише 29 % [3].

В умовах обмеження бюджетного фінансування, дисбалансу бюджетних пропорцій, деформації відносин та інтересів у бюджетній вертикалі муніципальному менеджменту доцільно максимально повно використовувати існуючі правові норми щодо управління місцевими фінансами, активно ініціювати підготовку законопроектів, спрямованих на розширення прав муніципального управління до меж європейських стандартів. Зокрема, актуальними залишаються питання законодавчого розмежування фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень у бюджетах територіальних громад; встановлення та дотримання нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя й закріплення таких нормативів на період повноважень ради; спрямування доходів від міських податків і зборів виключно до бюджету розвитку відповідної території; закріплення за бюджетами територіальних громад у повному обсязі податку на доходи громадян тощо.

У функціональному аспекті фінансовий менеджмент місцевого самоврядування торкається управління процесами формування, розподілу та використання фінансової основи місцевого самоврядування. Об'єктами фінансового менеджменту місцевих рад щодо наповнюваності дохідної частини є, з одного боку, підприємства некомунального сектору економіки, що мають державний, корпоративний чи приватний правовий статус і забезпечують лівову частку надходжень фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, а з другого – комунальна власність міста, землі, природні ресурси, рухоме та нерухоме майно, частка в майні підприємств та інші активи територіальної громади. Інструментами фінансового менеджменту на цьому етапі виступають як податкові, так і неподаткові надходження. Причому частка джерел другого типу має стійку тенденцію до зростання за рахунок надходжень коштів від відчуження об'єктів права комунальної власності оренди міського майна, земель, здійснення власної господарської діяльності, емісії цінних паперів і забезпечення внутрішньої конвертованості на вторинному ринку цінних паперів тощо.

Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів у частині їх розподілу та перерозподілу має будуватися на науковій основі, враховувати реалії ринкового середовища, існуючу соціальну структуру населення тощо. В основі розподільчих процесів на рівні міст має діяти принцип розмежування фінансування соціальних програм і програм розвитку міст. При цьому основними принципами розподілу фінансів соціального спрямування є їхня субсидіарність, цільовий характер, соціальна спрямованість, контроль з боку депутатів і жителів територіальної громади, а визначення пріоритетів фінансування програм міського розвитку має здійснюватися на основі волевиявлення жителів, особли-

во при значних обсягах фінансування великих проектів, обчисленні альтернативної вартості проектів розвитку й проведення громадської експертизи тощо. Особливої гостроти набуває проблема фінансового забезпечення реструктуризації економіки міст, реконструкції доріг, реформування комунального господарства, налагодження транспортного сполучення.

Фінансовий менеджмент місцевими бюджетами передбачає організацію контролю за використанням коштів і проведення внутрішнього аудиту, встановлення елементарної трудової та фінансової дисципліни організаціями – платниками податків до міського бюджету й муніципальними установами, подолання у керівників комунальних підприємств і служб споживацької психології, посилення контролю за цільовим використанням коштів з боку місцевої влади.

Територіальні громади міст України нині перебувають у перманентному пошуку додаткових джерел фінансування, оскільки потреби розвитку міст і соціальних програм територіальних громад не узгоджуються з можливостями фінансового забезпечення.

Дискусійною серед учених і проблемною серед практиків залишається тема джерел поповнення місцевих бюджетів. Беручи ініціативу в законотворенні місцевої дії, за відсутності закону України "Про місцеві податки та збори", місцеві влади нарощують матеріальну базу місцевого самоврядування, розширюють коло джерел надходжень в бюджеті за рахунок місцевих податків, зборів, які не входять до переліку визначених законодавством, але встановлення яких на місцевому рівні не забороняється конституцією України.

Підсумки обстеження показують, що мають бути впроваджені такі інновації фінансового менеджменту з метою поповнення бюджету міста, які можна згрупувати за наступними напрямками:

1. Управління власними активами: інвентаризація земель; моніторинг житлового й нежитлового фонду міста з метою встановлення прозорості фінансових відносин при орендних операціях.

2. Управління доходною частиною місцевого бюджету: заходи адміністративного та управлінського характеру, спрямовані на повернення до місцевого бюджету боргів підприємств усіх форм власності; ініціювання міською владою підвищення зарплати на підприємствах, що є основною умовою реєстрації у міськвиконкомі колективних договорів; ліквідація стихійних ринків на території міста, що має обернутися зростанням надходжень ринкового збору на узаконених ринках.

3. Управління витратною частиною місцевого бюджету: інвентаризація наданих депутатами міськради пільг дасть змогу зберегти певні суми в бюджеті для розподілу на інші заходи. Доцільно усі витрати бюджетних коштів на благоустрій, ремонт дахів, будівництво та реконструкцію проводити на конкурсній основі. Впровадження тендерів при закупівлі товарів, робіт і послуг з попереднім розглядом бізнес-планів претендентів, дасть змогу проводити тендер не лише за умови прийнятності вартості робіт, а й їхньої якості, з урахуванням досвіду, репутації фірм і ділового іміджу менеджерів. Інвентаризація експлуатаційних площ, які займають освітні, медичні установи, заклади культури, може виявити наскільки раціонально організації сплачують кошти за опалення приміщень. Ретельний аналіз витрат енергоресурсів на підприємствах, де встановлені прилади обліку, засвідчив, що споживання води, тепла, газу, електроенергії скорочується в 1,5 – 2 рази. Встановлення лічильників тепла дає змогу зменшити оплату за теплову енергію до 20 – 30 %. Тому, лише за рахунок встановлення пристроїв обліку споживання зазна-

чених благ у всіх бюджетних установах міста, може бути досягнуто значне скорочення бюджетних витрат.

Серед інноваційних форм муніципального менеджменту останнім часом набуло поширення управління малою приватизацією й доходами від приватизації; управління земельними ресурсами, майном (нерухомістю, довгобудами тощо), що перебуває у комунальній власності; ведення власної господарської (комерційної, виробничої) діяльності; використання потенціалу концесійної форми управління майном і правами власності територіальних громад; делегування місцевій владі повноважень на управління пакетами акцій держави в статутних фондах акціонерних товариств, які розташовані в межах територіальної громади.

В умовах формування в економіці ринкових засад, зростання ролі регіональної та міської економіки у виробництві ВВП, загострення конкуренції між регіонами та містами управління фінансами на рівні місцевих бюджетів особливо спрямовано на ефективніші, адресні розподіл і використання існуючих бюджетних коштів.

До інноваційних форм управління майном територіальної громади, на нашу думку, належить ефективне використання комунального майна шляхом утворення спільних із приватним бізнесом підприємств, пайової участі місцевої влади у будівництві та експлуатації об'єктів різного соціального призначення.

Із прийняттям закону України "Про концесії" сформувалися нормативно-правові підстави для широкого впровадження на місцях концесій як форми фінансово-господарських відносин, що ґрунтується на передачі бізнесу об'єктів комунальної власності (майна, земель) для ведення статутної діяльності. Як правило, передача в концесію стосується тих об'єктів міської економіки, де гостро стоїть проблема будівництва чи реконструкції об'єкта і де відповідна місцева рада не має інвестиційних коштів для її розв'язання власними ресурсами.

При розв'язанні глобальних проблем міст, які мають важливе національне чи регіональне значення, на нашу думку, повинно ширше використовуватися співпраця органів місцевого самоврядування із національним агентством України з управління державними корпоративними правами та передача окремих державних об'єктів в управління місцевих і регіональних влад. Наслідком подібного управління могло б стати зменшення промислового тиску на екосистему міст, забезпечення функціонування об'єктів соціальної сфери, що передаються під юрисдикцію місцевого самоврядування.

Наприкінці зазначимо, що спроба законодавчого розв'язання проблеми матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування в проекті Муніципального кодексу, на нашу думку, не може замінити відсутності закону про комунальну власність: принципи та форми управління нею з метою підвищення ступеня самодостатності тієї чи іншої територіальної громади. Якісний їх аналіз, зокрема питань управління об'єктами права комунальної власності з подальшим поясненням, свідчить про відсутність цілісного функціонального чи системного підходу щодо управління об'єктами комунальної власності.

Отже, управління міськими фінансами передбачає сьогодні не лише планування й контроль надходжень до бюджету, раціональний розподіл і використання бюджетних коштів, а й активний пошук різних форм залучення приватного капіталу для розвитку регіонів і територіальних громад, урізноманітнення форм ефективного використання об'єктів комунальної власності, що сприятиме розвитку фінансової бази самоврядних територіальних громад в Україні.

## Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – К.: Парламентське вид-во, 1997.
2. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України). – Кн. 4. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування: Ротапринт. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – С. 444 – 646.
3. Роль і структура регіональних асоціацій місцевих влад / За ред. М. Пітцика // Матеріали міжнародного семінару 20-21 березня 2000 р. – Хмельницький, 2000.

УДК 336.14:352

П.П. КІДИМЕНКО

### БЮДЖЕТ ТА УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ПРОЦЕСОМ У РЕГІОНІ (НА ПРИКЛАДІ ПУТИВЛЬСЬКОГО РАЙОНУ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

*Проаналізовано проблеми управління бюджетним процесом на рівні регіону.*

Основа бюджетного процесу – Бюджетний кодекс України, який регулює відносини в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування району пріоритетним напрямом своєї діяльності вважають управління бюджетним процесом та створення самодостатніх власних бюджетів, які нададуть можливість вирішення проблемних питань із забезпечення життєдіяльності територіальних громад.

Прийняття Бюджетного кодексу України дозволило вирішити проблемні питання щодо:

- формування доходної частини місцевих бюджетів;
- запровадження принципу формування місцевих бюджетів на базі нормативів бюджетної забезпеченості, виходячи з мінімальних соціальних потреб;
- встановлення механізму надання дотацій і субвенцій;
- розмежування повноважень розпорядників бюджетних коштів на делеговані та власні;
- введення порядку залучення на договірних засадах бюджетних коштів на реалізацію спільних програм.

Важливо те, що взаємовідносини бюджетів різних рівнів регулюються законодавчо. Бюджетний процес стає прозорим, логічним та універсальним для всіх його суб'єктів, і, практично, не надає вибору варіантів "ручного керівництва" бюджетними коштами.

У початковій стадії бюджетного процесу – формування місцевих бюджетів – місцеві органи самоврядування району, проаналізувавши ситуацію в промисловості, аграрному секторі та інших галузях, виділили базові підприємства, які в районі є бюджетноутворюючими, вирішальною мірою забезпечують зайнятість населення та впливають на його життєзабезпечення.



Усе це стало ключовими питаннями при розробці "Програми соціально-економічного та культурного розвитку Путивльського району у 2002 році" та її бюджетного забезпечення.

Проведена робота дала змогу уточнити кількість зареєстрованих фізичних і юридичних осіб – платників податків, суми нарахованих за видами податків і зборів коштів та їх фактичні збори, розміри недоїмок, обсяги виробництва та реалізації продукції, послуг, зробити прогностичний розрахунок доходів від різних джерел фінансових надходжень.

Інформаційно-аналітичні результати проаналізовані президією районної ради за участю фахівців райдержадміністрації та податкової інспекції. Розроблено конкретні заходи щодо реалізації прийнятих рішень, налагоджується предметний контроль за їх виконанням.

Районна рада, її постійні комісії зосередили увагу на вирішенні питань, пов'язаних з практикою розробки, затвердження та забезпечення виконання бюджету.

Визначено основні напрямки спільної діяльності районної ради і райдержадміністрації, зокрема, аналіз фінансово-господарської діяльності збиткових підприємств і здійснення заходів щодо збільшення кількості прибуткових суб'єктів підприємницької діяльності, розширення сфери діяльності малого та середнього підприємництва, покращання фінансових показників збиткових підприємств за рахунок зниження рівня собівартості продукції та залучення інвестицій.

Особливу увагу районна рада приділяє взаємодії з податковою інспекцією та фінансовим управлінням райдержадміністрації. Так, формування доходної частини бюджету доручається податковій інспекції, яка розробляє план надходження коштів і відповідає за його виконання протягом року. У свою чергу, з податковою інспекцією взаємодіють постійні комісії ради з питань планування, бюджету, фінансів, банківської діяльності, ринкових реформ та управління комунальною власністю; з питань промисловості, транспорту, зв'язку, паливно-енергетичного комплексу та інші. Завдяки спільним діям у поточному році додатково одержано 24 тис. грн до місцевого бюджету.

Актуальною проблемою при формуванні бюджету є те, що у видатковій частині бюджетів передбачаються лише кошти поточного бюджету, спрямовані на фінансування установ і закладів, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань. А кошти бюджетів розвитку, які повинні бути спрямовані на реалізацію програм соціально-економічного розвитку території, а також на фінансування інших видатків, пов'язаних з розширенням та відтворенням, зведені до катастрофічного мінімуму.

Сьогодні ставить перед органами місцевого самоврядування питання пошуку нових джерел наповнення бюджетів рад з урахуванням місцевих умов і потреб. Від цього залежить здійснення програм економічного та соціального розвитку закріпленої за радою території, благоустрій населених пунктів та матеріальний добробут їх мешканців.

Відповідно до статті 69 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органам місцевого самоврядування надано право встановлення місцевих податків і зборів, а також місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування.

У Бюджетному кодексі надано перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, контроль за повнотою їх надходження, основний напрям управління бюджетним процесом.

В ідеалі, податки можуть дорівнювати витратам місцевого бюджету, у цьому разі буде збалансований бюджет.

Вплив податків на розвиток економіки та розмір бюджетних надходжень залежить від ступеня розвитку підприємницької діяльності. З одного боку, податковий тиск має бути помірним, а з другого – податкові надходження мають бути стабільними і достатніми для виконання місцевою владою своїх функцій.

Як правило, держава частину своїх витрат фінансує за рахунок зібраних податків. Існування й розвиток сучасного суспільства без податків і податкових надходжень уявити неможливо. Податки відображують складні економічні відносини і мають відповідати цим відносинам. Але головним недоліком чинної в Україні податкової системи є відсутність балансу інтересів платників податку як держави в цілому, так і, зокрема, місцевого бюджету.

Органи місцевого самоврядування досить уважено підходять до встановлення розмірів єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам. Завдяки ефективній регіональній політиці по розвитку малого та середнього підприємництва, рішення ради щодо єдиного податку постійно доповнюється різними видами підприємницької діяльності малого бізнесу.

Ефективний приклад пошуку додаткових джерел до доходної частини бюджетів мають місцеві ради. Так, на загальних зборах мешканців сіл прийнято рішення про встановлення ставки самооподаткування в розмірі 2 грн з двору, а з подвір'я, де мешкає більше трьох осіб – 4 грн. У результаті до бюджетів рад додатково надійшли значні кошти, які були використані на благоустрій сіл, ремонт доріг, чистку колодязів тощо.

Встановлення місцевих податків і зборів дозволяє голові ради ефективніше керувати бюджетним процесом, відчувати себе господарем на території ради та спонукає на подальший пошук додаткових джерел надходжень до доходної частини бюджетів.

Місцеві ради уклали з молокопереробними підприємствами угоди про співробітництво, згідно з якими рада бере на себе вирішення питань щодо організації закупівлі молока з підсобних господарств населення. У свою чергу, молокопереробне підприємство сплачує щомісячно кошти із розрахунку 1 коп. за зданий 1 кг молока базисної жирності. Завдяки цьому нетрадиційному джерелу надходжень до бюджету місцеві ради отримали понад 50 тис. грн таких коштів.

У минулому році органи місцевого самоврядування уклали угоди на соціально-економічне співробітництво з суб'єктами різних форм власності, які діють на території ради. Вдосконалюючи цю форму роботи, сільські голови в поточному році переглянули декларативний характер раніше укладених угод із суб'єктами господарювання і доповнили їх практичною направленістю. Згідно з укладеними угодами проводиться ремонт і підготовка об'єктів соціальної сфери до роботи в осінньо-зимовий період, виділяються кошти:

- на утримання пожежних депо та водомерж;
- впорядкування території ради;
- проведення урочистостей з нагоди державних свят та ін. Комунальну власність районної ради складають 42 об'єкти загальною балансовою вартістю понад 32 млн грн, сільські ради мають у власності 324 об'єкти загальною балансовою вартістю біля 16 млн грн. У сільській місцевості більшість цих об'єктів була передана на баланс рад протягом 2000 – 2001 рр. від колективних сільськогосподарських підприємств у процесі їх реформування.

Постало проблемне питання щодо утримання та використання вказаної кількості об'єктів соціальної сфери, тобто управління комунальною власністю рад.

Розрахункова потреба коштів на утримання та відновлення роботи цих об'єктів складає понад 3 млн грн. У зв'язку з тим, що бюджетні асигнування майже не виділяються на утримання соціальних об'єктів, зокрема, об'єктів культури, органи місцевого самоврядування ведуть постійний пошук методів підтримання їх життєдіяльності.

Вільні приміщення надаються в оренду для розташування магазинів, кафе, молокоприймальних пунктів, поштових відділень, пекарень. До місцевих бюджетів надходять

кошти від оренди приміщень, які частково направляються на ремонт цих об'єктів, а об'єкти громадського значення, які неможливо здати в оренду, залишаються без коштів на їх утримання.

На сходах територіальних громад вирішуються питання щодо подальшого використання соціальних об'єктів: так, через аукціон деякі з них були продані за умови, що надалі вони будуть використовуватися для розміщення підприємств по наданню певних видів послуг населенню.

Незабезпеченість бюджетними коштами проблеми водопостачання населення спонукає органи місцевого самоврядування на пошук оптимальних форм організації комунальних служб сільських рад, які повинні забезпечувати життєдіяльність установ та обслуговувати об'єкти соціальної сфери населених пунктів.

Приймаються заходи по їх утриманню за рахунок додаткових або нетрадиційних джерел надходжень, а також введення повного відшкодування витрат за надані комунальні послуги. Так, якщо сільські пожежні депо фінансуються частково на внески громадян, то витрати на водопостачання населення оплачує повністю.

Важливе місце в управлінні бюджетним процесом відводиться вирішенню питання ефективного використання земель та водних ресурсів, які знаходяться у відомстві місцевих рад.

Аграрний сектор економіки району, а район, в основному, сільськогосподарський, представлений 32 сільськогосподарськими агроформуваннями, які утворилися в процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств, та 36 селянськими (фермерськими) і особистими господарствами населення. Усі ці новоутворення заклали основу приватного господарства на селі. Від ефективності налагодженої співпраці місцевої ради та сільськогосподарського підприємства, орендаря "земель ради", залежить повнота одного із основного надходження бюджету ради – орендної плати за землю. У розпорядженні сільських рад району знаходиться 14,9 тис. га земель, з них 9630 га ріллі.

У минулому році місцеві ради уклали з юридичними особами договори на оренду земель запасу, резервного фонду та невитребуваних паїв загальною площею 2330 га, з щорічною орендною платою у розмірі 168 тис. грн.

У 2002 р. таких договорів укладено на землі, загальною площею 1330 га, із сумою орендної плати у розмірі 108 тис. грн. Згідно з чинним Земельним кодексом повноваження щодо укладання договорів оренди на землі запасу, резервного фонду та невитребувані паї належить до відання районних державних адміністрацій за погодженням із сільською радою. Наскільки ефективно діятиме цей механізм Земельного кодексу покажуть надходження орендної плати за землю до місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що чинне законодавство, яке визначає право територій та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" ще не повною мірою відповідають потребам, які ставить сьогодення. Певна частина положень залишається декларативною і, практично, не застосовується.

Одним із резервів збільшення доходів бюджету в перспективі є створення сприятливого інвестиційного клімату в районі.

Враховуючи історичне минуле краю, відроджуючи духовні цінності, в районі майже два роки успішно проводиться робота по відродженню історико-культурного заповідника Мовчанського та Софроніївського монастирів. На проведення цих заходів вдалося залучити інвестиції в розмірі 2,5 млн грн.

Для доцільності управління бюджетним процесом необхідно було передбачити в Бюджетному кодексі повноваження виконавчим органам, що забезпечують виконання міс-

цевих бюджетів, приймати рішення про надання безпроцентних кредитів або їх отримувати з інших бюджетів для поповнення тимчасової відсутності коштів з об'єктивних причин. Дані кредити підлягатимуть поверненню до закінчення бюджетного року. У разі їх неповернення на цю суму зменшуються трансферти на наступний бюджетний рік в бюджеті, що не повернув кредит, а бюджету, який надав кредит, на наступний бюджетний рік збільшується розмір трансферту.

Бажано було б визначити перелік санкцій, які може застосувати фінансовий орган до порушників бюджетного процесу, зокрема, до сільськогосподарських підприємств різних форм власності, які несвоєчасно розраховуються за орендовані землі, тому бюджети місцевих рад не отримують значних коштів, адже орендна плата за землю – основне джерело надходжень, зокрема, до сільських бюджетів.

Дуже важливим в управлінні бюджетним процесом є те, що отримані трансферти місцеві бюджети можуть використовувати на делеговані повноваження так, як вважають за потрібне, тобто більше коштів певного бюджетного року можуть спрямовувати на освіту, ніж на охорону здоров'я і навпаки. Автономна фінансова політика місцевих органів влади проявляється і в тому, що вони можуть на свій розсуд у разі потреби використовувати й кошти з двох умовних кошків доходів (на власні та делеговані повноваження), не прив'язуючи певні видатки до чинного визначеного кошика. Усе це буде можливо, якщо органи місцевої влади зможуть ухвалювати свої доходи на наступний бюджетний рік вже в грудні кожного поточного року, а не в лютому – березні, як було заведено раніше. Цю своєчасність розгляду бюджету передбачено Бюджетним кодексом України.

Підсумовуючи, слід зазначити, що місцева влада зможе тепер не лише латати фінансові дірки протягом року, але й будувати довгострокові плани, розраховуючи на наступні 2-3 роки. Бюджетний кодекс гарантує, що протягом принаймні трьох наступних бюджетних років "правила гри" не мінятимуться. Отже, орган місцевого самоврядування може брати кредити чи випускати облігації, щоб отримати інвестиції в певну галузь. І при цьому знатиме, що зможе в майбутньому поступово повернути заборговані гроші, оскільки винятково сам планує і відповідає за свій розвиток.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 231 с.
2. Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України "Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік" від 31 травня 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – 12 червня. – № 102.
3. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 431 с.
4. Актуальні питання організації бюджетного процесу. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 128 с.
5. Хроніка економіки та політики. – 2001. – Вип. 1. – 20 с.
6. Фінанси України. – 2002. – № 9-10.
7. Місцеві бюджети, податки і збори (Закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 231 с.
8. Реформування земельних відносин на Сумщині (реалії та перспективи). – Суми, 1999. – 52 с.
9. Площа незалежності. – 2002. – Серпень. – № 8. – 24 с.
10. Вісник (офіційне видання Сумської обласної ради). – Суми, 2000. – 36 с.

УДК 336.1(510)

Ю.А. КУШВИД

## **ОПЫТ КИТАЯ В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ И КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ**

*Статья посвящена актуальной проблеме изучения и адаптации опыта Китая к украинским реалиям в формировании государственных финансов и контроля за их использованием.*

В соответствии с конфуцианской традицией государство находится в центре экономической системы Китая, и именно это обеспечивает легитимность и всенародную поддержку реформ в государстве.

В 1992 – 1995 гг. удельный вес всех занятых в государственном секторе сократился с 94,9 до 18,9 %, но удельный вес всех занятых в аппарате госуправления увеличился за годы реформ на 40 %. Приток прямых инвестиций в китайскую экономику увеличивался в 4 млрд дол. в 1980 г. и примерно до 42 млрд дол. в 2000 г. Среднегодовые темпы прироста кредитов Национального банка Китая в 1992 – 1999 гг. не превышали 15 %, а среднегодовые темпы прироста денежной массы за вычетом темпов реального прироста ВВП – 17,3 %, благодаря чему среднегодовые темпы инфляции в Китае составили чуть более 10 % и ее негативное воздействие на экономику оказалось незначительным. Относительно низкие темпы инфляции в Китае удалось обеспечить благодаря умеренным темпам прироста денежной массы, которые, в свою очередь, были обусловлены сдержанным кредитованием национального банка. Умеренные масштабы кредитования выдерживались благодаря незначительным размерам бюджетного дефицита. Его величина была сокращена с 5,1 % ВВП в 1979 г. до 1,2 % ВВП в 1981 г. и затем в течение всего периода реформ сохранялась в пределах 1,4 – 2,2 % ВВП. Китайские власти совершили беспрецедентное в мировой экономической практике сокращение налогов – с 30,4 % ВВП в 1979 г. до 10,3 % ВВП в 2000 г. К примеру, с начала 1994 г. ставка подоходного налога для предприятий всех форм собственности была унифицирована и установлена на уровне 33 % (до этого по такой ставке облагались налогом предприятия с иностранными инвестициями, для государственных и коллективных предприятий ставка налога достигала 55 %, а для индивидуальных предприятий – 60 %. Одновременно была упразднена система подрядной ответственности для государственных предприятий, которые стали платить подоходный налог по единым ставкам.

Реконструкции подверглась система косвенного налогообложения, центральное место в которой стал занимать НДС, взимаемый в сферах производства, оптовой, розничной торговли, а также при импорте товаров и услуг. Базовая ставка НДС составляет 17 %, для некоторых категорий товаров (основные продукты питания, электроэнергия и т.д.) установлена льготная ставка 13 %. Значительно сузилась сфера действия акцизного налога, который теперь не взимается с импорта. Из числа подакцизных товаров были исключены продукты сельского хозяйства, химическая, электротехническая и радиотехническая продукция (остались алкогольно-табачные изделия, машинные масла, предметы роскоши, автомобили и мотоциклы). Ставки варьируются от 3 до 45 %. В сфере услуг, как и прежде, взимается налог на деловые операции (3 до 5 %), но торговые операции

облагаются теперь не этим налогом, а НДС. Снижение налогов повлекло за собой уменьшение всех госдоходов с 31,3 % ВВП в 1979 г. до 11,5 % ВВП в 2000 г.

Колоссальное сокращение госдоходов не вызвало дестабилизирующих макроэкономических последствий только потому, что одновременно с этим и даже с опережающей скоростью происходило радикальное сокращение всех госрасходов – с 36,4 % ВВП в 1979 г. до 13,1 % ВВП в 2000 г. Сокращению подверглись все составные части расходов, но в особенности расходы на инвестиции, субсидии, дотации, оборону, народное хозяйство, социальное обеспечение. Госпотребление было уменьшено с 15,2 до 10,6 % ВВП. В структуре общих госрасходов наиболее резко сокращены расходы центрального правительства с 20,7 до 3,8 % ВВП. Снижение расходов на провинциальном уровне было осуществлено в меньших, но тем не менее весьма впечатляющих размерах – с 15,7 до 8,3 % ВВП в 2000 г. Было также осуществлено упорядочение межбюджетных отношений, в результате чего с 1998 г. система территориального финансового подряда, в рамках которой доходы вышестоящих бюджетов должны были формироваться главным образом за счет отчислений нижестоящих бюджетов. Она заменена двухканальной системой с четким разграничением источников доходов между бюджетами разных уровней. Из всего вышеперечисленного видно, что главной причиной, обусловившей ускоренное развитие Китая, является последовательный, в целом довольно либеральный характер проводившейся экономической политики. Сейчас в Китае мощный государственный сектор, на который приходится около 60 % всей экономики и позиции которого особенно сильны в нефтепереработке (84,9 %), электроэнергетике (75,3 %), металлургии (70,8 %), производстве алкогольных напитков (96,9 %). Государственный сектор в 2001 г. составлял 118 тыс. предприятий (для сравнения, в 1999 г. их насчитывалось 350 тыс.), причем 40 % из них убыточны. Китайское руководство не форсировало процесс приватизации предприятий, но теперь, по мере накопления капитала в частных руках, государство может с выгодой избавиться от неэффективных предприятий. Этот процесс будет облегчен тем, что после 1996 г. многие госпредприятия стали акционерными обществами со 100 % государственным участием.

Для КНР характерна мощная контрольная ветвь власти. По всей стране ежегодно проводится налоговая ревизия, направленная на проверку уровня собираемости налогов, финансовых дел, соответствия товарных цен. В среднем за год штрафы за неуплату налогов составляют 10 млрд юаней. Военным, милицейским, юридическим структурам категорически запрещено создавать свои предприятия. В рамках специальной программы государство командировывает специальных контролеров на крупные и средние предприятия. Функцию контроля в этой сфере выполняют также милицейские отряды, в состав которых входят представители таможи, общественной безопасности, органов управления торговлей и других ведомств, следящих за исполнением соответствующих законов. Борьба с контрабандой ведется совместно с различными государственными организациями и специальными методами. Система наказаний за уклонение от уплаты налогов в отношении нарушителей применяется в зависимости от объема средств, не уплаченных налоговым органам, а также от других отягчающих или смягчающих обстоятельств.

В период реформ была организована оригинальная и достаточно эффективная финансово-валютная система, рычаги которой оставались в руках государства. Юридические и физические лица в КНР обслуживаются исключительно китайскими банками. Причем 70 % всей банковской системы контролируют четыре государственных банка. В целом около 90 % финансовой сферы остаются в руках государства. В ходе реформ финансовые рычаги активно использовались государством. Ставки по вкладам менялись от 3 до

9 % годовых. Иногда государство шло на повышение денежной массы до 16 % в год или на повышение зарплаты госслужащим на 40 %. Китай поощряет конвертацию доллара в юань, а обратная операция сопряжена с определенными трудностями. Ввоз валюты в Китай не ограничен, а вот вывоз требует многочисленных разрешений и согласований. Везде, где только удается, желающему поменять юани на доллары и вывезти последние пытаются "всучить" китайские товары на вывоз. По закону о предприятиях с иностранным участием 70 % товаров должно обязательно вывозиться из Китая и только 30 % могут продаваться на внутреннем рынке. Граждане КНР имеют право получать доллары из-за границы, хранить валюту в банках и покупать на них юани. Но доллары купить нельзя. После присоединения Гонконга сложилась интересная модель взаимодействия огромной массы неконвертируемых юаней с ограниченной массой полностью конвертируемых гонконгских долларов, жестко привязанных к долларам США. Эта связка, ориентированная на два малосвязанных источника и подкрепленная 160 млрд дол. валютных запасов КНР и 100 млрд дол. валютных запасов Гонконга, имеет большой запас устойчивости по отношению к кризисным явлениям различной природы. Следуя совету МВФ, в конце 2000 г. Китай принял взбудоражившее мир решение о введении плавающего курса юаня. Принятое решение существенно повлияет на эффективность реформ, которые Китай обязан провести как член ВТО, участник глобальной экономики. В планы Премьер-министра входит расширение коридора колебания курса на 10 % вверх или вниз по отношению к текущему курсу: 8,3 юаня за 1 дол. Принимая во внимание тот факт, что на данный момент китайская экономика стабильна, ЦКУ рассчитывает, что сможет ввести плавающий курс без опасений распугать рынок, спровоцировать утечку капитала и финансовый крах. Скорее всего, если коридор будет расширен, юань укрепитя на 10 %. Пуская юань в свободное плавание, Китай приближается к рыночной экономике. Это приведет к ослаблению контроля над свободным движением капитала – ключевая реформа, которая, как планируется, будет осуществлена в течение 5 лет. Благодаря нововведениям государства бурно развивается китайский фондовый рынок, который открывается для зарубежных компаний. По замыслу правительства, иностранные фирмы должны способствовать подъему деловой активности в некогда закрытой консервативной стране. Правда, поначалу число лицензий ограничивается, и выдаваться они будут только избранным. В Китае две биржи: одна в Шанхае, другая в прилегающем к Гонконгу СЭЗ Шеньчжэне. Шанхайская биржа уже полностью компьютеризирована, мощность компьютерной сети позволяет совершать до 5000 сделок каждую секунду. Свыше 90 % акций находятся в руках индивидуальных вкладчиков. Число акционеров достигло 50 млн чел., за последний год их количество выросло на 10 млн чел. Китайские вкладчики после сильных падений курса в середине 90-х стали осторожнее. Они ориентируются на рыночную информацию, например, на прибыли фирм. В 2001 г. появится китайский вариант американской NASDAQ или франкфуртского Нового рынка (Neuer markt).

#### Литература:

1. Россия и страны мира. – М., 1998. – С. 14.
2. Постников С.Л., Попов С.А. Мировая экономика и экономическое положение России. – М.: Финансы и статистика, 2001. – С. 24.
3. Мировая экономики: Учеб. / Под ред. проф. А.С. Булатова. – М.: Юристъ, 2000.
4. Мовсеян А.Г., Огневцев С.Б. Мировая экономики: Учеб. – М.: Финансы и статистика, 2001.

УДК 336.14:631.16

В.С. ЛОБАС, В.В. ГЛУЩЕНКО

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ НА ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ АПК УКРАЇНИ

*Розглянуто діяльність держави у сфері надання допомоги АПК. Проаналізовано останні бюджетні програми, дано оцінку їх ефективності та необхідності.*

Сільське господарство – життєво необхідна галузь, яка розглядається як пріоритетна при обґрунтуванні перспектив соціально-економічного розвитку країни. В умовах ринку вона піддається негативному впливу різних факторів нестабільності: природних, економічних, соціальних. Тому не випадково в розвинутих країнах Заходу державне регулювання сільськогосподарського виробництва, підтримки доходів аграрних товаровиробників, їх захист займають чільне місце в соціально-економічній політиці цих держав. Вільна конкуренція в чистому вигляді давно тут перестала існувати. В умовах досконалої економіко-правової бази регулятори вільного ринку та державні важелі доповнюють одне-одного. За умов розвинутого ринку державне регулювання повинно здійснюватися не директивним управлінням, а за допомогою перевірених світовим досвідом важелів, а саме: тарифів, цін, відсотків, податків, пільг, державних замовлень і контрактів, субсидій і субвенцій. Крім економічних методів, соціально орієнтована економіка вимагає адміністративних методів втручання в ті сфери, де перші не можуть дати результатів. Це захист природного середовища, використання землі, виконання соціальних гарантій [1].

Виконання державних програм при застосуванні економічних методів регулювання вимагає чималих коштів з державного бюджету як через прямі витрати бюджету, так і внаслідок недоотримання коштів в бюджеті різних рівнів від пільгового оподаткування. Законом передбачено, що не менше 5 % видатків Державного бюджету має бути спрямовано на фінансування сільського господарства. Це все одно не занадто велика цифра, саме тому є нагальна проблема визначити ті напрямки та види надання допомоги розвитку АПК, які дають максимальну віддачу на вкладені кошти.

Після проголошення України незалежною державою виробництво сільськогосподарської продукції фінансувалося здебільшого за рахунок власних коштів підприємств та несвоєчасного повернення боргів не тільки зовнішнім кредиторам та постачальникам, а й робітникам. Закордонний досвід свідчить, що фінансування підприємств галузі має здійснюватися за рахунок кредитів банків. Було проведено низку позитивних заходів у сфері законодавства, зокрема 3 грудня 1999 р. указом Президента України всі КСП мали розподілити землю та майно між працівниками та трансформуватися в нові форми господарювання [2].

Полегшенню фінансового стану підприємств АПК сприяли дії держави у фіскальній сфері, зокрема пільги по ПДВ для сільгоспвиробників, а також введення 17 грудня 1998 р. фіксованого сільськогосподарського податку. Цей тип оподаткування замінив 12 різних податків на один простий в розрахунках, залежний лише від вартості та розмі-



ру ділянки землі. Це сприяло виводу доходів сільськогосподарських підприємств з тіні, тому що не стало сенсу показувати менший прибуток в звітності.

У березні 2000 р. було реструктуризовано та списано борги перед державою, 25 лютого 2000 р. було прийнято Постанову КМУ "Про додаткові заходи по кредитуванню комплексу сільськогосподарських робіт", якою обумовлювалось, що половина процентної ставки за кредит буде компенсуватись Національним банком України за ставкою рефінансування на дату підписання кредитної угоди, але не менше 17,5 % річної ставки.

Усі ці заходи сприяли перерозподілу джерел фінансування на користь банківських позик. Так обсяги наданих кредитів у сільському господарстві в 2001 р. зросли з 390 млн грн до 5600 млн грн.

В усьому світі існують механізми державного регулювання ринку зерна, наприклад, встановлюються цільові та заставні ціни в США, інтервенційні, контрольні, порогові, шлюзові ціни в ЄС.

Головна мета державного регулювання ринку зерна – оптимізація сезонних коливань обсягу продажу та цін. У світовій практиці це коливання не перевищує 20 – 30 %, в Україні ці перепади можуть складати декілька разів. Як результат перепаду цін гроші, які мають належати виробникам продукції, осідають у трейдерів, посередників. Саме тому запроваджено механізм заставних цін та фінансових інтервенційних закупок зерна. Фінансові інтервенційні закупки мають виконувати стабілізуючу функцію, оскільки не дають падати ринковій ціні нижче заставної. Механізм заставних операцій на зерно має поєднуватися із здійсненням товарних інтервенцій, продаж державою закупленого зерна з метою зниження ринкової ціни [1].

Державні органи влади повинні активно сприяти лобюванню інтересів українських сільгоспвиробників на міжнародному рівні. Потрібно займати міжнародні ринки збуту, боротися за відміну квот на українську продукцію.

Сільське господарство західних країн існує та розвивається завдяки державним субсидіям та пільгам. Україна не є виключенням. Як тільки з'явилися пільги з оподаткування та державна допомога, сільське господарство почало стрімко розвиватися. Саме цьому слід продовжувати створювати пільгові умови для сільгоспвиробників, і це вже впливає не тільки з досвіду інших країн, а й з власного досвіду України. На жаль наша країна не може собі дозволити витратити багато коштів на допомогу сільському господарству, тому багато непоганих ідей не можуть бути втілені в життя. Це зумовлює необхідність виділити і науково обґрунтувати декілька основних напрямків для вкладення державних коштів у допомогу сільському господарству, щоб ці напрямки фінансувалися повністю. На наш погляд, це має бути розвиток програми кредитування села, яка показала свою ефективність, та вкладення в розвиток механізму заставних цін, який, як свідчить іноземний досвід, є дуже перспективним напрямком, необхідним для регулювання ринку зерна, який не спрацював лише тому, що не був опрацьований до кінця.

#### Література:

1. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств. – К.: КНЕУ, 2002.
2. Політика і розвиток сільського господарства в Україні / За ред. Стефана фон Крамона-Таубаделя, Сергія Зорі. – К.: Альфа-принт. 2002. УДК 658.14

Н.А. ЛАТЫНИН

## ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ФАКТОРЫ НАПОЛНЕНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

Приведен перечень видов деятельности предприятий и показателей финансовых результатов в соответствии с действующими формами финансовой отчетности в Украине, которые определяют конечные финансовые результаты деятельности предприятия и являются объектом налогообложения.

Финансовые результаты на предприятии рассчитываются для управленческого (бухгалтерского) и налогового учета.

В управленческом (бухгалтерском) учете они формируются в зависимости от видов деятельности предприятия.

В соответствии с положениями (стандартами) бухгалтерского учета № 3 "Отчет о финансовых результатах" и № 4 "Отчет о движении денежных средств" [1; 2] выделяют обычную и чрезвычайную деятельность предприятия (рис. 1).

Обычная деятельность – это основная деятельность предприятия, которая является основной целью создания предприятия и обеспечивает большую долю его доходов. Она разделяется на операционную, инвестиционную, финансовую и прочую.

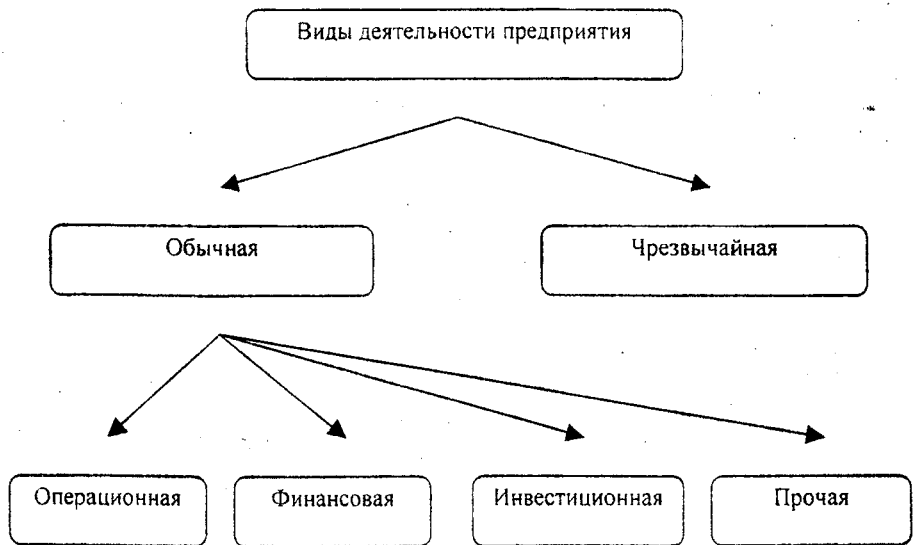


Рис. 1. Виды деятельности предприятия

Операционная деятельность – основная и другие виды деятельности предприятия, которые не являются инвестиционными и финансовыми.

Финансовая деятельность – деятельность предприятия, которая приводит к изменению размера и состава собственного и заемного капитала предприятия.

Інвестиційна діяльність – діяльність підприємства, пов'язана з придбанням і реалізацією необоротних активів і фінансових інвестицій, які не входять до складу еквівалентів грошових засобів.

Проча звичайна діяльність – діяльність не пов'язана з операційною, фінансовою і інвестиційною діяльністю підприємства.

Чрезвычайна діяльність – діяльність підприємства, яка пов'язана з форс-мажорними обставинами.

Для кожного виду діяльності розраховується дохід (виручка), витрати і фінансові результати – прибуток або збиток.

Таким чином, на рівні підприємства виділяють наступні фінансові результати:

– Валова прибуток – визначається як різниця між виручкою від реалізації продукції (без НДС і акцизного збору) і собівартістю реалізованої продукції.

– Прибуток від операційної діяльності – визначається як різниця між валовою прибутком з урахуванням інших операційних доходів (дохід від оренди активів, курсових різниць, реалізації оборотних активів) і витратами адміністративними, на продаж і іншими операційними витратами (витрати на дослідження і розробки, нестатки і втрати від пошкодження цінностей, штрафи, пені, неустойки і т.п.).

– Прибуток від фінансової діяльності – включає проценти (плата за використання грошей або їх еквівалентів), роялті, дивіденди і інше.

– Прибуток від інвестиційної і прочої діяльності – включає прибуток від інвестицій в асоційовані, дочірні і спільні підприємства, прибуток від реалізації фінансових інвестицій, необоротних активів і майнових комплексів і інше.

– Прибуток від звичайної діяльності – фінансовий результат від всіх видів діяльності: операційної, інвестиційної і фінансової і прочої.

– Чиста прибуток від звичайної діяльності – прибуток від звичайної діяльності після сплати податків (30 %).

– Прибуток від незвичайних подій – утворюється в результаті перевищення страхових виплат і інших надходжень понад витратами в зв'язі з незвичайними подіями.

– Чиста прибуток всієї діяльності – сума чистої прибутку від звичайної і незвичайної діяльності підприємства.

В результаті джерелами формування прибутку підприємства є прибуток від звичайної і незвичайної діяльності підприємства. В свою чергу джерелами формування прибутку від звичайної діяльності є операційна, фінансова, інвестиційна і проча звичайна діяльність підприємства (рис. 2).

Фінансовий результат в податковому обліку розраховується як різниця між валовими доходами і валовими витратами, визначеними відповідно до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 1997 р. з змінами і доповненнями.

Отже, основними фінансовими результатами діяльності підприємства є прибуток або збиток. При цьому, прибуток або збиток підприємства отримують головним чином від операційної діяльності, в якій найбільший частковий вага займає валова прибуток або збиток. Від цих показників сьогодні залежить рівень розвитку і конкурентоспособності підприємств економіки України. Якщо підприємство має прибуток, то створюються умови для розширеного виробництва за рахунок самофінансування, утворюється джерело для створення фондів економічного стимулювання і соціального розвитку, а якщо збиток – то підприємство буде мати зворотний тип виробництва з усіма витікаючими звідси наслідками. І від розміру прибутку, в кінці кінців, залежить заповнення бюджету держави, так як прибуток є об'єктом оподаткування.

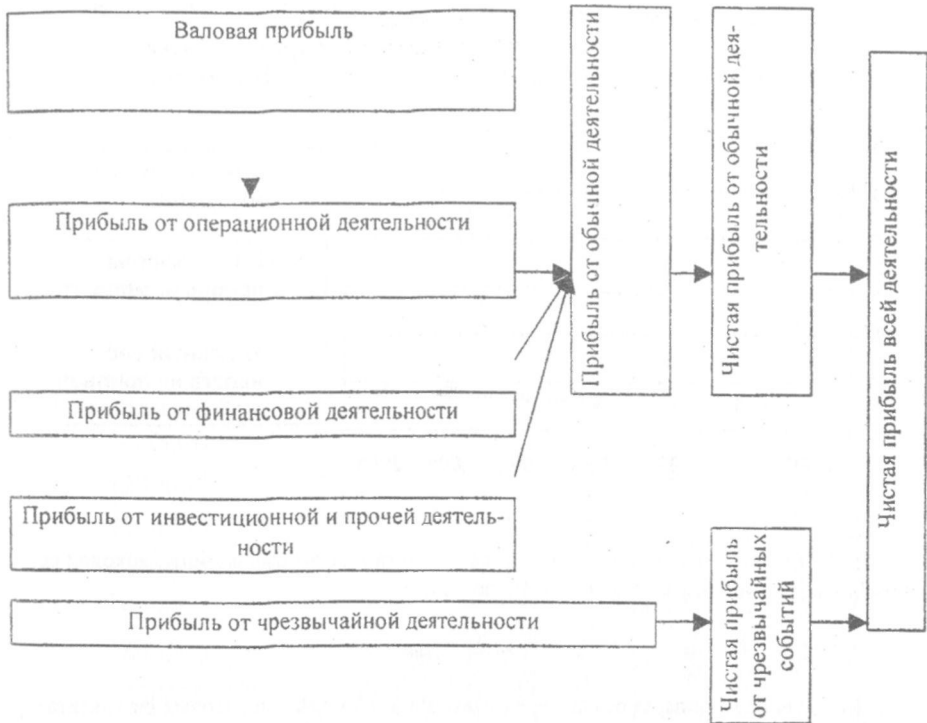


Рис. 2. Источники формирования чистой прибыли на предприятии

Анализ бюджета Украины показывает, что за последние 7 лет доходы возросли в 2,6 раза, тогда как поступления за счет налога на прибыль повысились лишь в 1,7 раза [3]. Следствием такой тенденции является то, что с каждым годом уменьшается удельный вес этой статьи доходов в общей их сумме (рис. 3). Хотя если посмотреть на финансовые результаты от обычной деятельности до налогообложения в отраслях экономики Украины, то увидим, что за последние четыре года в подавляющем большинстве отраслей они существенно возросли. То есть прибыль у предприятий растет большими темпами, чем поступления в бюджет по статье налог на прибыль.

Объяснение таким парадоксам бюджетного процесса может быть лишь один: предприятия под всякими предлогами уходят от налогообложения своего положительного финансового результата.

Не способствует исполнению бюджета также порочная практика списания долгов предприятий, бесконечное расширение льгот по уплате налогов, а также расширение перечня свободных экономических зон через стены Верховного Совета Украины. По некоторым подсчетам в 2001 г. за счет этого бюджет недополучил около 5,7 млрд грн.

Для решения накопившихся проблем необходимо:

– ликвидировать действующую систему льгот. Это даст возможность, с одной стороны, значительно снизить налоговый пресс на предприятия, а с другой – сделает бюджетную систему справедливой и прозрачной, и даже может обеспечить существенный прирост поступлений в доходную часть бюджета;

- негайне прийняття Податкового кодексу;
- підвищення рентабельності підприємств і організацій за рахунок зменшення витрат;
- зменшення дебіторської і кредиторської заборгованості підприємств.

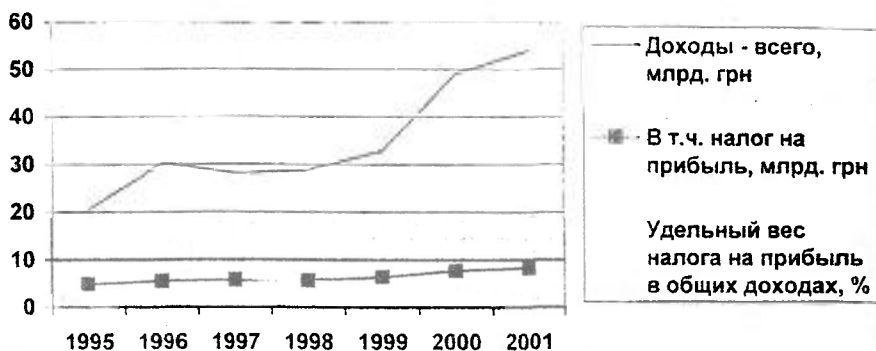


Рис. 3. Динаміка обсягу та удельного ваги податку на прибуток у загальних доходах загальнодержавного бюджету України за період з 1995 по 2001 рік.

#### Література:

1. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 3 "Звіт про фінансові результати" // Бухгалтерія. – 2001. – № 52/2. – С. 21 – 25.
2. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 3 "Звіт про рух грошових коштів" // Там же. – С. 25 – 31.
3. Статистичні таблиці з послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році" // Економіст. – 2002. – № 7. – С. 4 – 80.

УДК 336.14:352(477.54)

К.І. МЕЛЬНИКОВА, І.В. БУБЕНКО

### АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗА 2000-2001 РОКИ

*Розглянуто роль бюджету та бюджетного регулювання на місцевому рівні. Проаналізовано структуру доходів та витрат бюджету Харківської області. Показані проблеми формування місцевих бюджетів та запропоновані заходи щодо підвищення ефективності їх використання.*

Бюджет як основа фінансового забезпечення виконання функцій держави та її національних і адміністративно-територіальних утворень служить підтримці стабільності та

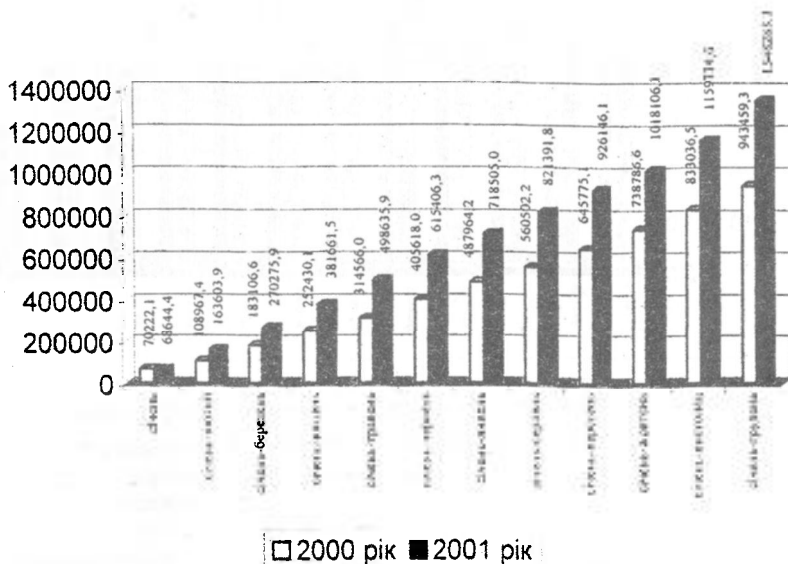
структурних перетворень економіки, забезпеченню її збалансованості, проведенню антикризових заходів, тощо.

Бюджетне регулювання є важливим інструментом закріплення і розподілу доходів, а також перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів у цілях вирівнювання їх дохідної бази, впливу товаровиробника, реалізації соціальної політики держави.

Характеристику соціально-економічного стану бюджету адміністративно-територіальної одиниці наведено на прикладі Харківської області.

Загальна сума доходів зведеного бюджету області за 2001 р. склала 1348,3 млн грн, що на 404,8 млн грн, або 42,9 % більше, ніж за відповідний період минулого року.

Порівняння виконання доходів зведеного бюджету Харківської області за 2000-2001 рр. (тис. грн)



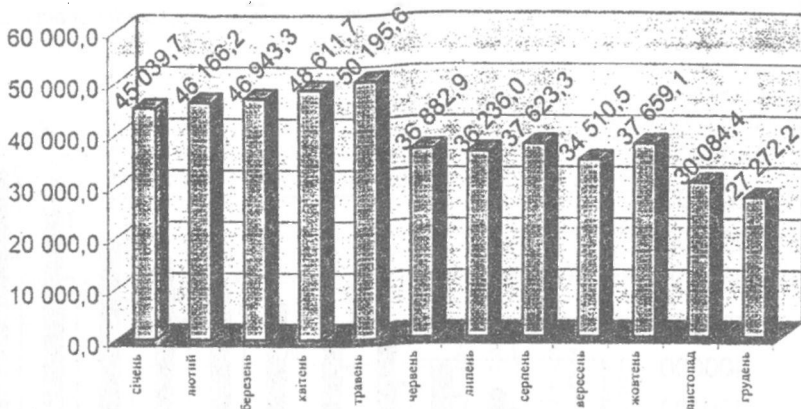
Із загальної суми доходів до загального фонду надійшло 930,1 млн грн, в т.ч. власних і закріплених доходів 803,1 млн грн та дотації з Державного бюджету 127,0 млн грн, спеціального фонду – 418,2 млн грн.

Надходження власних та закріплених доходів за 2001 р. збільшилось в порівнянні з 2000 р. на 184,1 млн грн, або на 29,8 %.

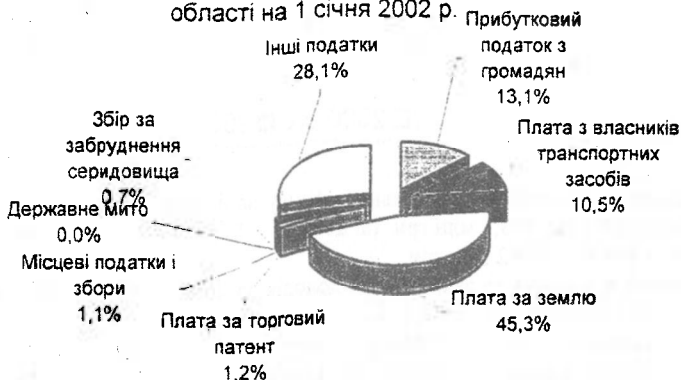
Рівень виконання доходів зведеного бюджету області за 2001 р. склав 134,3 % річного розрахункового показника головного фінансового управління, 132,0 % річного плану, затвердженого місцевими радами, проти 120,6 і 101,9 % за відповідний період минулого року, в тому числі виконання прибуткового податку з громадян склало 133,4 % річного плану, затвердженого місцевими радами, проти 122 % за відповідний період минулого року, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, відповідно, 118,7 % проти 98,6 %, місцевих податків і зборів – 113,8 % проти 105,6 %, тобто спостерігається зростання надходжень за основними джерелами доходів у порівнянні з відповідним періодом минулого року.

Загальна сума заборгованості по сплаті податків і зборів підприємств і населення до місцевих бюджетів області на 01.01.2002 р. склала 27,3 млн грн проти 43,9 млн грн на 01.01.2001 р., або зменшилась на 16,6 млн грн (на 37,8 %), у тому числі найбільшу питому вагу займає недоїмка по платі за землю – 45,3 % (12,4 млн грн), прибутковому податку з громадян – 13,1 % (3,6 млн грн), платі з власників транспортних засобів – 10,5 % (2,9 млн грн), місцевих податках і зборах – 1,1 % (0,3 млн грн), фіксований сільгосподаток – 4,8 % (1,3 млн грн).

Недоїмка до місцевих бюджетів по Харківській області за 2001 р. (тис. грн)

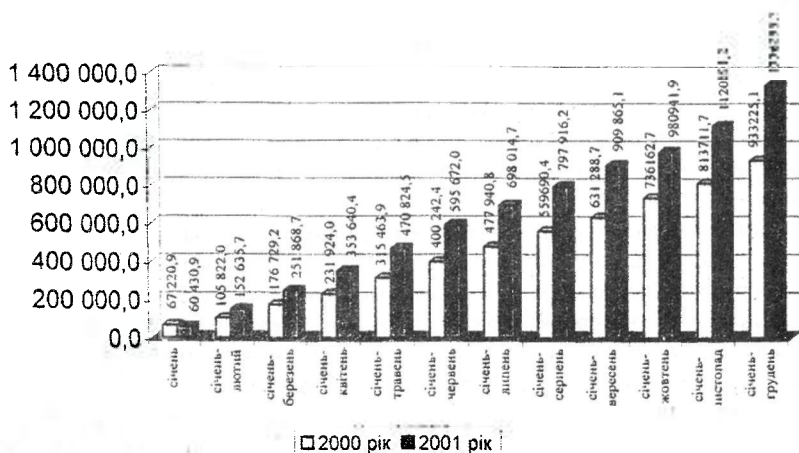


Структура недоїмки до місцевих бюджетів по Харківській області на 1 січня 2002 р.



Видатки зведеного бюджету області за оперативними даними за 2001 р. порівняно з 2000 р. виконані на 143,2 %, тобто збільшились на 403,1 млн грн і склали 1336,3 млн грн, у тому числі загальний фонд – 918,7 млн грн, спеціальний фонд – 417,6 млн грн.

Порівняння виконання видаткової частини зведеного бюджету  
Харківської області за 2000-2001 рр. (тис.грн)



Рівень виконання видатків зведеного бюджету області за 2001 р. до розрахункового показника головного фінансового управління склав 133,1 %, до затвердженого місцевими радами – 130,8 %.

Видатки зведеного бюджету області на освіту в 2001 р. збільшилися на 74,2 млн грн або на 36,1 % і склали 279,6 млн грн.

Рівень виконання цих видатків до річного розрахункового показника головного фінансового управління зменшився в порівнянні з попереднім роком на 0,5 % (в 2000 р. – 104,7, в 2001 р. – 104,2 %).

Видатки на охорону здоров'я за 2001 р. збільшилися порівняно з 2000 р. на 42,2 млн грн або 18,3 % і склали 272,6 млн грн. Рівень виконання цих видатків до розрахункового річного показника збільшився порівняно з відповідним показником попереднього року з 101,9 до 106,9 %.

Видатки на культуру за 2001 р. порівняно з відповідним періодом 2000 р. збільшилися на 6,4 млн грн або 29 % і склали 28,7 млн грн. Рівень виконання цих видатків до розрахункового річного показника збільшився порівняно з відповідним показником 2000 р. з 112,0 до 141,7 %.

Видатки на фізичну культуру та спорт за 2001 рік порівняно з 2000 р. збільшилися на 4,0 млн грн або на 35,0 % і склали 15,5 млн грн. Рівень виконання цих видатків в порівнянні з минулим роком збільшився з 118,8 до 190,8 %.

Серед інших видатків вище загального рівня виконання зведеного бюджету області за 2001 р. здійснені видатки за такими напрямками:

- видатки на програми соціального захисту населення, неповнолітніх за 2001 р. збільшилися на 47,7 млн грн або 95,4 % і склали 97,7 млн грн;
- видатки на житлово-комунальне господарство за 2001 р. збільшилися порівняно з 2000 р. на 33,3 млн грн або на 73,4 % і склали 78,7 млн грн. Рівень виконання цих видат-



ків до затвердженого показника збільшився порівняно з відповідним показником попереднього року з 91,3 до більш ніж 100,0 %;

– видатки на засоби масової інформації за 2001 р. збільшились порівняно з попереднім роком на 0,7 млн грн або на 50,9 % і склали 2,1 млн грн. Рівень виконання цих видатків до затвердженого показника збільшився порівняно з відповідними показниками за 2000 р. з 44,7 до більш ніж 100,0 %;

– видатки на будівництво за 2001 р. збільшились порівняно з минулим роком на 19,2 млн грн або на 88,9 %. Рівень виконання вказаних видатків до затвердженого показника збільшився порівняно з відповідним показником 2000 р. з 50,0 до 138,4 %.

Нижче загального рівня виконання зведеного бюджету області за 2001 р. здійснені видатки:

– на органи управління у 2001 р. зменшились проти 2000 р. на 2,8 млн грн або 5,7 % і склали 46,0 млн грн, але рівень виконання цих видатків до затвердженого показника збільшився порівняно з відповідним показником минулого року з 123,6 до 138,6 %;

– видатки на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави в 2001 р. зменшились з 11,9 млн грн до 11,6 млн грн або на 0,3 млн грн (на 2,6 %). Рівень виконання до затвердженого плану в 2001 р. склав 141,5 проти 86,8 %;

– видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в 2001 р. зменшились у порівнянні з попереднім роком на 37,9 % або на 49,7 млн грн і склали 81,3 млн грн.

Рівень виконання цих витрат порівняно з відповідним показником минулого року зменшився з 87,8 до 85,7 %.

Збільшились у 2001 р. видатки на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику на 17,4 млн грн. Рівень виконання до затвердженого плану склав у 2001 р. 141,7 проти 52,8 % у 2000 р.

Не виконані планові завдання у 2001 р. по поверненню бюджетної позики (при плані 43,4 млн грн повернено 30,8 млн грн або 70,9 %).

Слід зазначити, що по деяких функціях відбувається суттєве відхилення структури фактичних видатків за звітний період від структури запланованих видатків.

Зменшення питомої ваги здійснених видатків порівняно з відповідним плановим показником спостерігається по охороні здоров'я на 4,2 відсоткових пунктів, по соціальному захисту та соцзабезпеченню – на 5,3, по освіті – на 3,1, по транспорту, дорожньому господарству, зв'язку, телекомунікаціях та інформатиці – на 2,0 відсоткових пунктів.

Збільшення питомої ваги видатків у загальній їх сумі порівняно з відповідним плановим показником мало місце по утриманню органів управління – на 3,4 відсоткових пунктів, будівництво – на 0,5 відсоткових пунктів, спеціальний фонд без трансфертів – на 5,9 відсоткових пунктів), інші видатки – на 2,2 відсоткових пунктів).

Зменшення питомої ваги фактичних видатків у загальній їх сумі порівняно з попереднім роком відбулося по таких галузях:

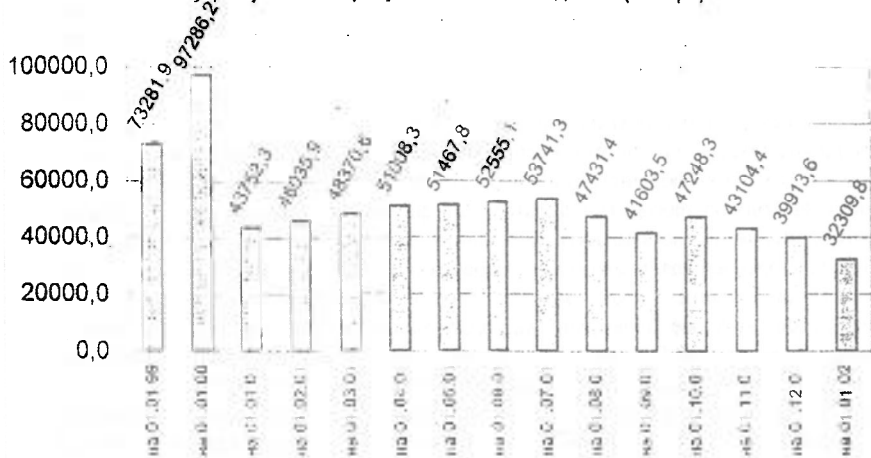
- охорона здоров'я – на 4,3 відсоткових пунктів;
- державне управління – на 1,8 відсоткових пунктів;
- освіта – на 1,1 відсоткових пунктів;
- спеціальний фонд без трансфертів – на 6,4 відсоткових пунктів;
- інші видатки – на 4,1 відсоткових пунктів;
- культура і мистецтво – на 0,3 відсоткових пунктів.

Збільшення питомої ваги видатків у загальній їх сумі видатків порівняно з 2000 р. відбулося по таких функціональних кодах витрат:

- соціальний захист та соціальне забезпечення – на 14,4 відсоткових пунктів;
- житлово-комунальне господарство – на 1 відсотковий пункт;
- будівництво – на 0,8 відсоткових пунктів;
- транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика – на 0,9 відсоткових пунктів.

Слід відмітити, що станом на 01.01.2002 р., кредиторська заборгованість бюджетних установ, які утримуються за рахунок місцевих бюджетів, у порівнянні з даними заборгованості станом на 01.01.2000 р., зменшилась більш ніж у 3 рази, а в порівнянні з даними на 01.01.2001 р. – зменшилась майже в 1,5 рази і склала 32,3 млн грн.

Динаміка кредиторської заборгованості бюджетних установ, які утримуються за рахунок місцевих бюджетів (тис.грн)



Взагалі завдання підтримки бюджетної та макроекономічної збалансованості, покладені в основу бюджетної політики України, повинні забезпечити максимальну захищеність, зокрема місцевого бюджету, від впливу зовнішніх факторів. Це – підвищення потенціалу неподаткових надходжень, формування бюджету розвитку, підвищення частки власних доходів на постійно діючій законодавчій базі поряд з регулюючими доходами, що встановлюються за нормативами перерозподілу доходів між бюджетами різних рівнів, скорочення витрат на утримання органів місцевого самоврядування, сумісне з державним бюджетом фінансування галузей ринкової інфраструктури, правоохоронної діяльності, науки, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів та ін.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України / Уклад. Л. Маргорська. – Х.: Фактор, 2002. – 184 с.
2. Бюджетна система / За ред. В. Опаріна. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.

УДК 330.35:336.143

*Т.К. МОСЕЙЧУК*

## ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

*Рассмотрены институциональные предпосылки оптимизации бюджетных потерь и возможности использования экспансионистской политики ради экономического роста.*

Оптимизация бюджетных расходов неминуемо сталкивается с вопросом о целях, которые преследуются бюджетной политикой. В условиях, когда достигнута определенная макроэкономическая стабильность, важным становится определение государственной политики, в том числе и бюджетной, которая могла бы привести к устойчивому экономическому росту.

Особенностью модели централизованной экономики являлось детерминированность экономического развития государственной политикой. Спрос создавался государством и формировал всю структуру экономики.

Бюджетная политика Украины, в частности структура расходов бюджета, сохраняет черты всеобъемлющей политики, воздействующей на совокупное предложение. Даже теоретическое представление бюджетной политики в нашей стране еще не лишено иллюзий о возможности формирования бюджетной политики, стимулирующей экономический рост. Исходя из теории государственных финансов, в вопросе об оптимальной бюджетной политике можно выделить две главные проблемы.

1. Институциональная возможность выработки оптимальной фискальной политики.

Экономика Украины характеризуется столкновением противоречивых экономических интересов, которые блокируют выработку единого подхода к направлениям государственных расходов. Почти все существующие в Украине отрасли экономики уже включены в список приоритетных. Процесс принятия решений в области государственных финансов исследован теориями общественного выбора, политического конъюнктурного цикла, коллективных решений и другими институциональными теориями. Принятию оптимального бюджета и фискальной политики предшествует выработка демократических механизмов, инструментов контроля над деятельностью госаппарата и ограничения государственного присутствия в экономике. Об отсутствии такой системы в Украине свидетельствует "ручное управление бюджетом", "индивидуальная адаптация" [1], проявляющаяся в оттоке капитала и расширении теневой экономики.

2. Теоретическая дискуссия между кейнсианским и монетаристским подходом об эффективности дискретной фискальной политики.

Как известно, с точки зрения воздействия на экономический рост, бюджетная или фискальная политика подразделяется на экспансионистскую и ограничительную. Экспансионистская политика применяется для стимулирования роста экономики за счет совокупного спроса путем повышения государственных расходов или снижения налогов. Эти методы могут применяться одновременно. Ограничительная политика, соответственно, предполагает рост налогов или сокращение бюджетных расходов или их одновременное применение. При этом структура совокупного спроса меняется.

Считается, что кейнсианская модель усматривает однозначную связь между экспансионистской фискальной политикой и экономическим ростом. Монетаризм критикует

возможность экономического роста за счет экспансионистской политики, используя так называемый “эффект вытеснения”, согласно которому величина расходов, сделанных правительством, означает уменьшение инвестиций частного сектора в производства. Следовательно, общий прирост инвестиций за счет такой фискальной политики равен нулю.

$$C + S + (T - tr) = C + I + G + NX,$$

где  $C$  – потребление,  $S$  – частные сбережения,  $T$  – налоги,  $tr$  – трансферты,  $I$  – инвестиции,  $G$  – государственные расходы,  $NX$  – чистый экспорт.

Откуда:  $S + (T - tr - G) + (-NX) = I,$

если правительство тратит больше, чем получает, то  $(T - tr - G) < 0$ , следовательно, государство начинает тратить частные сбережения.

В действительности противоречия по этому вопросу между кейнсианским подходом и монетаристским не столь остры, так как, предлагая расширить расходы бюджета, Кейнс предусматривал неравновесное состояние экономики и соглашался с выводами монетаризма, если речь шла об экономике полной занятости [2]. Монетаристы методологически опираются на классическую концепцию полной занятости, предполагая, что экономика работает на границе производственных возможностей.

Рассматривая современную экономику Украины как неравновесную, можно ли говорить о правомерности использования кейнсианского подхода для достижения экономического роста? Казалось бы, при условии уровня ВВП далекого от номинального, огромного количества свободных экономических ресурсов можно рассчитывать на стимулирующее влияние расходов госбюджета.

Подходя к вопросу о применимости кейнсианской бюджетной политики нужно помнить, что ее применение предполагает наличие определенных институциональных условий, таких как структура экономики, не подверженная трансформационному шоку, рынок капитала, рынок рабочей силы.

Стимулирование совокупного спроса через расходы госбюджета означает, что государство непосредственно воздействует на структуру потребления (через налоги и трансферты) и на структуру производства (также посредством налоговой политики и путем государственных закупок и государственного финансирования). В условиях продолжающейся структурной перестройки экономики формированием государственных финансов проходит под воздействием противоречивых экономических сил, где в противоречие входят интересы обломков бывшей централизованной экономики, теневой экономики и интенсивно развивающегося частного сектора. Такие институциональные условия порождают объективную ситуацию неэффективности государственных инвестиций, связанных с компонентой  $G$ . Предприятия, избранные как образцы государственной промышленной политики, демонстрируют темпы роста ниже, чем остальные. Бюджетные средства по-прежнему перекачиваются в тень. Коммунальные предприятия – хронически убыточные.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Принятие оптимальной бюджетной политики объективно ограничено на современном этапе развития экономики борьбой экономических и политических сил, а так же не сложившимися еще механизмами демократического контроля над государственным аппаратом.

2. Дискретная политика, выраженная в росте компонента  $G$ , должна быть ограничена. Больше внимание законодатель должен уделить формированию встроенных автоматических стабилизаторов фискальной политики (в том числе компонента  $tr$ ).

3. Экспансионистская фискальная политика даже при наличии свободных экономических ресурсов вытесняет частные инвестиции из экономики. Что ухудшает структуру совокупного спроса. Предпочтение в области государственных финансов должно быть отдано монетарной политике, непосредственно влияющей на инвестиционную составляющую совокупного спроса.

#### Литература:

1. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

2. *Дж. Кейнс.* Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики: В 2-х т. – Т. 2. – М.: ЭКОНОВ, 1993. – 486 с.

УДК 336.143.2

А.О. НАДТОЧІЙ

### ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

*Бюджетний механізм розглянуто як сукупність форм і методів створення й використання фінансових ресурсів держави, наведено методи формування бюджетів та міжбюджетних відносин.*

Поступово в Україні здійснюється перехід від старої системи формування місцевих бюджетів, що спиралася на розщеплення податків, до більш прозорої системи їх закріплення за певними рівнями бюджетів і застосування трансфертів вирівнювання.

Бюджетний кодекс прискорює процес формування і затвердження місцевих бюджетів шляхом переходу системи обчислення трансфертів на формульну основу. Обсяги трансфертів вважаються визначеними після другого читання законопроекту про державний бюджет, що дає змогу місцевим органам влади починати процес формування місцевих бюджетів.

Для формування доходів і видатків бюджету повинен застосовуватись комплекс соціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для регулювання економічних і соціальних процесів у вигляді бюджетного механізму як складової ланки системи управління економікою. Основною метою цього регулювання є фінансове забезпечення темпів і пропорцій розвитку економіки, а також соціальних гарантій населенню.

Формування й використання фондів фінансових ресурсів для задоволення загальнодержавних потреб, а також потреб підприємницьких структур і населення здійснюються на основі відповідних нормативних актів, які послужили основою для розробки методичних положень, що визначають техніку мобілізації та використання цих ресурсів, обов'язки суб'єктів, які беруть участь у цих процесах, тощо.

Призначення бюджетного механізму зводиться до двох основних функцій: фінансового забезпечення та фінансового регулювання економічних і соціальних процесів у державі. Слід зауважити, що вказані функції є певною теоретичною абстракцією. В іс-

нуючій практиці фінансове забезпечення одночасно виконує функцію регулювання і аналогічно регулювання здійснюється через фінансове забезпечення.

Кількісна та якісна характеристика бюджетного механізму проявляється в тому, яка величина фінансових ресурсів мобілізується і витрачається за відповідними рівнями господарського управління і яка технологія їх мобілізації і витрачання. Тут дуже важливо правильно вибрати саму техніку цих процесів, тобто суб'єкт і об'єкт мобілізації і витрачання фінансових ресурсів, показники, ставки, норми, санкції, пільги, мається на увазі весь інструментарій здійснення руху фондів грошових коштів. Так, бюджетне забезпечення здійснюється шляхом використання методів бюджетного фінансування, самофінансування, кредитування тощо. Кожний із цих методів має свою особливість практичного застосування. При бюджетному фінансуванні враховуються умови визначення обсягів фінансування, періодичність передачі коштів, норми витрат на конкретний вид витрат та ін. При кредитуванні визначаються умови надання кредитів. При самофінансуванні проводяться розрахунки доцільності та ефективності витрачання власних коштів, форми їх мобілізації тощо.

Проте бюджетне забезпечення має й інший бік свого здійснення. Для того щоб профінансувати відповідні заходи або програми, необхідно відпрацювати і законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів за допомогою податків, зборів та інших платежів. Це дуже важлива складова бюджетного механізму в цілому, вона часто розглядається як самостійна ланка господарського механізму під назвою податковий механізм. Проте і мобілізація коштів, і їхнє використання – це єдиний бюджетний механізм.

Бюджетне регулювання – це метод здійснення державою функцій управління економічними і соціальними процесами в державі при використанні фінансів. Бюджетне регулювання застосовується при формуванні бюджетів шляхом виділення коштів за нормативами загальнодержавних податків бюджетам нижчого рівня для збалансування видатків, у яких відображається реальна потреба в коштах господарств і соціально-культурної сфери областей, міст, районів, селищ і сіл. Якщо закріплені доходи від загальнодержавних податків, обчислені за нормативами, не покривають видатків, при затвердженні державного бюджету для областей передбачається дотація, субвенція чи субсидія.

При формуванні й регулюванні бюджетів використовують такі методи:

- податковий метод, який дає змогу мати платежі за встановленими і ставками;
- метод перерозподілу регулює бюджети через нормативи відрахувань;
- метод коефіцієнтів регулює через коефіцієнти збільшення доходної (підвищення заробітної плати бюджетних організацій) та видаткової частини бюджету;
- нормативний метод застосовується в випадках, коли доходи до бюджету від податків та інших платежів встановлюються за затвердженими нормативами;
- дотації дозволяють провести збалансування дохідної частини бюджету при дефіциті за рахунок коштів бюджету вищого рівня;
- субвенції – кошти, що передаються з вищестоящого бюджету бюджетам нижчого рівня на фінансування цільових програм та заходів. Завершальним етапом бюджетного регулювання є збалансованість бюджетів за доходами і видатками, тобто застосовується балансовий метод.

На органи місцевого самоврядування покладені обов'язки щодо фінансування окремих видів видатків (власні повноваження), які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Для фінансування цих повноважень органи місцевого самоврядування мають власні джерела доходу, а саме: місцеві податки і збори, 60 % плати за землю, податок на промисел та ін. (ст. 69 БК).

Використовуючи фінанси, держава шляхом встановлення форм і методів мобілізації фінансових ресурсів та їх використання стимулює або локалізує ті чи інші явища і процеси в державі. Так, виділяючи кошти на розвиток економіки, держава стимулює розвиток таких виробництв, які в умовах ринку не можуть забезпечити свій розвиток за рахунок власних ресурсів. Шляхом диференціації ставок і пільг досягається прискорення або стримування розвитку окремих виробництв, робіт і послуг.

Бюджетний механізм у цілому – це принципова схема практичного використання фінансів в економіці держави, їх впливу на відповідні процеси.

Використання бюджетного механізму та запровадження жорсткого контролю за цільовим використанням бюджетних коштів через казначейський контроль державного та місцевого бюджету дозволить ефективно формувати і використовувати фінансові ресурси.

#### Література:

1. Закон України “Про державний бюджет на 2002” // Фінанси України. – 2002. – № 3.
2. Шиснікова О.М. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – № 4.
3. Прядко В.В. Особливості формування бюджетів місцевого самоврядування на 2002 рік // Фінанси України. – 2002. – № 4.

УДК 336.14

С.В. НЕТЕСА

### НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

*Висвітлено недоліки бюджетної системи, що зашкоджують формуванню збалансованого бюджету, від якого залежить рівень економічної стабілізації та економічного зростання в Україні. Визначено основні напрями, в яких необхідно працювати для побудови ефективної бюджетної системи.*

Державний бюджет є передумовою фінансової стабільності держави і повинен виконувати функцію фінансової конституції. Сьогодні Україна ще не має ефективної бюджетної системи. До 1999 р. спостерігався значний дефіцит бюджету, а в першому кварталі 2002 р. до загального фонду державного бюджету надійшло 7,3 млрд грн, або 91,3 % до плану на відповідний період. Це свідчить про недосконалість бюджетного процесу в Україні [1, с. 26].

Дуже часто закладені в проект бюджету показники не відображають реальної ситуації в економіці. Тіньова економіка, за оцінками фахівців, у нашій країні становить не менш як 50 %. Не ведеться навіть елементарного обліку тіньових підприємств, тому часто фінансові показники не відбивають реальної дійсності [Там же].

Ринкова економіка сьогодні потребує децентралізації державного управління. Нині необхідно розвивати місцеве самоврядування, створювати систему горизонтальних

зв'язків між регіонами. Тому для нормального бюджетного процесу слід створити чітку систему взаємовідносин: передача повноважень – відповідальність – контроль.

За рішеннями, пов'язаними із бюджетними коштами, слід запровадити чітку систему відповідальності, навіть до кримінальної. Лише в такий спосіб можна ефективно боротися з порушеннями законодавства [2, с. 4].

Тому для побудови збалансованої бюджетної системи необхідно:

- внести зміни в законодавчі акти щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства, особливо підсилити кримінальну відповідальність;
- продовжувати політику посилення самостійності місцевих органів влади, удосконалюючи також функції контролю за їхньою роботою;
- поетапно підвищити оплату праці держслужбовців шляхом скорочення чисельності апарату, і тоді держслужбовець цінуватиме свою посаду, ефективніше працюватиме;
- розділити повноваження і відповідальність учасників бюджетного процесу. Насамперед це стосується законодавчої і виконавчої гілок влади. Усі процеси бюджетної системи настільки політизовані, що сьогодні дуже важко розібратися в наслідках рішень, прийнятих державними органами [1, с. 28].

Тільки після реалізації цих завдань бюджет стане фінансовою конституцією держави, а всі бюджетні процеси будуть зрозумілими й ефективними для всіх його учасників.

#### Література:

1. Ісмаїлов А.Б. Бюджетний процес та напрями його удосконалення // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 26 – 28.
2. Тихонов В. Бюджет тривоги і сподівання // Урядовий кур'єр. – 2000. – 16 серпня. – № 149. – С. 4.

УДК: 336.142.3:352

Р.М. ОСТАПЕНКО

### СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*The article deals with the necessity of the broadening of financial base of local budgets formation and the necessity of urgent adoption of a new code under these circumstances.*

За останні роки особливо різко проявились недоліки існуючої бюджетної системи України, які неможливо було вирішувати шляхом внесення змін до Закону України “Про бюджетну систему та бюджетний устрій”. Насамперед, це невідповідність Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Надзвичайно гостро постали питання регулювання міжбюджетних взаємовідносин. Недосконалість бюджетної системи, чинної правової бази, правова неврегульованість багатьох питань бюджетної діяльності стали характерною рисою бюджетного законодавства, що призвело до поглиблення затяжної бюджетної кризи. Це становило ускладнювали протиріччя законодавчих актів між собою та між законодавчими актами і підзаконними актами з питань бюджету.



Тому виникла необхідність розробки єдиного документу, який міг би сконцентрувати в собі врегулювання більшості питань, що стосуються бюджетних взаємовідносин.

Прийняття Бюджетного кодексу України, який визначив нову систему міжбюджетних відносин на основі подальшої децентралізації функцій і повноважень між різними рівнями органів влади та наближення суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання, посилення ролі місцевого самоврядування через запровадження прозорої та стабільної системи взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами, дозволить підвищити роль територіальних громад у наповненні бюджетів, у першу чергу на видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Кодекс чітко розмежовує державний і місцеві бюджети, руйнуючи при цьому старий принцип, названий бюджетною "матрьошкою", який до того ж суперечить вимогам Конституції. Раніше приймався державний бюджет, орієнтуючись на який приймалися обласні, районні, міські, селищні та сільські бюджети. Бюджетний кодекс передбачає розмежування бюджетів місцевого самоврядування (бюджети міст, сіл, селищ) та регіональних бюджетів (обласні та районні), тобто вони будуть співіснувати паралельно без тієї залежності, що існувала раніше. Це означає, що обласна чи районна рада не зможе своїм рішенням змусити міську або сільську раду виконати певний трансферт – віддати або отримати певні бюджетні кошти. Таким чином, бюджети місцевого самоврядування стануть більш автономними. З одного боку, це дає більше прав, а з іншого – накладає більше повноважень і обов'язків.

Одна із концептуальних проблем бюджетної системи України, яка існувала до прийняття кодексу, – це неурегульованість доходних джерел, закріплених за місцевим самоврядуванням.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, за місцевими бюджетами на стабільній і довготривалій основі закріплені відповідні доходні джерела, які й назвали "кюшик доходів бюджетів місцевого самоврядування". Це має забезпечити стабільність у формуванні місцевих бюджетів, оскільки центральні органи виконавчої влади, тобто уряд, позбавляються можливості так званого, "ручного" втручання у формування місцевого бюджету, але це все неможливо без прийняття нового податкового кодексу та розподілу податкових повноважень між всіма рівнями влади.

У 2002 р. згідно з положеннями Бюджетного кодексу за рахунок між-бюджетних трансфертів фінансуються наступні видатки: відшкодування витрат на надання населенню житлових субсидій; державна допомога сім'ям з дітьми; державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям – інвалідам; утримання притулків для неповнолітніх; допомога по догляду за інвалідом 1 чи 2 групи внаслідок психічного розладу; виплата компенсацій реабілітованим; інші програми з соціального захисту населення.

У доходній частині місцеві бюджети повинні одержати значне і динамічно зростаюче джерело доходів у вигляді прибуткового податку з громадян. Трансферти, що надходять до місцевих бюджетів, розраховуються за формою, яка забезпечує більшу передбачуваність доходів місцевих бюджетів. Бюджетна стабільність дозволяє місцевим органам влади планувати свої видатки на довгострокову перспективу і розглядати можливі варіанти інвестування.

Стабільність доходів, яка буде гарантована новим податковим кодексом, створить місцевим органам влади кращі можливості вирішення соціально-економічних програм

та дасть можливість довгострокового економічного планування економічного розвитку регіону.

Вкрай необхідна жорстка система контролю за інфляційними процесами і заборона економічно необґрунтованих інвестицій без розробки цільових програм інвестування пріоритетних напрямків розвитку конкретного виробництва із значним економічним ефектом.

Аналіз європейського досвіду місцевого самоврядування свідчить, що місцеве самоврядування ефективне лише в тому випадку, якщо воно спирається на реальне фінансове підґрунтя, яке потрібне місцевій владі для того, щоб самостійно вирішувати питання місцевого значення. Спочатку фінансова самостійність – потім реальне самоврядування. Тому одним із наріжних каменів побудови місцевого самоврядування, його ефективної діяльності, безумовно, є фінансова база, тобто місцевий бюджет.

Але, на жаль, значне коло проблем становлення фінансів місцевих органів влади в Україні поки що залишається нерозв'язаним. Нестабільність доходної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівні економічного розвитку регіонів і умовах життя в них потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Тягар проблем, які нагромадилися, негативно позначається на розвитку регіонів.

Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна з точки зору економічної доцільності децентралізація влади й адекватний розподіл відповідальності повноважень, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування завжди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них – джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій [3].

Усе це повинен забезпечити новий податковий кодекс, без якого на практиці неможливе реальне формування доходної частини бюджетів усіх рівнів.

Проблеми, що виникають в процесі формування та виконання місцевих бюджетів на сучасному етапі, розширення прав органів місцевої влади і місцевого самоврядування, потребують термінового вирішення, оскільки старі підходи вже не можуть ефективно працювати в умовах змінених форм власності і трансформація усіх сфер суспільного життя.

Комплекс заходів щодо розробки економічної і фінансової політики держави, реформування системи бюджетів в поєднанні з розбудовою демократичних засад державного управління та створення діючого інституту місцевого самоврядування дозволить стабілізувати економіку і надати їй позитивного поступального руху.

#### Література:

1. Закон України "Про бюджетну систему України" // Голос України. – 1995. – 18 серпня.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 231 с.
3. Бабиц П.С., Василенко Л.І. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. – 1998. – № 8.

УДК 351.74(352):336.14

*А.В. СЕРГЄЄВ, А.С. СПАСЬКИЙ*

## **ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ**

*Досліджено актуальну проблему формування місцевого бюджету, а саме – фінансування місцевої міліції як складової частини міліції України та виконавчого органу місцевого самоврядування, її перехід до самофінансування.*

З початком демократичних перетворень в Україні набув широкого розвитку інститут місцевого самоврядування. З прийняттям Конституції України місцеве самоврядування отримало конституційний статус, тобто воно стало однією із засад конституційного ладу України. Самоврядування на місцях реалізується виборними органами, які у свою чергу здійснюють фінансове та матеріальне забезпечення діяльності місцевого самоврядування, тобто органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети [1].

Вивчаючи порядок формування, розгляд та виконання місцевих бюджетів, треба враховувати можливість створення нових шляхів надходжень до місцевого бюджету, а також його витрати. Сьогодні до таких напрямків місцевого бюджетного формування відноситься діяльність місцевої міліції.

Але на шляху створення моделі фінансування місцевої міліції існують деякі перешкоди. По-перше, недосконалість існуючої законодавчої бази. Так, передбачалося, що після прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” і Указу Президента “Про створення місцевої міліції” буде прийнято цілий пакет законодавчих актів, спрямованих на деталізацію та конкретизацію діяльності підрозділів місцевої міліції, зокрема, Закону України “Про місцеву міліцію”, “Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо утворення місцевої міліції” тощо. Але поки що ці нормативні акти відсутні.

По-друге, відсутність правового закріплення інноваційних шляхів надходжень до місцевого бюджету, які пов’язані з функціонуванням підрозділів місцевої міліції. До них можна віднести:

- надання платних послуг патрулювання окремого району або мікрорайону певною групою патрульних, яких буде закріплено за даною територією і які будуть функціонувати на основі двосторонніх угод між місцевою міліцією та громадою даної території;
- створення та організація секцій: стрілкових, бойових мистецтв, спортивного орієнтування та шкіл поведінки в надзвичайних ситуаціях, тобто “шкіл виживання”;
- розробка на замовлення систем спостереження та охоронних сигналізацій;
- організація на договірних засадах охорони громадського порядку під час свят, банкетів, народних гулянь в іншій місцевості або на замовлення фізичних і юридичних осіб;
- надання послуг активного відпочинку певним групам населення, а саме: проведенню рибальства, полювання, військово-ігрових заходів (“Пейнт-Бол” та ін.).

Тобто сама сутність місцевої міліції поєднує в собі великий потенціал залучення грошових коштів від населення, що в майбутньому може стати одним з нових шляхів

надходжень до місцевих бюджетів. І ці надходження не будуть враховуватись при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а саме повністю осідати в місцевих бюджетах і використовуватись для фінансування діяльності підрозділів місцевої міліції.

По-третє, неврегульованість видатків на місцеву міліцію.

На сьогоднішній день у главі 14 Бюджетного Кодексу України, яка регулює розмежування видатків між бюджетами, видатки на правоохоронну діяльність закріплено за Державним бюджетом України, а видатки на місцеву міліцію не враховано [2].

Хоч згідно з "Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами" розрахунок показника обсягу видатків на утримання підрозділів місцевої міліції офіційно закріплено [3]. Ці видатки здійснюються з місцевого бюджету.

Так, підрозділи місцевої міліції як головні розпорядники бюджетних коштів подають бюджетні запити до фінансових управлінь даного регіону, які у свою чергу проводять аналіз бюджетного запиту з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. Далі керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету і передає його до виконавчого комітету місцевої ради народних депутатів, який готує проект рішення про відповідний місцевий бюджет [4].

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити пункти статей Бюджетного Кодексу України: пункт 1 статті 88, пункт 1 статті 89, пункт 1 статті 90 та пункт 1 статті 91, включивши до них окремим підпунктом "місцеву міліцію".

Оскільки прийняття нормативної бази щодо функціонування і чіткого відокремлення структурних підрозділів місцевої міліції від однорідних, їхньої централізації в один міський орган охорони правопорядку в окремому регіоні, законного закріплення платної діяльності призведе до їх більшої соціальної відкритості, економічної свободи, відсутності додаткових залучень з державного бюджету України, підвищення соціально-економічного стану їх співробітників, то це дозволить сподіватися на зменшення корупції в підрозділах місцевої міліції України та підвищення їх соціально-економічного, культурного та правового стану.

#### Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Бюджетний Кодекс України // Бюлетень Законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 2. – Ст. 50 – 57; К.: Юрінком Інтер, 2002.
3. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 1382 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 69 – 71.
4. Інструкція з підготовки бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів до проекту бюджету м. Харкова на 2003 рік, затверджена Наказом Головного управління бюджету та фінансів Харківської міської ради від 7 серпня 2002 р. № 23.

УДК 336.14(352):332.146.2

Р.Г. СОБОЛЬ

## **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ ШЛЯХОМ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Висвітлено формування фінансової бази місцевих бюджетів як один із шляхів вдосконалення регіонального управління економічними процесами. Проаналізовано основні джерела формування їх доходів. Запропоновано напрями зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів в умовах сталого соціально-економічного розвитку регіонів.*

В умовах переходу економіки України до сталого соціально-економічного розвитку надзвичайно гостро постає проблема фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Саме місцеві бюджети відіграють велику роль в економічному та соціальному розвитку певного регіону. Через державний і місцевий бюджети та інші ланки бюджетної системи держава в особі центральних та місцевих органів влади здійснює управління на всіх рівнях, впливає на соціально-економічні процеси, забезпечує фінансування таких сфер, як культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення, а також житлово-комунальне господарство.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування найтісніше пов'язані з розв'язанням проблем економічного і соціального розвитку регіону. Вони найгостріше відчувають недоліки та складності функціонування фінансової системи країни.

Самоврядування регіону реальне тільки тоді, коли у нього є можливість стабільно фінансувати свою діяльність із місцевого бюджету. Основу самостійності місцевого бюджету становлять власні та закріплені доходи, проте законодавство України не дає детального переліку власних доходів місцевих бюджетів. До них належать місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі та ін. Закріпленими називаються такі доходи, які закріплюються за певним бюджетом [1].

Доходи місцевих бюджетів значною мірою залежать від фінансових ресурсів регіону та галузевої структури господарського комплексу, рівня реструктуризації та комплексного економічного розвитку регіону.

До фінансових ресурсів регіону включають:

- місцеві бюджети всіх рівнів;
- загальнодержавні та позабюджетні фонди;
- кредитні ресурси;
- фінанси суб'єктів господарювання;
- іноземні інвестиції;
- внутрішні запозичення у населення.

Питання формування місцевих фінансів можуть бути пов'язані з реалізацією, в першу чергу, певних правових аспектів і, зокрема, з прийняттям Бюджетного кодексу. Відповідно до чинного законодавства гарантії місцевого самоврядування в Україні, як і в інших державах, розуміються як організаційна самодостатність, тобто як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції та законів України (Конституція України, ст. 140, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ст. 2, п. 1).

Однак в Україні до цього часу чітко не визначено сферу повноважень органів місцевого самоврядування (у тому числі функцій, що виконуються ними під власну відповідальність). На жаль, чіткий розподіл компетенцій щодо розв'язання державних завдань не зафіксований ні в Конституції України, ні в Законі України "Про місцеве самоврядування". Ця правова невизначеність розмиває рамки бюджетних компетенцій, не дозволяє чітко визначити доходи і витрати за видами місцевих бюджетів у проекті Бюджетного кодексу.

Чинна практика свідчить про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні й спортивні заклади); вони є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, рідше частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів [3].

Надзвичайно обмеженими є права місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів. Зокрема, статтею 18 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" встановлено, що 01.01.1999 р. кошти усіх державних і місцевих позабюджетних фондів (крім Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України) зараховуються до відповідних бюджетів і витрачаються на заходи, передбачені законодавством. Органи місцевого самоврядування позбавлені можливості створювати валютні фонди ще з 1993 р. Запровадження таких жорстких обмежень було спричинено численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів надходженням до них коштів, замість надходжень до місцевих бюджетів, відсутністю дієвого контролю за використанням фондів [1].

В Україні місцеві позики не набули належного поширення, як це практикується у розвинених країнах, внаслідок неврегульованості правових та організаційних процедур їхнього розміщення та обігу, нерозвиненості інфраструктури фондового ринку, відсутності вільних коштів у підприємницьких структурах і населення, недовіри до державних цінних паперів тощо [2].

Але головне, що, на наш погляд, перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик, – це відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

Отже, останніми роками спостерігається звуження сфери застосування і навіть відмирання багатьох інституцій, притаманних місцевим фінансам. Склалося становище, при якому поняття місцевих фінансів в територіально визначених межах у більшості випадків обмежується лише відносинами формування і використання коштів місцевих бюджетів.

З огляду на це зауважимо, що розв'язання проблем потребує комплексного підходу, а також внесення змін до законів "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні". Практика їх застосування свідчить про недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному рівні.

Залежність місцевих бюджетів від центрального уряду, а отже, від державного бюджету можна зменшити шляхом надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки і самостійно встановлювати ставки оподаткування (при

контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування). Це сприятиме встановленню справжньої фінансової самостійності місцевого самоврядування. Система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об'єктів оподаткування не виділятимуться окремі об'єкти для цілей місцевого оподаткування.

Необхідно переглянути склад місцевих податків і зборів із метою посилення їхньої фіскальної ролі, віднести до місцевих окремі загальнодержавні податки і збори, які в даний час є закріпленими за місцевими бюджетами. Самостійність місцевих бюджетів, а отже, і фінансова незалежність органів місцевого самоврядування повинна бути підкріплена наданням їм права самостійного встановлення місцевих податків і зборів.

Отже, ці та інші підходи зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів можуть бути використані для стабілізації економічного розвитку регіону та вдосконалення регіонального управління економічними процесами.

### Література:

1. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 14 – 23.
2. Василюшен М.М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 125 – 128.
3. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34 – 39.

УДК 336.14:352

Г.С. ПРОНЬКІНА

## ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

*Прийняття Бюджетного кодексу в Україні повинно забезпечити процес складання і виконання бюджету чіткими законодавчими нормами. З уведенням його в дію розпочався новий, поглиблений процес бюджетного реформування.*

Особливо реформи торкнулись місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Фінансова система, що діє в Україні, тільки тоді стане ефективною, коли в її складі, поряд з державними фінансами, чільне місце буде належати місцевим фінансам як самостійній ланці та сформується найефективніша модель управління ними.

Бюджетний кодекс, який в цілому врахував і відповідає інтересам органів місцевої влади всіх рівнів, принципи бюджетної системи, такі як самостійність, зацікавленість органів влади в розвитку дохідної бази, передбачуваність, перестануть бути лише декларованими.

Розподіл доходів місцевих бюджетів на власні, тобто доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і закріплені, від прогнозних надходжень яких залежать обсяги трансфертів місцевому бюджету, значною мірою мають стимулювати збільшення їх надходжень та ефективного використання коштів.

У Бюджетному кодексі України здійснено розмежування видатків між бюджетами, виходячи із принципу субсидіарності, який вимагає забезпечити максимально можливе наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Таким розподілом чітко закріплено відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за належне виконання делегованих державою повноважень, дотримання єдиних стандартів у наданні соціальних послуг на території держави, забезпечення бюджетними коштами цих повноважень та ефективне використання коштів бюджету.

І головне надбання місцевих органів, що закріпив Бюджетний кодекс, це новий механізм розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів відповідно до нормативів бюджетної забезпеченості на душу населення, споживача послуг, а також формульний підхід до розрахунку трансфертів.

Це сприяє підвищенню прозорості й об'єктивності бюджетного процесу. Доведення розрахунків, визначених на основі формульного підходу по доходах і видатках до кожного міста обласного значення, району й обласної ради, дасть змогу місцевим бюджетам стати самостійнішими, стабільнішими і передбачуванішими.

Однак проведена робота з формування місцевих бюджетів на 2002 р. і 2003 р. свідчить про те, що як в бюджетній політиці, так і в провадженні її в життя існує немало проблем. Для їх усунення необхідне подальше вдосконалення низки положень Бюджетного кодексу, прийняття податкового кодексу, внесення змін до багатьох законів і підзаконних актів, урегулювання численних правових питань, негаразди в яких відчутні для практиків-спеціалістів, причетних до бюджету.

До них, у першу чергу, належать питання зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, забезпечення потреби в бюджетному фінансуванні і ефективне його використання, а саме:

1. На сьогоднішній день стабільність місцевих бюджетів не забезпечується державними гарантіями.

Закріплення за місцевими бюджетами доходних джерел передбачає певну реальність їх одержання.

Відповідно до статті 103 Бюджетного Кодексу України надання щорічно державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися внесенням змін до Закону України "Про Державний бюджет" на поточний бюджетний рік, що передбачають надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Проте протягом року Верховною Радою України надаються пільги по сплаті земельного податку, що повністю належить місцевим бюджетам, без компенсації доходів, які випадають.

У зв'язку з цим, при прийнятті таких законів обов'язковою нормою їх введення повинна бути стаття щодо вирішення питання з надання відповідної компенсації, а також пункт 3 статті 27 Бюджетного Кодексу необхідно доповнити реченням наступного змісту: "При цьому, обов'язковою умовою введення в дію законів, що надають додаткові пільги, які призводять до зменшення доходів бюджетів органів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, є одночасне виділення субвенцій на компенсацію втрат".

2. Статтею 66 Бюджетного Кодексу України до складу доходів обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів включено 25 % плати за землю, що справляється на відповідній території області, що зараховуються обласному бюджету, 15 % від суми, що справляється на території району – районному бюджету.



Оскільки обласна та районні ради виконують програми по загальнодержавному розвитку області, району, а необхідних для цього доходів не вистачає (на виконання програми власних доходів практично не мають), необхідно внести зміни до статті 69 та віднести плату за землю для обласних і районних бюджетів до доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів, вилучивши це із статті 66.

3. Для підвищення зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні доходів, що зараховуються згідно з Бюджетним Кодексом України до Державного бюджету України, було б доцільно встановити відрахування від них до місцевих бюджетів. Це міг би бути податок на прибуток підприємств усіх форм власності (крім комунальної, що зараховується в розмірі 100 %). Це дасть змогу покращити і платіжну дисципліну підприємств, оскільки недоїмка по платежах до Державного бюджету в порівнянні з початком 2002 р. значно зросла, а до місцевих – знизилась.

4. Необхідно вдосконалити формули для обрахунку відносних видаткових потреб місцевих бюджетів по виконанню делегованих повноважень. Формули повинні складатися з трьох основних компонентів: середньодушових видаткових норм, населення відповідного району, міста, області та коефіцієнтів (індексів) бюджетних потреб, що враховують особливості конкретної адміністративно-територіальної одиниці відносно середнього по Україні показника.

5. Слід затвердити достатні науково-обґрунтовані нормативи бюджетної забезпеченості на реалізацію програм у галузях освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, утримання органів місцевого самоврядування, як це передбачено статтею 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". На сьогоднішній день нормативи бюджетної забезпеченості визначено, виходячи з наявних коштів, а не з рівня мінімальних соціальних потреб.

6. На подальшому розвитку матеріальної бази освіти, охорони здоров'я, культури та інших галузей, які фінансуються з місцевих бюджетів, негативно позначиться і розпорошеність передбачених на капітальні вкладення коштів, що впливає із положень кодексу. При цьому не всі міста і райони розпочали новий етап реформування в однакових умовах. Концентрація фінансових ресурсів раніше на обласному рівні допомогла в окремих із них побудувати школи, лікарні, газифікувати частину сіл. Однак тепер значна частина коштів від реалізації земельних ділянок і з інших джерел, що спрямовуються на будівництво, осідає в бюджетах рад базового рівня, але споруджувати самостійно навіть невеликий об'єкт вони будуть роками, а правил для їхньої кооперації, які б передбачали порядок організації роботи й акумулювання коштів на цю мету, не розроблено.

7. З метою реалізації Прикінцевих положень Бюджетного Кодексу України започаткувати, починаючи з бюджету 2003 р., побудову міжбюджетних відносин на рівні району, села, селища на основі затверджених нормативно-правових актів та формульних підходів.

Правова база формування сільських, селищних, міських (міст районного значення) на сьогодні не визначена. Положення Конституції України, Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині гарантій щодо забезпечення достатньої доходної бази місцевих бюджетів цього рівня для виконання покладених на них та делегованих їм державою функцій.

Практично ця норма сьогодні тільки продекларована. У зв'язку з відсутністю чітко визначеної, прозорої системи розподілу міжбюджетних трансфертів на рівні району виникають суперечності та складності із визначенням обсягу видатків сільських, селищних, міських бюджетів на виконання делегованих повноважень. Особливо загострились проблеми по тих бюджетах, де визначено кошти, що підлягають перерахуванню до районного бюджету у вигляді вилучення.

Так, Нововодолазькою районною радою рішенням сесії затверджено на 2002 р. кошти, що підлягають перерахуванню до районного бюджету Нововодолазькою селищною радою в сумі 251,9 тис. грн. Останньою ця сума при затвердженні селищного бюджету не затверджена. Позови районної державної адміністрації до Нововодолазького суду та господарському суду щодо відміни рішень селищної ради відхилені. Аналогічна ситуація в Дергачівському районі по міжбюджетних відносинах з міською радою.

Тобто, на практиці дієвість Бюджетного кодексу послаблюється відсутністю точних і ясних механізмів реалізації окремих його статей, у зв'язку з чим неможливо реалізувати на практиці надане право контролювати їх дотримання.

Подібних фактів можна навести ще багато. А це свідчить про те, що бюджетна реформа тільки розпочалась, вона ще далека до завершення.

Необхідно й далі вести роботу щодо запровадження чіткіших правил формування місцевих бюджетів, усунення неузгодженостей окремих положень Бюджетного кодексу і внесення змін до порядку їх реалізації, тобто треба якнайшвидше ліквідувати перешкоди й створити належні умови для становлення місцевих бюджетів як самостійного інституту.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України. – Х.: Фактор, 2002.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламентське вид-во, 1997.
3. Закон України “Про Державний бюджет України на 2002 рік”. – К.: Парламентське вид-во, 2002.

УДК 37.014.543

С.П. ЯРЕМЕНКО

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСУВАННЯ УСТАНОВ ОСВІТИ – ОДИН ІЗ ШЛЯХІВ РОЗВИТКУ ЇХ САМОСТІЙНОСТІ

*Розглянуто проблему децентралізації фінансування установ освіти, надання навчальним закладам повної фінансово-господарської самостійності, що повинно прискорити процеси реформування в освітній галузі.*

Обсяг фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах, як свідчить практика, не дає змоги вирішувати проблеми ефективного фінансування соціально-культурної сфери, в тому числі й освітньої галузі. Не розв'язує проблеми і діюча практика залучення позабюджетних коштів. Як відзначає О. Красій, до недавнього часу загальноосвітні установи мали власні додаткові кошти на базі навчальних майстерень і навчально-дослідних ділянок, а також за рахунок надання різноманітних сервісних послуг, здачі в оренду приміщень. Але сьогодні всі ці види діяльності не можуть приносити значних доходів. У цілому не виправдалися надії ентузіастів “госпрозрахункової” освіти на потовнення фінансових фондів галузі за рахунок надходжень від плати за додаткові послуги [9, с. 152]. Особливо гостро ця проблема виникає в тих місцях, де недо-

статньо розвинуті промисловість, підприємництво, існує великий рівень безробіття. Однак місцеві органи влади повинні забезпечити реалізацію конституційного права населення отримати безкоштовну повну загальну освіту.

Обмеження у виділенні бюджетних коштів на розвиток освіти безпосередньо позначилися на поширенні матеріально-технічної бази освітніх закладів, особливо в сільських районах. Не зважаючи на процеси реформування, які зараз відбуваються в освіті, все ж ця галузь переживає один з найважчих періодів свого розвитку. У 2002 р. на освіту витрачалося 7 % видатків Державного бюджету [3, с. 53]. Залишається поки що незмінним залишковий принцип її фінансування.

Виходячи з сучасних умов бюджетної політики, постає нагальна проблема створити людині рівні стартові можливості отримати повноцінну загальну середню освіту як у великих містах, так і в малих містечках, селищах, селах. Один із шляхів вирішення цього завдання полягає в децентралізації фінансування установ освіти, наданні навчальним закладам фінансово-господарської самостійності, що призведе до підвищення рівня незалежності і самостійності в цілому закладів освіти. С. Вдовенко відзначає, що "зміни в самій освіті вимагають забезпечити поступовий перехід від адміністративних, централізованих методів управління до самоврядування в навчальних закладах" [6, с. 180]. "З моменту прийняття Закону України "Про освіту" все ще недостатньо опрацьованими залишаються питання власності, господарської самостійності загальноосвітніх установ, а основне – відсутні реальні механізми захисту прав навчально-виховних закладів і процесів їх взаємодії із засновниками та органами державного управління", – підкреслює О. Красій [9, с. 153].

Досвід фінансово-господарської самостійності навчальних закладів не новий, він поширений в європейських країнах. Зокрема, в Італії в останні роки адміністративні повноваження були значно децентралізовані. Зараз у кожному освітньому закладі цієї країни управлінські функції виконуються шкільною радою і директором [10, с. 249]. У Великобританії прогресуюче законодавство розширило фінансові та керівні обов'язки шкіл. За законом 1988 р. шкільний управлінський орган та головний викладач інформуються про сумарний річний бюджет школи і повністю відповідають за його видатки [Там же, с. 262]. У перехідний період більшість країн Центральної та Східної Європи прийняли різні політичні рішення для адаптації освітніх бюджетів до змінених економічних обмежень: децентралізувалась відповідальність за фінансування, була розвинута інституційна та нормативна основа для забезпечення освітніх закладів більшою автономією стосовно мобілізації та розподілу ресурсів [Там же, с. 278].

В Україні також існують навчальні заклади, які мають фінансово-господарську самостійність і при цьому спостерігається економічний ефект. Так, в Тернополі всі установи освіти є самостійно-юридичними особами, а їх керівники є розпорядниками кредитів [12, с. 5]. Фінансово-господарську самостійність мають Сакаганський природничо-математичний ліцей м. Кривий Ріг, окремі навчальні заклади м. Комсомольськ Полтавської області.

Відповідно до дій держави в 2001 р. щодо фінансування освітньої галузі, можна сказати, що вона певним чином гальмує процеси децентралізації фінансування освітніх установ. Як відомо, в 2001 р. відбулася передача сільських шкіл на фінансування із районних бюджетів та їх обслуговування централізованою бухгалтерією відділу освіти. Як записано в Бюджетному Кодексі, головним розпорядником бюджетних коштів можуть бути виключно "...керівники відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій" [4, ст. 22], тобто розпорядником бюджетних коштів на

районному рівні є керівник відділу освіти. Обслуговування централізованою бухгалтерією навчальних закладів району призводить до виникнення певних перешкод у фінансово-господарському функціонуванні школи. Так, директор чи завгосп сільської школи змушений неодноразово на тиждень приїздити до райцентру (за 30 – 35 км), щоб оформити певні фінансові документи, отримати гроші на господарчі потреби чи зарплату та т. ін., що веде до зниження ефективності діяльності керівника школи.

Сьогодні у суспільстві спостерігаються тенденції щодо розукрупнення, роз'єднання суб'єктів господарювання. Фінансово-господарська централізація освітянської галузі, що існує зараз як рудимент адміністративно-командної системи, гальмує процеси реформи в освіті. По-перше, при централізованому фінансуванні розпорядником коштів є керівник відділу освіти, що додає суб'єктивності розподілу бюджетних коштів між закладами. По-друге, керівники навчальних закладів не мають повної самостійності у вирішенні фінансово-господарських питань, хоча згідно з Законами України "Про освіту", "Про загальну середню освіту" саме вони створюють необхідні матеріальні умови для здійснення нормального навчально-виховного процесу в очолюваних закладах. По-третє, в керівника навчального закладу та його працівників практично відсутня мотивація здійснення заходів щодо економії енергоресурсів, фонду заробітної плати, витрат на інші потреби, проведення роботи щодо матеріального заохочення працівників, бо вони реально не відчувають результатів своєї діяльності в цьому напрямку (практика показує, що інколи кошти, зекономлені однією школою на рівні відділу освіти можуть перерозподілятися на інші більш нагальні потреби). По-четверте, при фінансово-господарській централізації гальмуються темпи (мобільність) виконання керівниками освітніх закладів фінансово-господарських функцій, особливо, якщо школа розташована далеко від районного центру. По-п'яте, при діючій системі фінансово-господарського обслуговування освітніх закладів відсутня прозорість у доцільності, ефективності й оптимальності використання бюджетних коштів керівниками районного рівня.

Таким чином, децентралізація фінансування та перехід закладів освіти на фінансово-господарську самостійність прискорить процеси реформи в цій галузі, підвищить ефективність використання бюджетних коштів. Саме освіта має стати основним стратегічним фактором демократичного поступу, що забезпечуватиме перехід країни від екстенсивного розвитку, прискорить інтеграцію України до Європейської спільноти.

#### Література:

1. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" // Голос України. – 1996. – № 77.
2. Закон України "Про загальну середню освіту" // Офіційний вісник України. – 1999. – № 23.
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" // Фінанси України. – 2002. – № 3. – С. 16 – 57.
4. Бюджетний Кодекс України // Голос України. – 2001. – № 28.
5. *Бескид Й.М.* Перспективи нормативного планування витрат на соціальну сферу // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 42 – 48.
6. *Вдовенко С.* Управління освітою в перехідний період. Стан, тенденції. Напрямки реформування та критерії оцінки // Вісник УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 176 – 180.
7. *Казнова М.І.* Ціна на послуги в освітніх закладах // Фінанси України. – 2001. – № 3. – С. 69 – 73.

8. Колодій С.Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України – 2001. – № 3. – С. 63 – 68.
9. Красій О.І. Фінансові проблеми загальної освіти // Фінанси України – 2001. – № 10. – С. 152 – 154.
10. Луговий В.І. Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління”. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
11. Масляк П. Концептуальні роздуми про сучасну і майбутню освіту України // Розбудова держави. – 1997. – № 4. – С. 13 – 14.
12. Реформування освітньої політики в м. Тернополі / Проект “Голос громадськості”. Міжнародний центр перспективних досліджень. – Тернопіль, – 2000. – 38 с.

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЮ

УДК 352.07

А.В. САХНО

### ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

*In this article the problem of correlation of competence of local state administrations and bodies of local government is discussed. A number of legislative and law contradictions in authorities of these organs is considered. The problem of financial provision of local government is also analysed. At the end the ways of solving existing problems are proposed.*

Розвиток демократії та розосередження фінансово-бюджетних функцій завдяки місцевому самоврядуванню є необхідними умовами трансформації українського суспільства в напрямку прогресивного демократичного розвитку. У цьому контексті взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування набуває проблематичної актуальності.

Перш за все необхідно визначитись з напрямком розвитку місцевого управління в Україні. Англосаксонська модель неприйнятна для нашої держави у зв'язку з історичними та етнокультурними особливостями. Нашим реаліям більш відповідає континентальна модель, яка включає як місцеві державні адміністрації, так і органи місцевого самоврядування, що і закріпила діюча Конституція України. Але стаття 119 Основного Закону наділила місцеві державні адміністрації не лише наглядовими функціями за органами місцевого самоврядування, а й функціями щодо безпосереднього управління територіями [1]. Але саме місцеве самоврядування здатне враховувати усі особливості конкретного регіону, залучаючи громадян як активних учасників самоуправління до реалізації власних і корпоративних інтересів та потреб. З цього випливає проблема розмежування повноважень. Якщо порівняти закони України "Про місцеве самоврядування" та "Місцеві державні адміністрації," то можна побачити, що повноваження цих органів багато в чому дублюються. Повноваження, пов'язані з інтересами територіальних громад, належать до відання органів виконавчої влади (підготовка та виконання районних та обласних бюджетів, виконання програм соціально-економічного розвитку регіонів), або ж до так званих делегованих повноважень. Законом України "Про місцеве самоврядування" закладено можливість протистояння, оскільки районні та обласні ради як органи місцевого самоврядування позбавлені права створювати свої виконавчі органи, то вони значну частину переданих їм повноважень змушені делегувати місцевим державним адміністраціям, на які, по суті, покладається здійснення функцій виконавчих органів цих рад.

У статті 19 Конституції України наголошується на необхідності розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, але не окреслюється

коло повноважень кожного з них [1]. Ця невизначеність призводить у свою чергу до декларативності повноважень вищезгаданих органів при процедурі делегування Закон України "Про місцеве самоврядування" передбачає, що сільський, селищний, міський голова з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади підконтрольний останнім. Тобто він мав би нести відповідальність за невиконання делегованих повноважень. Однак будь-якого механізму такої відповідальності чинне законодавство не передбачає.

Наступною проблемою є те, що процес делегування повноважень не супроводжується відповідною передачею матеріальних і фінансових ресурсів, що також пов'язано з централізованою бюджетною системою. Законом України "Про місцеве самоврядування" закріплено обов'язок держави гарантувати місцевому самоврядуванню дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на мінімальному рівні соціальних потреб. Але ця норма є суто декларативною. На практиці місцеві бюджети незабезпечені фінансами навіть на 40 % своїх потреб. Також можна помітити суперечність між п. 1 статей 62 і 65 цього закону. З одного боку, доходи додатково одержані в процесі виконання місцевого бюджету належать і підлягають використанню відповідною радою, а з іншого – держава вилучає до державного бюджету частину надлишку. До того ж існує низка суперечностей між законами про бюджет та місцеве самоврядування. Так, відповідно до Закону України "Про бюджетну систему", прибутковий податок з громадян повинен залишатися в розпорядженні того регіону, де його стягнуто. Але закони про державний бюджет постійно не беруть до уваги це положення, і даний податок включається до інших бюджетів.

Процес вирішення цих проблем затримується у зв'язку з двома факторами: 1) об'єктивним – недосконалість чинного законодавства; 2) суб'єктивним – урядовці по-іншому усвідомлюють природу місцевого самоврядування і бояться втратити свій регулюючий вплив. Але ці проблеми вимагають негайного вирішення. Позитивним є досвід вирішення розподілу повноважень Францією, де чинне законодавство повністю регулює всі питання, що стосуються організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Тому, на нашу думку, вихід із існуючої ситуації можливий наступними шляхами:

- чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, функції цих органів мають ґрунтуватись на принципі субсидіарності (рішення мають прийматися якомога ближче до громадян);

- поступова трансформація місцевих державних адміністрацій в урядові представництва, які б виконували лише контрольно-наглядові функції за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України та за виконанням делегованих державою повноважень за зразком континентальної моделі;

- створення спеціалізованих адміністративних судів, які б займалися спорами, пов'язаними з компетенцією місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування;

- погодження спірних питань між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування за допомогою угод, через спільні консультативні і координаційні органи;

- основою фінансової самостійності місцевого самоврядування мають стати податок на прибуток і доходи від власності.



Таким чином, децентралізація та деконцентрація влади має здійснюватись шляхом формування ефективного і дієвого місцевого самоврядування. Чіткий законодавчий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади (функції останніх мають стати суто контрольно-наглядовими) позбавлять дублювання влади і повернуть довіру народу до неї, мотивуючи громадян до активного вирішення як локальних, так і загальнонаціональних завдань. Ця ідея була підкреслена ще стародавнім філософом: "Необхідно мислити глобально, а діяти локально". Фінансова самостійність місцевого самоврядування дозволить краще задовольняти потреби населення. І доки не буде ефективного місцевого самоуправління, доти буде відсутній український середній клас. Завдяки гармонійному поєднанню систем державного управління та місцевого самоврядування, Україна зможе зайняти відповідне місце в сучасному світі.

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Право, 1996. – 54 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Голос України. – 1997. – 12 черв.
3. Закон України "Про місцеві державні адміністрації". – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 30 с.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування: Ухвалена Радою Європи 15.10.1995 р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1-2. – С. 70 – 78.



УДК 336.153.2

*Г.О. АНДРУСЕНКО*

## **БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

*Проаналізовано стан та основні напрямки сучасно бюджетно-податкової політики України.*

Бюджетно-податкова політика, поряд із активною структурною, інвестиційною, грошово-кредитною та валютною, залишається одним із головних важелів державного впливу на економічне зростання країни. Вона передбачає використання двох складових фіскальної політики: оподаткування і застосування урядових видатків.

Урядові видатки визначаються як витрати, пов'язані з діяльністю держави. За допомогою держави впроваджується споживання так званих суспільних благ. Крім цього, деякі державні видатки є прямими трансфертними платежами приватному сектору (соціальна допомога, пенсії, страхування по безробіттю), які не збільшують приватного споживання, але змінюють його структуру. Таким чином, державні видатки визначають відносні розміри державного і приватного секторів економіки, тобто відносні розміри приватного і суспільного споживання валового внутрішнього продукту (ВВП). З точки зору макроекономічної перспективи, урядові видатки впливають на загальний рівень витратів в економіці і таким чином на рівень ВВП.

Сукупні державні видатки поділяються на чотири категорії [2, с. 305]:

- споживання в державному секторі (заробітна плата працівникам державного сектора, платежі за товари, що купуються для поточного споживання);
- трансферти приватному сектору;
- проценти з державного боргу;
- державні інвестиції.

Три перші категорії витрат утворюють поточні видатки держави, остання категорія – державні капітальні видатки.

Сукупні державні видатки є складовою частиною сукупного попиту. Вони впливають і на приватний попит, і на сукупну пропозицію в економіці. Зміна структури витратів шляхом вибіркового скорочення окремих категорій витрат не лише спричиняє скорочення сукупного попиту, але й впливає на інші характеристики економічної системи, наприклад, на розподіл доходів та розміщення ресурсів. Причому зміна різних компонентів структури державних витрат має різні наслідки для економіки. Так, скорочення державних витрат на субсидування виробництва сприяє ефективнішому розподілу ресурсів в економіці, оскільки завдяки цьому долається викривлення цін. А скорочення витрат на соціальні трансферти, наприклад, шляхом збільшення пенсійного віку, може спричинити зростання безробіття.

Збільшення державних витратів змінює структуру сукупного попиту, але його рівень не обов'язково знижується на ту ж саму величину. Усе залежить від того, як державні видатки заміщують приватні витрати. Це зміщення має дві форми. Якщо відбувається "пряме витіснення", коли державні видатки рівноцінно замінюють приватні (наприклад, видатки на освіту), то сукупні витрати зростають майже так, як і державні. Але держав-

ний сектор вступає в конкуренцію з приватним за залучення обмежених фінансових ресурсів, особливо коли державні витрати фінансуються за рахунок підвищення податків або позик. Тоді зростання державних витрат підвищує процентні ставки, і відбувається "фінансове витіснення" приватного сектора державним, у тому числі витіснення приватних капіталовкладень [2, с. 306].

Одним із ключових економічних питань теорії й практики державних фінансів є вибір оптимального рівня державних видатків. Історія має багато прикладів, що характеризують рівень видатків. З приводу цього не існує єдиного погляду, це завжди політичне рішення. Кожна країна приймає його в межах загальних економічних принципів, але виходячи з принципів власної економічної політики і внутрішніх умов.

Усі країни ОЕСР за рівнем видатків до ВВП на основі даних за 1998 р. [8] нами об'єднані в чотири групи:

- країни з надто високим рівнем видатків – від 50 до 60 % (Швеція, Данія, Франція, Бельгія);
- країни з високим рівнем видатків – від 45 до 50 % (Австрія, Італія, Фінляндія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща);
- країни із середнім рівнем видатків – від 40 до 45 % (Угорщина, Португалія, Чеська Республіка, Греція, Іспанія, Велика Британія);
- країни з низьким рівнем видатків – від 25 до 40 % (Нова Зеландія, Японія, Ісландія, Ірландія, Австралія, США, Корея).

Загальний рівень видатків сектора загальнодержавного управління країн ОЕСР до ВВП в 1998 р. становив 39,4 %. В Україні в цьому ж році рівень видатків до ВВП дорівнював 39,9 %.

З огляду на положення теорії державних фінансів та історичний досвід різних країн можна виділити декілька факторів, які визначають рівень державних витрат. До них належать: історичні тенденції зміни витрат держави, ставлення країни до перерозподілу доходів і рівень її багатства, процедури прийняття бюджетних рішень. Крім того, в різних країнах існує різне уявлення про те, що є суспільним благом, і, відповідно, про те, які витрати треба фінансувати з бюджету. Наприклад, як правило, шкільна освіта є безплатною, але вища освіта фінансується по-різному. По-різному організовується оборона: в одних країнах є військова повинність, в інших – професійна армія, наприклад, у Великій Британії – з 1956 р., США – 1975, Бельгії – 1995, Нідерландах – з 1995. В другій половині XIX ст. в багатьох країнах світу відбувалося зростання державних витрат. Від початку 80-х рр. і до періоду після Другої світової війни видатки бюджетів промислово розвинутих країн збільшилися не менш як на 10 % до майже 30 %. За 1960 – 1995 рр. державні видатки в промислово розвинутих країнах (особливо в Європі) зросли майже так само (у відсотках до ВВП), як за попередні сто років (табл. 1) [10].

Таблиця 1

Рівень державних видатків у Німеччині, Швеції та США, 1870 – 1994 рр. (% до ВВП)

Рік	Німеччина	Швеція	США
1870	10	6	4
1960	32	31	27
1994	50	69	32

Така тенденція зміни державних видатків була вперше передбачена в 1863 р. німецьким економістом А. Вагнером і пізніше у фінансовій науці дістала назву "закон Вагнера" – закон про постійно зростаючу державну діяльність.

За Вагнером, у майбутньому держава більше братиме на себе завдання, зумовлені цілями культури і добробуту – збільшення витратків на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення. Згідно із законом Вагнера зростання державних витрат випереджає номінальне зростання суспільного продукту. У сучасній термінології це означає, що коефіцієнт еластичного попиту на суспільні блага перевищує одиницю, тобто суспільні блага є товаром вищої якості.

За останнє десятиріччя зростання державних витрат в усьому світі супроводжувалося поліпшенням якості життя: підвищенням рівня освіти, поліпшенням системи охорони здоров'я, зростанням тривалості життя. Тому у складі державних витрат (у % до ВВП) найшвидше збільшувалися трансферти – на відміну від витрат на придбання товарів і послуг. Відповідні дані для низки промислово розвинутих країн (Австрії, Німеччини, Швеції) за 1959 – 1993 рр. та країни із перехідною економікою (Чеської Республіки) за 1993 – 1998 рр. наведено в табл. 2 [7; 9].

Але за оцінкою економістів Міжнародного валютного фонду В. Танзі та Л. Шукнехта в найближче десятиріччя тенденція ХХ ст. з цього приводу повинна змінитися. Світова економіка стає дедалі конкурентнішою, а праця і капітал – дедалі мобільнішими, тому країни з великим і неефективним державним сектором ризикують відстати у зростанні добробуту. Хоча в усьому світі аж до післявоєнного періоду зростання державних витрат супроводжувалося дедалі істотним поліпшенням умов життя, все ж останні кроки в напрямі загального добробуту навряд чи виправдані. У Скандинавських країнах основні індикатори рівня суспільного добробуту не вищі, ніж, наприклад, у США або Японії, де частка державних витрат набагато нижча за 40 %.

Таблиця 2

Частка різних категорій державних витратків у ВВП (% до ВВП)

Країни	Витатки на товари і послуги				Трансферти			
	1959 р.	1979 р.	1993 р.	1998 р.	1959 р.	1979 р.	1993 р.	1998 р.
Австрія	11,3	18,1	19,2	...	9,9	22,5	24,8	...
Німеччина	14,3	19,7	16,3	...	14,0	21,2	21,7	...
Швеція	11,2	12,9	14,3	...	8,1	15,0	20,4	...
Чеська Республіка	...	...	12,6	8,3	...	...	16,8	10,4

Питання обмеження державних витрат є актуальним і для України. Тому положення Бюджетного кодексу України повинні визначити такий регламент прийняття рішень, який би дав змогу забезпечити досягнення ефективних результатів. Стосовно процесу бюджетного планування це означає, що процес розгляду і затвердження бюджету, на думку І.О. Лукінової [4], необхідно розбити на два етапи. Перший етап – затвердження ключових параметрів бюджету, до яких входять доходи бюджету, бюджетний дефіцит (в абсолютному вираженні та у відсотках до ВВП), загальний обсяг витрат державного бюджету, в тому числі – трансферти місцевим бюджетам. Другий етап – затвердження витрат державного бюджету в розрізі розділів функціональної класифікації. Такий підхід дасть змогу зменшити можливі негативні наслідки, пов'язані з прийняттям політичних рішень в умовах представницької демократії, і в тому числі – можливість обміну головами, лобювання інтересів, вплив заінтересованих груп.

Держава фінансує свої витатки насамперед за рахунок податкових надходжень. Як відомо, податки – це частина доходу, що сплачується фірмами та домогосподарствами у

розмірі, встановленому законом. У вузькому понятті до податків належать фіскальні вилучення, що утворюють доход державного бюджету. У широкому понятті під податками розуміють усі фіскальні вилучення, встановлені державою, в тому числі відрахування до цільових позабюджетних фондів (наприклад, внески до державного пенсійного фонду).

Залежно від системи оподаткування, вплив податкової політики на макроекономічні зміни може проявлятися по-різному. У цілому зниження податків стимулює зростання приватних витрат і сукупної пропозиції. Зростання податків, навпаки, призводить до їхнього скорочення.

Рівень оподаткування (податковий тягар) в економіці вимірюється відношенням загальної суми фіскальних вилучень до суми доходів фірм і домогосподарств (ставка сумарного оподаткування доходів, або середня ставка податку). Ступінь фактичного податкового навантаження на приватний сектор визначається чистими податковими надходженнями, які утворюються різницею між величиною загальних податкових надходжень до державного бюджету і сумою трансфертів держави приватному секторові.

Залежність доходів держави від рівня податків неоднозначна. У довгостроковому періоді вона описується так званою "кривою Лафера".

У ринковій економіці існує ряд підходів до вирішення питань податкової політики. Наприклад, окрім кривої Лафера, це діаграма Лоренца, коефіцієнт Джині тощо. Але використовувати їх теоретичні концепції в умовах переходу України до ринкових відносин неможливо. Тому однією із складових реформувань і розвитку України, забезпечення її фінансової стабільності є подальша розробка теоретичних основ податкової політики.

Податкова реформа повинна ґрунтуватися на засадах зменшення ставок податків до оптимального рівня з одноразовим збільшенням податкової бази, що означає компенсацію зменшення ставок розширенням кола платників податків. Для теоретичного обґрунтування цього питання на мікрорівні розглянемо рисунок [5].

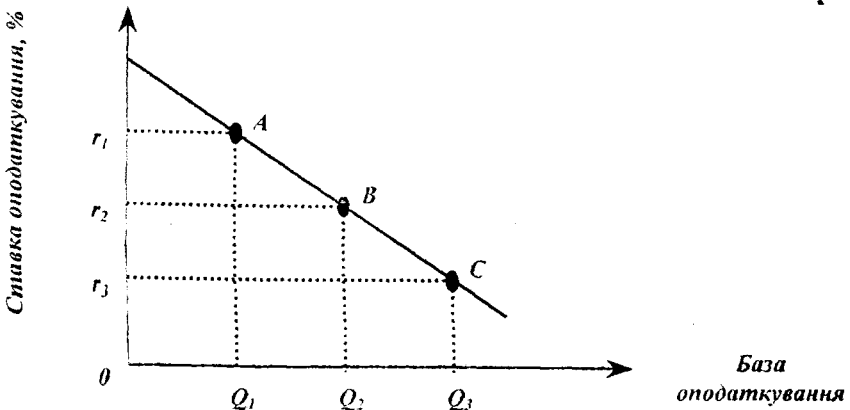


Рисунок. Залежність надходжень до бюджетів від ставки оподаткування

Виходячи з нього, залежність бази оподаткування ( $R$ ) від ставки податків ( $r$ ) буде зворотною й оберненою, а отриману криву можна назвати кривою оподаткування.

Із графіка видно, що база оподаткування ( $Q$ ) активно реагує на зміну ставки оподаткування ( $r$ ). Точки  $A$ ,  $B$  і  $C$  на цій кривій віддзеркалюють конкретні величини бази оподаткування.

даткування ( $Q_1, Q_2, Q_3$ ), що відповідають конкретним величинам ставки оподаткування ( $r_1, r_2, r_3$ ).

Зменшення ставки оподаткування з  $r_1$  до  $r_2$  веде до розвитку бази оподаткування від 0 до  $Q_2$ . Тобто відрахування до бюджетів збільшується в міру розвитку бази оподаткування ( $Q$ ) при зменшенні ставки оподаткування ( $r$ ) за інших однакових умов. Таким чином, зниження ставок оподаткування збільшить реальні ресурси підприємств, що перебувають у складних фінансових умовах, сприятиме виходу їх з економічної кризи.

Податкова політика на мікро- та макроекономічні процеси впливає через систему оподаткування. Визначення ефективної структури податків, податкових ставок, оптимізація податкової політики – найважливіші завдання державного регулювання.

Структура надходжень до зведеного бюджету України свідчить, що основна частка (до 89 %) доходів одержується за рахунок податків на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, податку на додану вартість, зборів до державних цільових фондів, зборів за використання природних ресурсів та акцизного податку.

Така структура дохідної частини зведеного бюджету визначається великими витратами на ведення інвестиційної політики, низьким рівнем доходів і значною кількістю збиткових підприємств; відставанням сільського господарства від рівня, досягнутого в розвинутих країнах. За даними М. Азарова [1], сьогодні в Україні лише 42 % зареєстрованих підприємств показують прибутки. Чинна редакція закону про приробіток підприємств дає можливість штучно створювати збитки і переносити їх на наступні періоди таким чином, що підприємство майже довічно може цей податок не сплачувати. А порівняно низька частина податку з прибутку фізичних осіб зумовлена ще й низьким рівнем заробітної плати більшості населення. Це спричиняє високі ставки оподаткування і призводить, у відповідності з кривою Лафера, до ухилення від сплати податків, розвитку тіньової економіки, поглиблення економічної кризи, як наслідок – до низьких темпів зростання податкових надходжень до державного бюджету. У проєкті Податкового кодексу України запропоновано суттєво знизити ставки основних податків: податку на прибуток підприємств із 30 до 20 %, податку на доходи фізичних осіб із 10 – 40 % до 10 – 20 %, податку на додану вартість із 20 до 17 %, з яких 15 % – для формування бюджету та 2 % – для формування бюджету розвитку. Кодекс також визначає операції, що підлягають оподаткуванню з нульовою ставкою.

Акцизний податок пропонується нараховувати на алкогольні напої, бензин, дизельне паливо, пиво, етиловий спирт, транспортні засоби, тютюнові вироби. Ставку акцизного податку на моторний бензин встановлено з урахуванням викидів забруднюючих речовин в атмосферу. Акцизний податок на бензин від А-72 до А-98 становитиме 400 грн/т, а на бензин від А-72 до А-98, що містить тетраетил, свинець – 600 грн/т [9].

Податковий кодекс передбачає платежі за спеціальне використання природних ресурсів, рентні платежі, які сплачуватимуть юридичні особи, що видобувають нафту, природний газ, транзитну ренту при транспортуванні трубопровідним транспортом мінеральної сировини та продуктів її переробки через територію України, збір за використання радіочастотного ресурсу України, екологічний збір, платниками якого стануть суб'єкти підприємницької діяльності всіх форм власності, які здійснюють викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також розміщення відходів у межах України та її континентального шельфу.

Нижче подана порівняльна таблиця ставок оподаткування у країнах світу [6] відносно розміру чинних і пропонуваних ставок основних податків згідно з проєктом нового Податкового кодексу України (табл. 3).

Таблиця 3

Ставки оподаткування країн із ринковою економікою відносно розмірів ставок основних податків проекту Податкового кодексу України, % до бази оподаткування

Країна	Податок на прибуток юридичних осіб	Податок на додану вартість	Оподаткування прибутків фізичних осіб
Австрія	34	20	10 – 50
Великобританія	31	17,5	9 – 40
Данія	32	25	32,6 – 59
Канада	25 – 38	7	17 – 29
Китай	30	-	5 – 45
Нідерланди	35	17,5	6 – 40
Німеччина	35	15	15 – 39
Польща	34	22	19 – 40
Росія	13 – 35	10 – 20	12 – 35
Словаччина	35	-	15 – 45
Угорщина	18	-	20 – 40
Фінляндія	28	-	6 – 38
Франція	33	20,6	0
Чехія	35	-	15 – 40
Швеція	28	25	25 – 33,7
Японія	32	5	10 – 50
Україна	чинні	30	10, 15, 20, 30, 40
	проект	20	17 (15+2)

Зазначимо, що оподаткування країн із ринковою економікою враховує конкретні умови розвитку, традиції народу, рівень розвитку внутрішньої та зовнішньої політики. Склад податкової системи, структурні співвідношення окремих податків значно відрізняються. Наприклад, високі ставки оподаткування фізичних осіб у Німеччині, Данії, Австрії забезпечують традиційно високі соціальні гарантії населення. У Швеції високий рівень податків пов'язаний з ефективною системою розподілу коштів на соціальні цілі.

Завдання створення кращої у світі податкової системи було сформульовано в Японії ще до 1949 р., і з того часу вона формувалася як невід'ємний елемент політики економічного зростання. Вона передбачала стимулювання податками накопичення капіталу та інвестиційної політики приватного сектора. Структурна перебудова, освоєння енергозберігаючих технологій, звільнення від податку виробництва найважливіших видів продукції, безмитний імпорт обладнання, податкові відстрочки забезпечили ефективний розвиток економіки та стабільні податкові надходження до системи державних фінансів Японії. Таємниця податкової політики Японії також полягає в тому, що економічне зростання "автоматично" збільшує фіскальні доходи держави. Зменшення податкового тягаря збільшує розмір реального доходу населення, розширює сукупний попит, сприяє зростанню пропозиції та економічному зростанню. Значна частка реального доходу населення трансформується у накопичення і через кредитно-банківську систему повертається у виробництво, підтримуючи ділову активність [5].

Цей досвід необхідно використати в практиці оподаткування України. Але механізм впливу податкової системи на ефективність виробництва є тривалим, і позитивні результати Україна може отримати лише в перспективі.

#### Література:

1. *Азаров М.* Податки – плата за цивілізацію // Урядовий кур'єр. – 2002. – 31 жовтня. – № 202. – С. 4.
2. *Будаговська С., Кілієвич О., Луніна І., Пахомова Т. та ін.* Мікроекономіка і макроекономіка. – К.: Основи, 1998. – С. 305 – 318.
3. *Губский Б., Алешин В., Белоусова И., Макеенко В. и др.* Концепция реформирования налоговой системы Украины // Голос Украины. – 2000. – 14 марта. – № 44(2291). – С. 1 – 12.
4. *Лукіна І.О.* Державні видатки: тенденції і фактори зростання // Фінанси України. – 2001. – № 4.
5. *Синельников Б.В., Хорошилова Н.А.* Податкова політика як фактор виходу з економічної кризи // Фінанси України. – 2001. – № 2.
6. *Borcherding T.E.* The Sources of Growth of Public Expenditure. 1902 – 1979 // Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. – 1997. – P. 45 – 70.
7. *Bronchi S. and Burns A.* The Tax System in the Czech Republic. Economics department working papers. – Paris: OECD, 2000. – № 245.
8. *Economic Outlook*, June, OECD. – Paris, 1999.
9. *Novothy E.* Der Öffentliche Sector. Einführung in die Finanzwissenschaft. – Berlin: Heidelberg; New York u.a. – Springer, 1996. – S. 114.
10. *Wirtschaftswoche* – 13.06.1996. – № 25. – S. 26.

УДК 631:301

*С.І. БОНДАР*

### **ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ СТРУКТУР У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАВДАНЬ НА СЕЛІ**

*Розглянуто питання, пов'язані з перебудовою системи територіального управління з метою ефективного впливу на розвиток соціальної інфраструктури села. Звернено увагу на доцільність нових підходів до формування управлінських рішень у сучасних умовах.*

Важливим моментом реформування соціальної інфраструктури села є децентралізація функцій управління, яка розглядалася вченими-економістами ще в ХХ та на початку ХХІ ст. Під децентралізацією більшість дослідників розуміють розширення прав і компетенцій місцевих органів управління у вирішенні питань локального значення. Так, адміністративна децентралізація, на думку зарубіжних дослідників П. Грегорі та Р. Стюарта, означає переміщення повноважень щодо прийняття рішень і відповідальності з вищого на нижчий рівень управління [2]. Децентралізація потрібна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їх наближення до насе-

лення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний рівень.

На сучасному етапі розвитку в Україні нарізла об'єктивна необхідність у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування. Особливо актуальна ця проблема для сільської поселенської мережі. Адже через слабкість бюджетної системи після 2002 р. централізоване бюджетне фінансування об'єктів соціальної інфраструктури на селі практично припинилося. Тому Указ Президента України та урядові постанови про "муніципалізацію" об'єктів соціального призначення відкрили шлях до добровільної передачі суб'єктам господарювання в АПК своїх соціальних об'єктів органам місцевого самоврядування. Однак останні поки що не мають достатніх коштів, щоб забезпечувати належне функціонування усієї соціальної інфраструктури села. Кроком до подолання цієї невідповідності є Основні засади розвитку соціальної сфери села, схвалені Указом Президента України у грудні 2000 р. № 1356. Ними визначаються принципи побудови механізмів життєзабезпеченості сільського населення в умовах становлення приватного підприємництва в аграрній сфері, забезпечення збалансованого функціонування сільського сектора суспільства на етапі виходу національної економіки з кризи і розвитку її на ринковій основі.

Реалізацію державних соціальних гарантій щодо задоволення життєвих потреб населення повинні забезпечувати місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [4]. Це передбачає, з одного боку, спрямування до місцевих бюджетів сільських адміністративних районів доходів, достатніх для формування їх на основ нормативів бюджетної забезпеченості (як цього вимагає Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"). З іншого – місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування повинні забезпечити стабільне функціонування базової мережі закладів, що надають населенню послуги на рівні гарантованих державою мінімальних нормативів, та постійно дбати про розширення обсягу і поліпшення якості послуг.

До обов'язків місцевих владних і самоврядних структур належить координація діяльності суб'єктів господарювання та громадян у сфері розвитку соціальної інфраструктури, організація обслуговування населення закладами соціально-культурного призначення, підприємствами житлово-комунального господарства, зв'язку, теле-, радіокомунікацій, торгівлі, громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування різних форм власності, організація безпеки людей в місцях масового перебування [4].

Оскільки принципи розвитку адміністративного регіону (району) не повинні суперечити принципам регіонального чи загальнодержавного розвитку, життєво важливим управлінським інструментом соціального розвитку територій повинна бути стратегія соціально-економічного розвитку адміністративного району. Причому реалізація стратегії вимагає постійної трансформації органів та методів управління для вирішення суперечностей, які виникають при узгодженні її змісту і напрямку з інтересами адміністрації району. У зв'язку з тим, що кожний адміністративний район України унікальний за багатьма ознаками, для кожного повинна бути розроблена власна стратегія розвитку. Причому переорієнтація командно-адміністративного управління на користь місцевого самоврядування докорінно змінює методичні підходи до формування управлінських рішень. Це практично новий, відмінний від існуючого до останніх часів, методичний підхід, який передбачає заміну галузевого управління територіальним з подальшою чіткою регламентацією дій керівних структур, насамперед на місцевому, а далі на районному, обласному, регіональному і загальнодержавному рівнях.



З відходом від директивного планування важливою формою координації діяльності підприємств, організацій та інших суб'єктів щодо розвитку соціальної інфраструктури села мають стати різноманітні регіональні програми. Провідне місце повинно належати Державній програмі розвитку соціальної сфери села на період до 2005 р., а вже на її основі будуть формуватися відповідні програми в кожному регіоні.

Чинне законодавство надає органам місцевого самоврядування вагомі права і повноваження для забезпечення життєдіяльності сільського населення. Тому подальше зміцнення місцевих фінансів, завершення процесу формування власності територіальних громад, затвердження єдиних мінімальних соціальних стандартів та їх гарантованого забезпечення сприятиме подоланню економічної кризи.

#### Література:

1. *Долішній М.І.* Нові підходи до територіального управління // Урядовий кур'єр. – 2002. – 26 лютого.
2. *Дроздовська О.С.* Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19 – 24.
3. *Коломийчук В.С.* Соціально-економічний розвиток адміністративного регіону: теорія, методологія, практика. – Тернопіль: ТОВ "Терно-Граф", 1998. – 318 с.
4. *Основні засади розвитку соціальної сфери села.* – К., 2000.

УДК 614.2 + 354.53

*О.В. ГАЛАЦАН*

### **МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В РЕГІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*Проаналізовано систему бюджетного забезпечення діяльності охорони здоров'я регіону – адміністративної області. Як механізм покращання контролю та підвищення його ефективності розглянуто галузеве регіональне планування, громадський контроль, позазавідомчий фаховий контроль у системі медичного страхування.*

У сучасних умовах фінансове забезпечення сфери охорони здоров'я, а саме утримання мережі лікувально-профілактичних закладів та установ, призначених надавати медичну допомогу та медичні послуги населенню, забезпечується на 97-98 % за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

На рівні регіону – адміністративної області – присутні медичні заклади що утримуються за рахунок бюджетів усіх рівнів: Державного бюджету України, обласного бюджету, бюджету міста обласного значення та міст обласного підпорядкування, бюджетів районів області та районів міста, бюджетів сіл і селищ.

В окремих випадках можна виділити контингенти населення, що отримують медичну допомогу виключно за рахунок одного з бюджетів (військовослужбовці, закриті відомчі навчальні заклади, пенітенціарна система і т. ін.), але більшість населення регіону користується послугами медичних закладів, що фінансуються з різних бюджетів: клініки на-

уково-дослідних інститутів АМН України, відомчі заклади (наприклад – медична система Міністерства транспорту України), обласні спеціалізовані лікарні та установи, заклади комунальної власності міст, центральні районні лікарні, сільські і селищні амбулаторії та лікарні [1: 2]. Функціонально ця розгалужена мережа створює так званий “єдиний медичний простір” на терені великого міста обласного значення та всього регіону.

Фінансування мережі та оплата послуг проводиться відповідними головними розпорядниками кредитів – уповноваженими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На ці структури покладені функції планування, виконання видатків та організації і здійснення контролю за ефективністю і цільовим використанням фінансових ресурсів відповідної громади [3].

В умовах розмежування відповідальності за бюджетне забезпечення видів і обсягів медичної допомоги, що встановлено Бюджетним Кодексом України, зростає значення виконавчих органів місцевої влади – органів управління галузі в реалізації завдань планування та забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів.

Зазначене розмежування вимагає подальшого вдосконалення механізму взаємодії органів управління з метою забезпечення доступності та наступності медичної допомоги населенню регіону.

Розрахунки утримання мережі лікувально-профілактичних закладів до цього часу проводяться згідно певних нормативно-розрахункових показників: середня заробітна плата, видатки на харчування та медикаменти “на ліжко-день”, вартість медикаментозного забезпечення окремих контингентів з розрахунку “на рік на одну особу” (цукровий діабет, пільги ветеранам та інвалідам, дітям перших двох років життя та ін.) та з урахуванням фактичної потреби щодо забезпечення життєво-необхідними для функціонування медичних закладів матеріалами та послугами (енергоносії, дезінфекційні засоби, пальне, прання білизни, обслуговування та поточний ремонт обладнання, транспорту тощо) [2].

При цьому ефективність фінансового забезпечення, тобто, які послуги та якої якості надаються медичними закладами, чи отримує населення їх у потрібній кількості, відображається при плануванні в показниках мережі закладів, загальної кількості окремих контингентів населення та деяких показниках діяльності медичних установ: наприклад, кількість ліжок та показники їх завантаженості в стаціонарах, чисельність лікарів, що ведуть амбулаторний грийом, кількість відвідувань у поліклінічній та амбулаторній закладі з розрахунку “за рік на 1 особу”, кількість окремих медичних втручань та маніпуляцій, захворюваність, демографічні показники, летальність та ін.

Це приводить до того, що оцінити ефективність використання фінансових ресурсів спроможні лише фахівці галузевих органів управління: організатори охорони здоров’я, спеціалісти клінічних профілів та підготовлені працівники фінансових та ревізійних органів.

Таким чином, цей контроль носить внутрівідомчий характер і фактично є самоконтролем з точки зору всієї системи охорони здоров’я, “вертикальним” за ієрархією та “зверху – вниз” за напрямком.

Бюджетні кошти, що передбачені кошторисами головних розпорядників кредитів охорони здоров’я регіону, пов’язані між собою лише на стадії планування. При цьому, розглядаються зазначені вище основні показники діяльності мережі та їх розрахункове забезпечення фінансами з урахуванням рекомендованих нормативів.

Це призводить до того, що лікувальні заклади як надавачі медичних послуг, як і в попередній період отримують бюджетні ресурси з розрахунку на мережу, штати та контингенти. Організаційно-методично цю роботу забезпечує система управління охороною здоров’я області: управління охорони здоров’я облдержадміністрації, обласний інфор-

маційно-аналітичний центр, обласні спеціалізовані заклади та лікарні з їх організаційно-методичним апаратом.

Таким чином, існуюча система бюджетного фінансування регіональної охорони здоров'я включає в себе бюджетні системи різних рівнів і характеризується великою кількістю об'єктів управління.

Елементи цієї системи пов'язані між собою внутрівідомчим контролем діяльності та показниками діяльності мережі медичних установ. Міжбюджетна взаємодія з передачею певних ресурсів можлива лише на стадії планування.

Проте ефективний контроль використання фінансових ресурсів галузі потребує організації позавідомчої фахової структури.

В існуючому правовому полі можливі механізми впливу громадських організацій, що діють у сфері охорони здоров'я через органи місцевої представницької влади (місцеві ради, їх постійні комісії) на контрольну і плануючу функції органів управління та керівництво медичних закладів. Однак взаємодія місцевої влади із громадськими організаціями потрібно удосконалювати та поглиблювати.

Як перспективні та якісно нові системи контролю також можна розглядати медичне соціальне страхування та органи Державного фонду обов'язкового медичного страхування, в роботі яких будуть присутні інші орієнтири та критерії оцінки господарської та фінансової діяльності закладів охорони здоров'я.

#### Література:

1. Голяченко О.М., Сердюк А.М., Приходський О.О. Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я. – Тернопіль; Київ; Вінниця, 1997. – 328 с.
2. Здоров'я населення України та діяльність лікувально-профілактичних закладів системи охорони здоров'я: Щорічна доповідь. 2000. – К., 2001. – 312 с.
3. Шейман И.М. Бюджетностраховая система здравоохранения. – Кемерово: Ин-т Елизарова, 1992. – 129 с.

УДК 336:331.52

О.В. ЖАДАН

### **ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В РЕГІОНІ**

*Визначено роль відомчого контролю державної служби зайнятості в процесі реалізації державної політики зайнятості на рівні регіону, проблеми його здійснення та можливі заходи щодо їх подолання.*

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин в Україні, у зв'язку з розширенням господарської самостійності підприємств, організацій та установ, відбуваються значні зміни в організації фінансового контролю. В його внутрішньому змісті більш широке

значення набуває щоденний внутрішньогосподарський самоконтроль з боку власника. Особливої ваги у цьому контексті набуває вдосконалення форм та методів співпраці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення контролю за використанням коштів, спрямованих на вирішення проблем зайнятості населення на регіональному рівні.

Основним засобом реалізації державної політики зайнятості є розробка та виконання державної та територіальних програм зайнятості населення, які здійснюються на підставі статті 14 Закону України "Про зайнятість населення", статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та статті 24 Закону України "Про місцеві державні адміністрації". На регіональному рівні в цьому процесі задіяні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, обласний та районні центри зайнятості населення.

Головна мета Програми зайнятості населення Харківської області на 2002 р. – здійснення конкретних заходів, спрямованих на забезпечення продуктивної зайнятості в галузях економіки, розвиток підприємницької діяльності і самозайнятості населення, створення нових та збереження існуючих робочих місць, посилення взаємодії з роботодавцями і надання їм фінансової підтримки, регулювання процесів на ринку праці, запобігання осередків довготривалого безробіття внаслідок структурних змін в економіці, повернення незайнятих громадян до економічно доцільної діяльності, підвищення рівня якості послуг, що надаються незайнятому населенню службою зайнятості, впровадження єдиної технології обслуговування незайнятого населення, посилення соціального захисту неконкурентоспроможних верств населення [3].

Фінансування заходів обласної програми зайнятості населення передбачається за рахунок коштів місцевих бюджетів, підприємств, установ, організацій та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонд).

Надходження до Фонду з урахуванням діючого нормативу відрахувань протягом 2002 р. становитимуть (за прогнозом Харківського обласного центру зайнятості) 85,8 млн грн. Загальний обсяг витрат складатиме 79,8 млн грн. З них буде використано на фінансову підтримку безробітних 52,1 млн грн, їх професійну підготовку – 5,2 млн грн, організацію оплачуваних громадських робіт – 0,6 млн, надання дотацій роботодавцям на створення додаткових робочих місць – 6,9 млн грн [2; 3].

Фонд є основним джерелом фінансування заходів, спрямованих на вирішення проблем зайнятості населення регіону, цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Держава виступає гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг Фондом. Контроль за використанням його коштів на місцях покладено на територіальні центри державної служби зайнятості, які виконують функції робочих органів виконавчої дирекції Фонду.

Таким чином, фінансовий контроль, який здійснюється обласним та районними центрами зайнятості, можна класифікувати як відомчий. У зв'язку з цим існують певні специфічні проблеми здійснення контролю. Перша з них полягає в тому, що працівники контрольних підрозділів за своїми функціональними обов'язками повинні виявляти фінансові порушення, знаходячись при цьому в безпосередньому підпорядкуванні тих, від кого повинні вимагати виправлення цих порушень. Як свідчить аналіз звітних даних відомчого контролю, здійснений ГоловаКРУ, однією з головних проблем контрольно-ревізійної роботи є малоефективне забезпечення відшкодування і поновлення виявлених порушень фінансової дисципліни [1].

Друга проблема полягає в налагодженні механізму взаємодії з органами державної контрольно-ревізійної служби, посиленні дієвості співпраці у здійсненні державного

фінансового контролю. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 98 р. № 1053 та затверджене нею Положення про відомчий контроль зобов'язують Головки КРУ здійснювати контроль за станом контрольно-ревізійної роботи в центральних органах виконавчої влади, однак юридично цей нагляд має досить значні обмеження.

Зокрема, для здійснення функції контролю Головки КРУ України надано повноваження лише погоджувати кандидатури керівників контрольно-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади, плани проведення ревізій і перевірок підрозділів відомчого контролю, узагальнювати їх звітність, за результатами якої щоквартально інформувати Кабінет Міністрів України про стан контрольно-ревізійної роботи в міністерствах і відомствах, надавати методичну і організаційну допомогу підрозділам відомчого контролю.

З другого боку, постановою не передбачено важелів впливу Головки КРУ України на посилення контрольно-ревізійної роботи підрозділами відомчого контролю у разі ненадання виконання ними своїх функцій. Проблема впливу ускладнює знову ж таки той факт, що юридично підрозділи відомчого контролю є структурними підрозділами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх начальники підпорядковуються безпосередньо керівникам зазначених органів.

Однією з головних перешкод на шляху до підвищення ефективності використання Фонду є недостатня розробленість механізму взаємодії в процесі контролю між виконавчими органами дирекції, які одночасно витрачають та контролюють витрати його коштів, та правлінням Фонду, яке представляє інтереси зацікавлених сторін (профспілок, спілок роботодавців та держави).

Таким чином, можна визначити наступні шляхи подолання існуючих проблем:

1. Подальша інтеграція відомчого контролю державної служби зайнятості в систему державного фінансового контролю України, чітке розмежування функцій і визначення статусу органів фінансового контролю з метою усунення дублювання, створення цілісної системи спеціалізованого державного фінансового контролю в системі виконавчої влади та місцевого самоврядування.

2. Формування Головки КРУ України комплексу методичного забезпечення діяльності органів відомчого контролю державної служби зайнятості з метою уніфікації і стандартизації їх роботи.

3. Вдосконалення механізму участі в здійсненні контролю за використанням коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття профспілок, спілок роботодавців та органів місцевого самоврядування на рівні регіону на засадах підвищення його прозорості та чіткого визначення повноважень сторін.

4. Розбудова системи моніторингу та наступного супроводження державною службою зайнятості реалізації активних заходів сприяння зайнятості в галузі стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць, розвитку програм самостійної зайнятості безробітних, становлення мережі недержавних закладів сприяння зайнятості.

Реалізація зазначених заходів сприятиме підвищенню дієвості контролю за використанням коштів, спрямованих на вирішення проблем зайнятості населення, а як наслідок – подальшій нормалізації соціально-трудових відносин на регіональному та загальнодержавному рівні.

#### Література:

1. *Галицький В.Ф.* Співпраця органів державної контрольно-ревізійної служби з підрозділами відомчого контролю // *Фінансовий контроль.* – 2001. – № 3. – С. 21 – 22.

2. Моніторинг ринку праці та соціального захисту незайнятого населення Харківської області в 2001 році: Аналіт.-стат. збірник – Х.: Харк. обл. центр зайнятості, 2002. – 185 с.

3. Програма зайнятості населення Харківської області на 2002 рік // Рішення XXI сесії XXIII скликання Харківської обласної ради від 11 січня 2002 р. – Х., 2002. – 42 с.

УДК 336.221

Т.І. ЄФІМЕНКО

## **ВИЗНАЧЕННЯ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ**

*Проаналізовано методи та завдання визначення податкового потенціалу як передумови формування та ефективного використання бюджетних ресурсів.*

Зміст і мета податкового регулювання об'єктивно визначені регулюючою функцією системи оподаткування. Цей процес необхідний, і його результат залежить від адекватності застосовуваних засобів стану реальної економіки. Використання засобів податкового регулювання пов'язано з вирішенням суперечностей, що впливають із фіскальних традицій оподаткування, з позицій максимальної реалізації регулюючих можливостей податку. Тому з економіко-правових і технічних аспектів податкове регулювання ускладнене в умовах економічної кризи. В Україні податкове регулювання доходів бюджету здійснюється різноманітними засобами, переслідуючи цілі збалансування доходів та витраток бюджетів. Відмінності засобів податкового регулювання визначені властивостями конкретного податку, а також завданнями, що стоять перед розроблювачами бюджету.

У науковій літературі існує й інше тлумачення поняття податкового потенціалу. Так, вважається, що його основні властивості полягають у складності структури загального податкового потенціалу, яка охоплює потенціали окремих податків. Більше того, вважається можливим з метою структурного аналізу говорити про потенціал непрямих, прямих, майнових та інших груп податків [2].

Саме у такий спосіб уточнюється зміст податкового потенціалу, виходячи з його різноманітних аспектів. Так, податковий потенціал регіонів розглядається:

1) з погляду податкової компетенції різних рівнів влади, тобто регіональний потенціал податків, що встановлюється регіональними, місцевими органами влади;

2) з погляду фактичного надходження податкових платежів до бюджетів різних рівнів, тобто мова йде про потенціал податків (або їх часток, що розподіляються) як джерела доходу конкретних бюджетних ланок на території даного регіону, наприклад, податковий потенціал Державного бюджету на території Дніпропетровської області.

Інакше кажучи, податковий потенціал регіону (ППР), згідно з В. Горським [2], є сумою податкових потенціалів Державного (ППДБ) і місцевих бюджетів (ППМБ), тобто  $ППР = ППДБ + ППМБ$  (зрозуміло, що тут під місцевим бюджетом розуміється консолідований бюджет регіону, податковий потенціал якого у свою чергу складається з потенціалів місцевих бюджетів).

Усі ці аспекти податкового потенціалу, припускає російський економіст І.В. Горський, можуть використовуватися при вирішенні специфічних взаємопов'язаних і взаємоперехідних завдань. Він бачить їхнє значення в тому, що вони дадуть універсальний підхід до ППР на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях [Там же].

В основі визначення податкового потенціалу лежить податкова база – “фактор податкового потенціалу”. І.В. Горський приймає цю базу за оцінку потенціалу по окремому податку або групі податків з однаковою базою. При цьому суми фактичних надходжень у різних регіонах або в одному й тому ж регіоні в різні періоди часу можуть істотно відрізнятися й змінюватися при незмінній податковій базі в залежності від конкретних ставок і пільг, тобто податкова база є точною мірою ПП.

Інакше він розуміє ПП, коли йдеться про оцінку загального потенціалу багатьох податків, що, власне, і вимагається при розгляді регіону. Мало того, що податкова база різних податків може бути несумісною в принципі (вартість у гривнях і обсяг видобутку в тоннах), але і там, де використовуються одні одиниці виміру, скажімо гривні, додавання податкових баз двох податків може виявитися беззмстовним. Наприклад, загальний потенціал податку на майно і ПДВ ні в якому разі не може виражатися сумою їхніх податкових баз (вартість майна плюс вартісний обсяг реалізації). Отже, для оцінки ППР, де стягуються десятки податків, пряме використання підходу, запропонованого І.В. Горським, неможливе.

Таким чином, у практичних цілях під податковим потенціалом регіону розуміється сума потенціалів усіх діючих у даному регіоні окремих податків, а під потенціалом конкретного податку – максимально можливу за певний період суму надходжень по даному податку, виходячи зі встановлених податковим законодавством податкової бази і ставки (ставок), але пов'язаність з конкретним законодавством гранично спрощує поняття ПП і ставить обчислення потенціалу регіону на основі податкової бази.

Ще раз підкреслимо, що в даному випадку розрізняються поняття податкового потенціалу регіону, з одного боку, як абстрактної фінансової категорії, що виражає деяку оптимальну суму податкових зборів (оптимальне податкове навантаження) в умовах так званої ідеальної для конкретного регіону податкової системи, з другого – як елемента розрахунку фінансової основи міжбюджетних відносин, які завжди існують в реальній системі податків [1, с. 117]. Однак дане визначення базується на поняттях оптимальної суми податкових зборів та ідеальній податковій системі конкретного регіону, що також потребують теоретичного, методичного обґрунтування, тобто запропоноване визначення не розкриває суті поняття “податковий потенціал”.

На наш погляд, для того, щоб розкрити суть податкового потенціалу, необхідно розглянути всю багатогранність фінансових відносин і визначити в ній місце і значення податкового потенціалу. У даній сукупності відношень податки займають рівноправне місце по відношенню як до загальнодержавних фінансів, фінансів підприємств, так і до фінансів домогосподарств, незважаючи на те, що традиційно їхнє місце визначалося в системі державних фінансів. Однак у міру становлення ринкового господарювання і приватної форми власності податки стають елементом відтворювального циклу. Податкові відносини формуються в процесі створення і розподілу створеної вартості. Розмежування всієї різноманітності фінансових відносин розподілу і перерозподілу на підсистеми необхідне як з позиції науки, так і в практичному плані. Усі підсистеми мають своє суспільне призначення, тобто покликані виразити ті специфічні процеси або явища, що формуються на поверхні економічної дійсності в міру її ускладнення. Це – найважливіша право-

ва сфера практичної діяльності. У кожній з підсистем фінансових відносин формується свій особливий механізм управління, визначаються свої мета і завдання, складаються особливі відносини власності. При взаємодії всіх підсистем фінансових відносин стикаються різноманітні економічні інтереси. Встановлення економічно обґрунтованих меж фінансових відносин і чітких майнових прав власників усередині кожної підсистеми дозволить нівелювати загострення суперечностей, раціонально ними управляти [3, с. 223].

Податковий потенціал, як уже було відзначено, слід розуміти як реальний національний доход, зменшений на суму витрат для відтворення життєво необхідних потреб громадян і капіталу, спрямованого на інвестиційні потреби. При цьому слід відрізнити відносний податковий потенціал і абсолютну величину податкового потенціалу.

Виходячи з наведеного механізму формування податкового потенціалу, бачимо, що основним завданням визначення абсолютного податкового потенціалу є науково обґрунтований розрахунок суми витрат для відтворення життєво необхідних потреб громадян та розрахунок частки прибутку суб'єктів господарювання, яка повинна спрямовуватися на інвестиційні потреби, виходячи із заданих темпів економічного зростання.

При проведенні відповідних аналітичних вимірів величини оплати праці, що забезпечує відтворювальні потреби громадян в умовах діючих цін, соціальних виплат, відповідних світовим нормам споживання, величини доданого доходу суб'єктів господарювання, приросту капіталу і ренти, а також визначенні мінімальної частини доданого доходу суб'єктів господарювання, яку необхідно спрямовувати на інвестиційні потреби, можна розрахувати абсолютну величину податкового потенціалу [3, с. 230].

В основі інформаційної бази, необхідної для розрахунку сукупного доходу регіону, його економічного й податкового потенціалів може бути оцінка доходності територіальної власності, потреб технічного оновлення галузей спеціалізації регіону, стану оплати праці, ресурсної бази регіону, участі території в експортно-імпортних операціях, якості виробничої і соціальної інфраструктури, забезпеченості транспортними магістралями тощо.

Отримана таким чином величина податкового потенціалу може бути основою в розрахунку обсягу податкових доходів бюджету, що прогнозуються. Ці дані можуть мати важливе значення при черговому формуванні бюджетів усіх рівнів, визначенні суми бюджетного дефіциту, рівня інфляції, індексів цін, інших ринкових індикаторів. Виходячи з прогнозних розрахунків податкового потенціалу, може будуватися політика розміщення позик і в кінцевому підсумку визначитися тенденція бюджетного дефіциту за умови стабільності національної валюти та інших макроекономічних показників. А головне, науково-обґрунтована величина податкового потенціалу може служити базою, на основі якої необхідно проводити реформування системи податків з метою її оптимізації відносно економічних інтересів держави, суб'єктів господарювання та громадян.

#### Література:

1. Бланк И.А. Управление прибылью. – К.: Ника-Центр, 1998.
2. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – № 5.
3. Єфіменко Т.І. Механізми перерозподілу фінансових ресурсів як важіль визначення податкового потенціалу. – Дніпропетровськ, 2002.



УДК 658.589

М.К. КОНОВАЛЕНКО

## ДИАГНОСТИКА ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА СОВРЕМЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

*Рассмотрена малоизученная проблема диагностики уровня инновационного потенциала современного предприятия. Предложен метод, основанный на использовании коэффициента инновационного обновления с учетом срока жизненного цикла товара.*

Одним из важных этапов разработки инновационной стратегии предприятия является всесторонняя оценка его инновационного потенциала. К сожалению, в научной литературе практически не изучены вопросы показателей инновационного уровня (или уровня развития инновационного потенциала предприятия).

Российский ученый В.М. Аношин предложил в состав показателей инновационного уровня предприятия включать элементы, которые дадут возможность определить: перспективную потребность предприятия в научно-технических разработках; динамическую структуру затрат на перспективную ориентацию НИОКР и на этой основе стратегию инновационного развития; инновационную структуру трудового потенциала, характеризующую возможности инновационного развития собственными силами; соответствие инновационных возможностей и инновационных потребностей предприятия; перспективы предприятия в ускорении научно-технического развития, перспективные возможности его сложения на рынке [1, с. 64].

Можно предложить измерять инновационный потенциал предприятия на основе расчета и анализа показателей, которые структурируем в шесть укрупненных групп.

Кроме известного метода диагностики уровня инновационного потенциала, можно предложить метод, который, на наш взгляд, является более адекватным при моделировании гибкого инновационного развития предприятия, и оценивает способность предприятия к освоению новых изделий с учетом внутренних и внешних факторов.

Основным показателем, характеризующим в числовом выражении способность предприятия к выпуску инновационных продуктов, может быть коэффициент инновационного обновления в условиях рынка – *Кин.об*. Этот коэффициент представляет собой отношение времени освоения изделий для серийного производства, то есть продолжительность первых стадий жизненного цикла инновации к общему времени производства и реализации продукта и выражается формулой:

$$Кин.об = \frac{Tн.ст.жци}{Тобц}$$

Показатель *Tн.ст.жци* является внутренним фактором гибкости предприятия, в рыночных условиях способного быстро среагировать на требования рынка. Очевидно, что этот показатель очень тесно связан с состоянием инновационного потенциала предприятия.

Показатель *Тобц* является временем производства и реализации продукции, и может быть предоставлен внешними факторами гибкости предприятия в условиях рынка и определяет жизненный цикл товара, начиная со стадии внедрения и заканчивая стадией

упадка (согласно концепции жизненного цикла товара Т. Левитта), а также отвечает требуемым в каждом конкретном экономическом периоде развития временным параметрам.

Коэффициент инновационного обновления *Кин.об* в определенные периоды времени выполнения этапов характеризует состояние работы основных подразделений (маркетинга, конструкторов, технологов, экономистов, финансистов, информационный), а также машинный парк, оснащенность различными технологиями, трудовые ресурсы, законы спроса и предложения, отражает способность быстро перестраиваться на выпуск новых изделий и, следовательно, отвечать требованиям рынка и обеспечивать конкурентные преимущества.

Каким же образом можно качественно определить коэффициент инновационного обновления. Для этого введем в формулу показатели как: расчетное количество изделий в освоении – *Посв.*, *N* – номенклатуру выпускаемых изделий. Попробуем доказать, что *Кин.об* равен:

$$Кин.об = \frac{посв}{N}$$

Предоставление *Кин.об* в такой форме дает нам возможность вделывать планируемым и прогнозируемым процесс развития предприятия, так как показывает зависимость между количеством изделий, находящихся в обновлении (освоении), а также временем подготовки и освоения инновационного продукта, временем производства и нахождения товара на рынке, номенклатурой производимых предприятием изделий.

Как правило, крупное машиностроительное предприятие выпускает несколько типов товаров: потребительские товары, продукцию производственного назначения и третий тип – продукцию оборонного назначения. Третий вид мы выделим для удобства дифференциации группы товаров производственного назначения. Каждый тип товаров характеризуется определенными для него параметрами, в зависимости от тех характеристик, которые влияют на ранние стадии жизненного цикла инноваций (*Тн.ст.жци*).

Определение параметров нового изделия можно осуществить на основе критериев оценки научно-технического и технико-экономического уровня продуктовых инноваций: новизна, конкурентоспособность, приоритетность, перспективность, результативность, надежность, экономичность, масштабность, длительность жизненного цикла, эффективность расходования материально-технических ресурсов, непрерывность, степень механизации и автоматизации, экологичность, безопасность, эргономичность, способность к расширению областей применения.

Каждую из трех вышеназванных групп можно разбить на подгруппы, которым будет соответствовать свой конкретный набор критериев. Такое разбиение можно осуществить с помощью привлечения группы экспертов. В качестве респондентов к экспериментному опросу привлекаются высококвалифицированные, опытные специалисты в определенной сфере знания или деятельности.

Критерии изделий являются своеобразной информационной базой или признаковым пространством при решении задачи классификации изделий.

Для классификации изделий по группам можно предложить формализованный метод кластерного анализа данных. Выбор этого метода обоснован тем, что классификация, основанная на кластер-анализе, считается привлекательным подходом с практической точки зрения, особенно в ситуации, когда число классов точно неизвестно.

Для примера использования метода классификации покажем его суть в случае двух критериев *X*.

Предложенный метод классификации дает возможность определить инновационный продукт в соответствующую группу и рассчитать для него коэффициент инновационного обновления. Расчетное количество изделий, находящихся в освоении для любой группы можно определить следующим образом: определить суммы *Кин.об* на любой момент времени, исходя из циклов *Тн.сч.ст.жци* и *Тобщ* анализируемых изделий.

Представленный метод определения коэффициента инновационного обновления позволяет, с одной стороны, сформировать массив исходных данных для его вычисления, а с другой – рассчитать количество обновляемых изделий. Это является научным обоснованием для процесса прогнозирования освоения инновационной продукции, и предприятие получает возможность создавать оптимальный план обновления продукции.

#### Литература:

1. Аношин В.М. Инновации и рынок: стратегия, управление, эффективность. – М., 1992. – 74 с.
2. Аношин В.М., Шмелев В.Ф. Научно-технический уровень отрасли: методы оценки, измерения, анализа: Аналит. обзор. – М.: ВНИЦЦентр, 1990. – 145 с.
3. Самочкин В.Н. Оценка способности предприятия осваивать новые изделия // Маркетинг в России и за рубежом. – 1998. – № 3. – С. 17 – 24.

УДК 353.1

О.Б. КОРОТИЧ

### ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

*Аналіз пропонуванних варіантів поділу України на великі регіони доводить, що державне управління регіональним розвитком на сьогодні має спиратися на існуючий обласний адміністративно-територіальний поділ України.*

Адміністративно-територіальний устрій України, який безпосередньо впливає на бюджетну систему, постійно стає предметом теоретичних дискусій науковців, що прагнуть вдосконалити державне управління регіональним розвитком.

Під регіоном країни зазвичай розуміють соціально-економічний територіальний простір субнаціонального рівня, що характеризується певною єдністю історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій. Виходячи з цього, окремим регіоном можна вважати будь-яку область (республіку) України, що відповідає її адміністративно-територіальному поділу, або групу областей, які мають низку спільних характеристик.

У спеціальній літературі можна знайти багато варіантів виділення регіонів України, до яких мали б входити кілька сучасних областей (таблиця). Причому здебільшого пропонується проведення змін у територіальному поділі України із законодавчим закріпленням за такими регіонами статусу адміністративної одиниці [4, с. 11; 8, с. 126], хоча є і слухні твердження щодо недоцільності негайного переведення теоретичних досліджень у практичну сферу [5, с. 106; 12, с. 44].

Таблиця

## Виділення регіонів України

Області та міста державного підпорядкування	Варіанти виділення окремих регіонів України							
	I (економічний район) [9, с. 30-31]	II (регіон) [12, с. 42-43]	III (регіон, район) [5, с. 106; 10, с. 28]	IV (край) [8, с. 127-128]	V (економічний район, регіон) [11, с. 39-40]	VI (край) [4, с. 11]		
1	2	3	4	5	6	7		
Вінницька	Подільський	Поділля	Центральний	Подільський	Подільський	Подільський		
Хмельницька		Карпатський	Галичина	Західний	Західний	Карпатський	Карпатський	
Тернопільська								
Івано-Франківська								
Львівська								
Закарпатська	Закарпаття							
Чернівецька	Буковина							
Волинська	Західно-Поліський	Волинь	Центральний	Центральний	Поліський	Поліський		
Рівненська								
Житомирська	Центрально-Поліський	Полісся						
Чернігівська		Сіверщина						
Київська	Центральний	Полісся			Центральний	Центральний	Київський	
Черкаська								
Кіровоградська	Придніпровський	Придніпров'я	Придніпров'я	Придніпровський	Придніпровський	Придніпровський		
Запорізька								
Дніпропетровська	Південно-Східний	Сіверщина	Харківщина	Східний	Східний	Слобожанський		
Луганська		Слобожанщина						
Сумська	Південний	Таврія	Причорномор'я	Причорноморський	Причорноморський	Причорноморський		
Харківська								
Полтавська								
Донецька				Донецький	Донбас	Донецький	Донецький	Донецький
Луганська				Кримський	Таврида (Крим)	АРК	АРК	АРК
Миколаївська								
Одеська								
Херсонська	м. Київ			м. Севастополь				
АР Крим								
м. Київ				м. Київ	Центральний			
м. Севастополь				м. Севастополь				
Кількість виділених регіонів	10	12	6	10	9	9		

☐ – частина складових регіону в таблиці розташована окремо

Співставлення наведених варіантів поділу України та аналіз регіоноутворюючих характеристик областей України дозволяє зробити висновок, про те, що при укрупненні адміністративно-територіальних формувань більшість областей матимуть значне тяжіння до сусідніх регіонів, але змушені будуть залучатися до певного соціоекономічного простору. Таким чином, надобласне регіональне формування буде позбавлено головної характеристики регіону – внутрішньої єдності [7, с. 11].

Часто можна почути, що укрупнення регіонів України дасть значну економію, насамперед у скороченні управлінського персоналу на державному та регіональному рівні. Але згідно з законом відповідності систем, що управляє, та тієї, якою управляють, у регіональних органах влади кількість персоналу практично буде дорівнювати сумі кількості працівників, працюючих в обласному керівництві. У той же час на державному рівні складність управління майже не зміниться, якщо не передати на регіональний рівень додаткові повноваження, що може бути зроблено і при обласному територіальному устрої.

Є посилки і на закордонний досвід, який ніби-то свідчить про необхідність зменшення кількості адміністративно-територіальних утворень на всіх рівнях. Проте досить звернутися до досвіду Німеччини та Франції, що свідчить про можливість досягнення високого соціально-економічного рівня (3 і 4 місця в світі за обсягом валового внутрішнього продукту) [2, с. 2] при адміністративно-територіальному устрої, подібного існуючому в Україні [3, с. 68].

Тому вважаємо, що більш доцільним було б не змінювати адміністративно-територіальний устрій на субнаціональному рівні, а поєднувати області в межах окремих державних або регіональних програм на основі спільних інтересів у тій чи іншій сфері. Причому, групи областей при об'єднанні для вирішення певних проблем навіть не обов'язково повинні мати спільні кордони. Областям також має бути надане право вільно співпрацювати (враховуючи державні інтереси) і з регіонами інших країн. Слід зазначити, що для вирішення різних проблем кожна область може входити до кількох об'єднань, або спиратися лише на власні зусилля.

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: Рубікон, 1996. – 64 с.
2. Атлас. Географія України / За ред. С.В. Капустенко, Н.О. Крижової; Відп. ред. Л.М. Веклич. – К.: НВП “Картографія”, 2001. – 50 с.
3. *Беленький П., Мікула Н.* Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні // *Регіональна економіка.* – 2001. – № 3. – С. 61 – 73.
4. *Ковальчук Т., Тулуб С.* Від областей до країв. Реформа територіального устрою як необхідний крок демократичного розвитку // *Урядовий кур'єр.* – 2002. – № 181. – С. 11 – 12.
5. *Кравченко В.* Регіональна політика держави: пріоритети і цілі // *Міське самоврядування в Україні / За ред. І. Бутко.* – К.: Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, 1994. – С. 104 – 112.
6. “Круглый стол” журналу “Регион: проблемы и перспективы” // *Регион: проблемы и перспективы.* – 1997. – № 1. – С. 9 – 10.
7. *Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций / НГАЭиУ. – М.: ОАО “Изд-во “Экономика”, 1998. – 192 с.
8. *Нудельман В.* Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України // *Регіональна економіка.* – 2001. – № 3. – С. 126 – 130.
9. *Регіональная экономика / Т.Г. Морозова и др.* – М., 1995. – 304 с.
10. *Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіон. досліджень; Відп. ред. акад. НАН України М.І. Долішній.* – Львів, 2001. – 700 с.
11. *Симоненко В.К.* Регионы Украины: проблемы развития / *Отв. ред. И.И. Лукинов.* – К.: Наук. думка, 1997. – 263 с.

12. Чумаченко Н.Г. Региональное и местное самоуправление. – Донецк: Ин-т економіки промисловості АН України, 1992. – 108 с.

УДК 631.16:346.5

В.М. КОРНІЄНКО

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

*Розглянуто проблеми правового регулювання фінансових відносин сільськогосподарських товаровиробників. Наведено класифікацію фінансових відносин, їх нормативно-правове закріплення, запропоновано шляхи вдосконалення фінансово-економічних стосунків між сільськогосподарськими підприємствами та установами банків.*

Фінансові відносини сільськогосподарських підприємств – це грошова оцінка всіх основних, обігових, спеціальних фондів, наявної готівки, вартості у грошовому виразі знарядь, засобів, які набуваються, використовуються, списуються в результаті виробничо-господарської діяльності, кошти на оплату праці всіх категорій працівників, грошова оцінка реалізованої сільськогосподарської продукції.

Фінансові відносини аграрних товаровиробників поділяються на внутрішні та зовнішні.

Внутрішні аграрні правовідносини створюють необхідну фінансову базу для виробництва продуктів харчування, продовольства, сировини структурними виробничими підрозділами, а зовнішні – сприяють сільськогосподарським підприємствам у реалізації виробленої ними продукції.

Правове регулювання фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств здійснюється згідно із законами України “Про підприємство в Україні”, “Про господарські товариства”, “Про селянське (фермерське) господарство”, “Про сільськогосподарську кооперацію”, “Про банки і банківську діяльність” [1 – 5]. Найбільш повно питання фінансової діяльності суб’єктів аграрного підприємства урегульовані в статті 24 Закону України “Про підприємства в Україні”, де зазначено, що джерело формування фінансових ресурсів підприємства – це прибуток, амортизаційні відрахування, кошти, отримані від продажу цінних паперів, пайові внески працівників цього підприємства, кредити, інші надходження.

Стаття 15 Закону України “Про господарські товариства” регулює питання фінансової діяльності цих формувань, а правомочності сільськогосподарського виробничого кооперативу відносно його фінансової діяльності закріплені в статті 29 Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію”.

Самостійна фінансова діяльність сільськогосподарських підприємств здійснюється шляхом відкриття для них самостійних рахунків у банку. Банки обслуговують аграрних товаровиробників на договірних засадах, виконуючи розпорядження останніх відносно перерахування коштів з рахунків. Ці правила закріплені в статті 24 Закону України “Про підприємства в Україні”, статті 25 Закону України “Про селянське (фермерське) господарство”, статті 29 Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” [6].

Одним з найважливіших джерел формування фінансових ресурсів підприємства виступає кредит, який є різновидом економічних відносин суб'єктів аграрного підприємництва. Кредит – це передача у тимчасове користування певної вартості, незалежно від форми носія вартості, на відповідних умовах, при збереженні права володіння об'єктом, який передається. Кредитні відносини кредитора та позичальника будуються на договірних засадах. Кредитний договір укладається тільки в письмовій формі, визначає умови отримання, повернення кредиту, форму його надання, розмір процентної ставки, графік сплати.

У сучасних економічних умовах, на нашу думку, ширше треба використовувати надання кредитів під заставу нерухомого майна, тобто житлових будинків, квартир, виробничих будівель, споруд, магазинів, земельних ділянок. Такі кредити мають назву іпотечних. Подібна форма взаємовідносин позичальника та кредитора гарантує кредитоспроможність позичальника.

Ширшого застосування в Україні повинен набувати і фінансовий лізинг. У вересні 1997 р. уряд України створив Державний лізинговий фонд для забезпечення сільськогосподарських товаровиробників технікою і обладнанням. Але діяльність цього фонду гальмується через нестачу бюджетних коштів [7].

#### Література:

1. Закон України "Про банки і банківську діяльність" від 20.03.91 р. // ВВР. – 1991. – № 25. – Ст. 281.
2. Закон України "Про підприємства в Україні" від 27.03.91 р. // ВВР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
3. Закон України "Про господарські товариства" від 19.09.91 р. // ВВР. – 1991. – № 49. – Ст. 682.
4. Закон України "Про селянське (фермерське) господарство" від 20.12.91 р. // ВВР. – 1992. – № 14. – Ст. 186.
5. Закон України "Про сільськогосподарську кооперацію" від 17.07.97 р. // ВВР – 1997. – № 39. – Ст. 261.
6. Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К., 1996. – С. 614.
7. *Саблук П.Т.* Реформування та розвиток підприємств агропромислового виробництва. – К., 1999. – С. 320 – 331.

УДК 658.152:336.148

*Н.Г. КЛИМЕНКО*

### **ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ – ЗАСІБ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ**

*Розглянуто питання державного фінансового контролю за інвестиційною діяльністю підприємств м. Харкова.*

Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління. Він спрямований на визначення реального стану фінансової системи та

вплив на управління фінансами через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності щодо управління фінансовими ресурсами та окремими об'єктами вироблення й застосування відповідних коригувальних і превентивних заходів.

У кожній країні створюються урядові контрольно-ревізійні системи, на які покладається функція внутрішнього контролю. Внутрішній фінансовий контроль трактується як контроль, здійснюваний органами однієї системи, що перебувають в адміністративній підпорядкованості, та спрямований на вирішення завдань, що стоять перед певним конкретним органом управління.

Харківська інвестиційна Рада рішенням від 22.01.2002 р. № 01/02-3/01 прийняла "Положення про порядок контролю за станом реалізації інвестиційних проектів, затверджених Радою з питань Спеціального режиму інвестиційної діяльності та території м. Харкова" (далі – Положення).

Положенням уведено багаторівневий контроль за господарською діяльністю підприємств-суб'єктів СРІД з точки зору контролю за виконанням ними своїх обов'язків за інвестиційними договорами та дотриманням діючого законодавства України у сфері пільгового інвестування.

Положенням визначено також механізм аналізу стану виконання інвестиційних договорів з використанням інтегрального показника, котрий охоплює такі критерії, як обсяги залучення інвестицій, обсяги виробництва продукції (у т.ч. на експорт), обсяги бюджетних надходжень.

Залежно від величини інтегрального показника виконання обов'язків підприємства – суб'єкти СРІД розподіляються на чотири групи:

- перша – ті, що повністю виконали свої обов'язки (90 і більше відсотків виконання своїх обов'язків);
- друга – частково виконали свої обов'язки (70 % – 90 %);
- третя – проблемні інвестиційні проекти (35 % – 70 %);
- четверта – ті, що не виконали своїх обов'язків (0 % – 35 %).

У залежності від віднесення до певної групи розроблено методику подальшого контролю і при необхідності санації інвестиційних проектів.

Для проблемних підприємств четвертої групи передбачений комплекс заходів по контролю.

Питання про стан реалізації інвестиційного проекту за рішенням робочої групи Ради вноситься на поточне засідання Ради після отримання висновків експертів. На засіданні Ради обов'язково присутній та відповідає на запитання уповноважений по проекту. За рішенням Ради дію договору про реалізацію можна:

- продовжити, якщо виявлені серйозні об'єктивні причини у формі Perezатвердження параметрів проекту шляхом заключення додаткової угоди в бізнес-плані в установленому порядку;
- припинити з причини невиконання суб'єктом умов договору.

Після розриву договору Радою відмінюється рішення про утвердження проекту у встановленому порядку, про що суб'єкту спецрежиму, податковому та митному органам розсилаються повідомлення.

Відповідно до Положення Секретаріатом Харківської інвестиційної Ради проаналізовано виконання обов'язків суб'єктів спецрежиму за результатами їх діяльності в 2001 р. та підготовлено відповідні пропозиції робочої групи Ради.

Взагалі, до четвертої групи увійшли такі підприємства, що реалізують проекти в умовах пільгового інвестування, а саме: ЗАТ "Інститут "Укроргстанкінпром", ЧП фірма



“Оранта”, ТОВ “Марцек-Рогань”, ВОТ “Інтерфуд-Україна”, ТОВ “Протекс”, ТОВ “Мікрофарм”, ТОВ “Альфа Комунікації”, ТОВ “Твин-Друк”, філія “Велтон Телеком”.

До третьої групи увійшли проекти підприємств СП ООО “Пірана”, ТОВ РТК “Інтерв’язок”, ЗАТ “Лекхим-Харків”, підприємство “ЮСИ-М”.

До другої групи – ТОВ “Аргус”, ТОВ “Поли пак”, ВАТ “Харківхолодмаш”.

Інші підприємства виконують та перевиконують свої обов’язки.

Пільговий інвестиційний режим у м. Харкові підтвердив право на життя, успішно витримав наступну перевірку центральних органів у поточному році. Перевірку здійснено на підставі розпорядження Президента України Л.Д. Кучми від 16.01.2002 р. “Про комісію по перевірці дотримання норм законодавства при здійсненні імпорتنних операцій суб’єктами СЕЗ та суб’єктами територій пріоритетного розвитку, на яких встановлено спеціальний режим інвестиційної діяльності”.

Головним результатом перевірки робочої групи комісії в м. Харкові став висновок про відсутність порушень законодавства, регламентуючого реалізацію пільгового режиму в цілому та пільгового імпорту взагалі.

Ще одна перевірка присвячена становичу впровадження норм пільгового законодавства на основі постанови КМУ від 28.02.2001 р. № 184 “Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування СЕЗ (свободних економічних зон) та ТПР (територій пріоритетного розвитку)” завершена в березні 2002 р.

Рішення про скорочення пільгових умов буде прийматися на основі аналізу результатів перевірки. У Харківському регіоні спостерігається стабільне нарощування темпів впровадження пільгового інвестування у відповідності з прийнятими плановими критеріями.

В абсолютному вираженні Харківська ТПР поступається визнаним лідерам – Донецькій та Закарпатській областям та ВЕЗ “Яворів” особливо у частині віддачі від інвестицій. За темпами росту й порівняльним питомим показникам Харків розвивається поряд з лідерами, а інколи й випереджає їх.

Прикладом може стати виробництво продукції. В абсолютному вираженні одна Харківська ТПР поступилася тільки сумарним результатам 26 ТПР та двох ВЕЗ Донецької області – 0,3 млрд грн проти 4,8 млрд. У розрахунку на одну ВЕЗ/ТПР у Донецьку – 0,16 млрд грн. Це менше ніж у Харкові у два рази.

Інші території, в т.ч. ті, що діють з 1999 р. (ВЕЗ “Яворів”, Луганські ТПР), по виробництву відстали від Харкова.

Успішно досягається головна мета функціонування пільгового режиму в Харкові – залучення інвестицій в одну з пріоритетних галузей регіону – машинобудування. Якщо на початку 2001 р. частка інвестицій в машинобудуванні складала 4 %, то в поточному році частка машинобудування в затверджених інвестиціях склала 40 %, а у фактично залучених – 20 %. У поточному році планується що позитивну тенденцію закріпити і продовжувати залучати в пільговий режим провідні харківські промислові підприємства.

Насамкінець слід зауважити, що для подальшого успішного процвітання Харківського регіону, Харківській інвестиційній Раді, на нашу думку, слід більше уваги приділяти фінансовому контролю за інвестиційними проектами. Для забезпечення фінансового контролю за виконанням інвестиційних проектів і програм потрібно, перш за все, розробити та затвердити документ, мета якого полягає в об’єднанні всіх існуючих документів по контролю суб’єктів СРІД всіма контролерами, в тому числі і самою Радою – суб’єктом контролю договори.

По-друге, щомісячно аналізувати та контролювати реалізацію утверджених інвестиційних проектів; розробити заходи для спрямування інвестицій в пріоритетні галузі і

сфери; відслідковувати і не допускати інвестиції у тіньові сфери економіки; відновлювати основний для ринкової економіки механізм – трансформації заощаджень в інвестиції через банківську систему (не допускати поза банківського обігу грошей) – на жаль, на протипагу банкам у нормальній ринковій економіці вітчизняна банківська система працює не на залучення капіталів, а на їх відтік.

#### Література:

1. Закон України “Про Спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова від 11.05.2000 р. № 1714-111.
2. Розпорядження Президента України Л.Д. Кучми “Про комісію по перевірці дотримання норм законодавства при здійсненні імпорتنих операцій суб’єктами спеціальних економічних зон та суб’єктами територій пріоритетного розвитку, на яких діє спеціальний режим інвестиційної діяльності”.
3. Гальчинський А., Гасць В., Кінах А., Семиноженко В. Інноваційна стратегія українських реформ. – К.: Знання України, 2002.
4. Державний фінансовий контроль. – К.: UEPLAC, 2001.
5. Інвестиційний Бюлетень. – Інформаційно-аналітичне видання Харківської інвестиційної Ради. – Х., 01.03.2002.

УДК 352.072.6

В.Ю. КРИВОБОК

## РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІЗ КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ

*Розглянуто питання налагодження взаємодії органів державного управління і контролюючих органів, що може суттєво поліпшити процеси регулювання місцевих бюджетів в регіоні.*

Одним з першочергових завдань держави є проведення соціально-орієнтованої політики в бюджетній сфері. Складовим елементом державного регулювання економічної політики є державна регіональна фінансова політика, тобто сукупність державних фінансових заходів для розв’язання фінансових проблем регіонів.

Державна регіональна фінансова політика передбачає низку заходів щодо вдосконалення пропорцій розподілу доходів і видатків зведеного бюджету між Державним і місцевими бюджетами відповідно до компетенції, функцій та обов’язків, які виконують центральні та місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Основними інструментами забезпечення цієї політики є частка закріплених за територіями доходів у бюджетах на всіх рівнях бюджетної системи, місцеві податки і збори, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів, а також дотації, субсидії та субвенції, що надаються місцевим бюджетам.

Проведення державної регіональної фінансової політики передбачає застосування відповідної системи бюджетного регулювання, збалансування доходів і витрат на всі

рівнях бюджетної системи (по вертикалі і по горизонталі) з урахуванням рівнів забезпечення територій країни об'єктами соціальної інфраструктури та застосування фінансових нормативів забезпеченості потреб населення [1]. Важливим є створення й використання загальнодержавних, регіональних і місцевих цільових фондів для вирівнювання доходів територій наданням відповідних дотацій, субсидій і субвенцій.

Регіональні органи управління з метою виконання власних функцій та фінансування витрат з реалізації державної регіональної економічної політики наділяються певними майновими і бюджетно-фінансовими правами. Ресурсним забезпеченням цих прав стають так звані муніципальні фінанси.

До складу муніципальних фінансів входять місцеві бюджети територіально-адміністративних одиниць і фінанси суб'єктів господарювання, що використовуються для задоволення територіальних потреб.

За допомогою муніципальних фінансів держава активно проводить соціальну політику, здійснює фінансування освіти, охорони здоров'я, будівництво та утримання доріг, комунальне обслуговування. Також за їх допомогою держава вирівнює соціальний та економічний розвиток регіонів, які з різних причин відстали від інших регіонів країни. Для подолання депресивності регіонів розробляються спеціальні програми, кошти на виконання яких формуються за рахунок доходів місцевих бюджетів і держави.

Бюджетні та майнові права, надані адміністративно-територіальним одиницям різного рівня, дозволяють їм розробляти, затверджувати й виконувати свої бюджети, розпоряджатися підпорядкованими підприємствами й отримувати від них доходи.

Через місцеві бюджети до населення доводяться кінцеві результати виробництва, розподіляються суспільні фонди споживання між окремими верствами населення, фінансується розвиток галузей виробничої сфери перш за все місцевої та харчової промисловості, комунального господарства.

Основними функціями місцевих бюджетів є:

- формування грошових фондів для забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- розподіл і використання грошових коштів між галузями економіки;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих органам місцевого (регіонального) самоврядування [3].

Чинна система державного регулювання місцевих бюджетів уможливило забезпечення регіонів необхідними коштами для виконання ними завдань державної регіональної економічної політики незалежно від продуктивності місцевих джерел доходів, створює передумови для вирівнювання рівнів розвитку окремих регіонів, стимулює місцеві органи влади до виконання планів мобілізації державних і місцевих податків. Недоліком цієї системи можна вважати елементи суб'єктивності у формуванні регулюючих доходів, можливе необ'єктивне визначення нормативів відрахувань для різних регіонів. Хоч дотації та субвенції як джерела поповнення місцевих бюджетів позбавлені стимулюючого впливу на пошуки додаткових джерел надходжень, повністю скасувати їх поки що неможливо, бо це може призвести до ускладнення фінансування регіональних програм.

Бюджетна система України реформується способом її децентралізації, що узгоджується з досвідом інших європейських держав. Кількість держав, що розширюють бюджетно-податкові повноваження органів регіонального (місцевого) самоврядування, постійно зростає.

Зараз у Харкові діє єдиний виплатний центр, який організує і контролює процеси доведення державних грошей до конкретної людини. У стадії формування знаходяться районні центри виплат та пільг. Однак зв'язок цих органів з населенням необхідно вдос-

коналювати. Одним з напрямків такого вдосконалення слід вважати розвиток об'єднань громадян власників квартир. Ці об'єднання мають змогу не тільки надавати робочі місця, що добре впливає на зайнятість та платоспроможність населення, а також вирішувати питання кредитування населення для погашення заборгованості.

Одним із чинників, на який впливають органи місцевого самоврядування, є розширення і підвищення якості послуг. Зараз велика увага приділяється вдосконаленню тарифів. У цьому напрямі велику роль повинні відігравати як адміністрації всіх рівнів, так і контролюючі органи.

#### Література:

1. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
2. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону / Бондаренко Л.М., Внукова Н.М. та ін. – Х.: Модель Всесвіту, 2001. – 52 с.
3. *Котлярів Л.Д.* Реформирование экономики Украины: Учеб. пос. для студентов высших учебных заведений экономического профиля. – Х., 1998. – 224 с.

УДК 352:336.14

*В.М. МАРТИНЕНКО*

### ФОРМАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*Наведено можливу класифікацію рівнів і форм управління в контексті адміністративної реформи в Україні та формалізовано, відповідно до цього, бюджетний процес і контроль за використанням бюджетних ресурсів.*

Державна політика України щодо формування та використання бюджетних ресурсів має розроблятися, реалізуватися і розвиватися у повній відповідності до реальних кроків на шляху здійснення адміністративної реформи.

Мета адміністративної реформи в Україні, задекларована в її концепції, полягає в тому, щоб сформувати таку систему державного управління, яка буде наближеною до потреб і запитів людей, підконтрольною їм, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною [1, с. 7]. Досягнення цієї мети можливе за умов, коли вся система соціального управління в країні буде переорієнтована на пріоритетний розвиток місцевого і регіонального управління, яке найбільшою мірою “наближене до потреб і запитів людей” і може бути їм “підконтрольне і прозоре”. А це потребує відповідної формалізації як в цілому системи соціального управління, так і відповідного їй бюджетного процесу, який і має забезпечити злагоджену й ефективну дію даної системи.

В основі такої формалізації лежить нова філософія побудови системи соціального управління на засадах розвитку системи місцевого самоврядування до рівня держави тобто побудови соціально-управлінської системи знизу доверху. Така філософія становлення і розвитку соціально-управлінської системи принципово відрізняється від історич-

чно сформованої, тобто такої, що передбачає структуризацію даної системи зверху до низу. Ця принциповість полягає, перш за все, в напрямі дії механізму делегування повноважень від одних органів системи соціального управління до інших і фінансового забезпечення реалізації цих повноважень.

Нині діюча система соціального управління в Україні передбачає делегування управлінських повноважень вищих органів управління нижчим, тобто зверху донизу (від держави до територіальної громади і окремого громадянина). Нова, демократично зорієнтована система соціального управління має формуватися навпаки, тобто шляхом делегування управлінських повноважень знизу доверху (від окремого громадянина і територіальної громади до держави) і складатися з таких рівнів і форм управління:

- на рівні територіальної громади (село, селище, місто) здійснюється місцеве самоврядування;

- на міжгромадному рівні (район) здійснюється територіальне самоуправління;
- на міжтериторіальному рівні (область) здійснюється регіональне управління;
- на міжрегіональному рівні (державному) здійснюється державне управління (можливий додатковий підрівень міжрегіонального рівня – край).

Усі названі рівні і форми управління у своїй сукупній взаємодії утворюють цілісну систему соціального управління суспільною життєдіяльністю людей на рівні країни.

Якщо територіальну громаду розглядати як базовий рівень системи соціального управління, то цілком очевидно, що й управлінські повноваження мають делегуватися органами місцевого самоврядування (базового рівня) органам територіального самоуправління районного рівня. Далі органи територіального самоуправління району делегують частину своїх повноважень (тих, які вони на даному рівні вирішити не можуть) органам регіонального управління, а вже останні делегують низку повноважень, які вони на даному рівні вирішити не можуть, міжрегіональним органам управління. За такою схемою делегування управлінських повноважень кожен орган управління на своєму рівні бере на себе стільки і такі повноваження, скільки і які він може вирішити. Усі інші завдання, які виходять за межі того чи іншого управлінського рівня, делегуються вищому органу управління, який, тим самим, стає підзвітним за хід виконання своїх повноважень тому органу, який їх йому делегував. Такі вимоги об'єктивно висуває сама логіка формування на рівні країни цілісної і дієздатної системи соціального управління, яка спирається на базовий рівень демократичних форм самоуправління – місцеве самоврядування та територіальне самоуправління. За такою логікою:

- органи місцевого самоврядування та територіального самоуправління утворюють систему територіального самоуправління;

- органи міжтериторіального (регіонального) і міжрегіонального управління утворюють систему державного управління;

- система територіального самоуправління і система державного управління утворюють цілісну демократично сформовану систему (модель) соціального управління на рівні країни.

Делеговані таким чином (знизу доверху в ієрархії органів системи соціального управління) повноваження можуть ефективно виконуватися лише за умов адекватного їм фінансово-економічного забезпечення. Фінансові ресурси системи соціального управління формуються за рахунок податків, які сплачуються громадянами і підприємницькими структурами, що живуть, діють і розвиваються на базовому рівні даної системи – на рівні територіальної громади. І саме цей рівень є дійсним джерелом забезпечення всієї системи соціального управління фінансовими ресурсами.

Якщо бюджетну систему країни привести у відповідність до вищенаведеної системи соціального управління і формалізувати таким чином бюджетний процес, то ми суттєво можемо наблизитися до тієї системи управління, на створення якої спрямована адміністративна реформа в Україні. Організований за запропонованою схемою бюджетний процес дозволить тим органам управління, які делегували частину своїх повноважень іншим органам і виділили для реалізації цих повноважень відповідні фінансові ресурси, здійснювати постійний та ефективний контроль за виконанням бюджету вищими органами системи соціального управління. Через систему бюджетного контролю, яка починається з базового рівня системи соціального управління (територіальної громади), тільки й можна досягти дійсної підконтрольності, прозорості й ефективності діяльності управлінських органів усіх рівнів. Через своїх представників в органах місцевого самоврядування громадяни та інші платники податків зможуть здійснювати постійний фінансовий контроль за використанням бюджетних ресурсів на всіх рівнях системи соціального управління.

У період проведення адміністративної реформи в Україні доцільно створити таку систему державно-громадського контролінгу (інформаційного управління), яка забезпечувала б здійснення фінансового контролю за ходом виконання бюджетних ресурсів на всіх рівнях системи соціального управління одночасно на двох зустрічних напрямках – з боку вишого державного органу управління (Кабінету Міністрів України) і з боку широкого кола громадськості через її представницькі органи самоуправління і громадські організації. У процесі реалізації адміністративної реформи і досягнення поставлених нею цілей система державно-громадського контролінгу може трансформуватися в систему соціального партнерства між владою, бізнесом і громадськістю, яка, при цьому, не лише не втратить свої функції державно-громадського контролінгу, а ще більше їх зміцнить і розвине.

#### Література:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998. – 61 с.

УДК 35.072

*В.М. МОРОЗ*

### **ВЗАЄМОДІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ І РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Ще нещодавно держава контролювала майже всю вітчизняну економіку. Після проведення в Україні приватизації та демонополізації найважливіших галузей структура економіки кардинально змінилася. Частка монопольного сектора у валовому внутрішньому продукті країни становить на сьогодні близько 40 %. Позитивні результати конкуренції виявляються в багатьох сферах, а саме конкурентне середовище стало важливим фактором економічного зростання. Визначений стратегічний курс соціально-економічної політики України, тобто формування соціально спрямованої економічної системи з розвинутим приватним сектором як основи становлення і зміцнення громадсь-

кого суспільства охоплює майже всі сторони суспільно-громадського життя країни та сфери її економіки. Але найбільшу зацікавленість у цьому процесі, на погляд авторів статті, викликає діяльність, пов'язана із взаємодією та результативністю роботи органів влади (органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та органів місцевого самоврядування) та системи органів Антимонопольного комітету України (АМК) щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання. З одного боку, це зумовлено тим, що органи влади, не дивлячись на зменшення ступеню втручання в господарську діяльність, зберегли повноваження, які ставлять у залежність від влади суб'єктів господарювання, що може привести до дискримінації підприємців, з іншого – саме на систему органів АМК покладена відповідальність за забезпечення конституційного принципу щодо захисту конкуренції.

Відповідно до норм статті 20 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [1], Комітет взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю у питаннях розвитку конкуренції.

Так, у 2001 р. було вжито 2243 спільних заходів органів Комітету та інших державних органів, у тому числі на загальнодержавному рівні – 302.

Основними формами взаємодії Комітету з державними органами, органами місцевого самоврядування стали: розробка спільних планів програм стосовно проведення заходів контролю за дотриманням законодавства, зокрема антимонопольного, підготовка спільних нормативних документів, участь у робочих групах, проведення спільних нарад, конференцій і семінарів, обмін інформацією, взаємні консультації, взаємне залучення фахівців до виконання певних завдань.

Традиційною формою координації діяльності органів Комітету з органами державної влади, місцевого самоврядування була участь фахівців органів Комітету в роботі міжвідомчих органів, до компетенції яких відносяться питання реформування економіки. Представники Комітету брали участь у складі 106 таких органів.

Зазначені заходи сприяють доведенню вимог антимонопольного законодавства до широкого кола керівників обласного і районного рівнів, їх висвітленню в засобах масової інформації, визначають невирішені питання та сприяють своєчасному й якісному їх виконанню.

Важливим напрямком у взаємодії органів Комітету з місцевими державними адміністраціями, радами в 2001 р. став захист прав споживачів житлово-комунальних послуг, зокрема, послуг теплопостачання шляхом забезпечення своєчасного проведення перерахунків за неякісні або не в повному обсязі надані послуги.

Отже, система органів АМК повинна взяти активну участь у створенні сприятливих умов для розвитку підприємництва. Цікавим, з огляду на взаємодію представника системи органів АМК та органів влади, є досвід Харківського обласного відділення АМК України [4]. Основними напрямками роботи відділення щодо підтримки взаємодії Комітету з органами влади стало:

- розгляд і погодження проектів рішень органів влади;
- започаткування системи контролю за дотриманням антимонопольного законодавства органами влади;
- перевірка суміжних організацій;
- координація зусиль територіального відділення з радою Харківського обласного відділення Українського союзу промисловців і підприємців, а також з представництвом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в Харківській області;

- постійна співпраця з працівниками юридичних служб органів влади, проведення навчань для керівників та працівників органів влади;
- складання доповідної записки на ім'я губернатора стосовно порушень антимонопольного законодавства з боку органів влади;
- систематичне висвітлення у засобах масової інформації питань, що стосуються регулювання з боку системи органів АМК.

Отже, діяльність Харківського територіального відділення щодо організації та підтримання високого рівня взаємодії з органами влади здійснювалась у відповідності до Указу Президента України “Про основні напрямки конкурентної політики на 2002 – 2004 роки” [2] в частині оптимізації, в межах своїх повноважень, діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів економічних відносин. а також у продовженні спільно з облдержадміністрацією роботи щодо створення в регіоні сприятливого ділового клімату без адміністративних бар'єрів.

Наслідком усунення адміністративних бар'єрів буде зростання доходної частини бюджетів усіх рівнів, у чому зацікавлений кожний керівник органу влади.

Таким чином, керівникам та працівникам органів влади та системи органів АМК слід передбачити можливі заходи з метою поглиблення взаємодії зазначених суб'єктів щодс сприяння добросовісній конкуренції як однієї з головних цінностей демократичного суспільства, що забезпечує його процвітання:

- створити координаційні ради з питань, що регламентує антимонопольне законодавство, із залученням фахівців органів влади, системи органів АМК, громадських об'єднань, спілок підприємців, окремих суб'єктів господарювання тощо;
- запровадити постійно діючу форму професійного навчання за відповідним напрямом працівників органів влади та спеціалістів системи органів АМК;
- передбачити можливість короткострокового стажування фахівців органів влади в структурних підрозділах АМК за напрямом діяльності та спеціалістів органів АМК в органах влади з наданням практичної допомоги та здійснення моніторингу розпоряджень, що приймаються;
- покращити висвітлення антимонопольного законодавства в місцевих засобах масової інформації з наведенням конкретних прикладів вирішення відповідних питань;
- залучити регіональні інститути Української Академії державного управління при Президентові України до наукового забезпечення зазначених заходів.

Виконання цих заходів дозволить зробити ще один крок до створення більш сприятливих умов для розвитку підприємництва, а також захистити інтереси мільйонів співгромадян – підприємців і споживачів.

#### Література:

1. Закон України від 26.11.93 р. № 3659-XII “Про Антимонопольний комітет України” // ВВР. – 1993. – № 50. – Ст. 472, із змінами, внесеними згідно із Законом України № 1907-III від 13.07.2000 р. – ВВР. – 2000. – № 41. – Ст. 343.
2. Указ Президента України від 19.11.01 р. № 1097/2001 “Про Основні напрямки конкурентної політики на 2002 – 2004 роки” // ОВУ. – 2001. – № 47. – Ст. 2056.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 767 “Про затвердженні Методичних рекомендацій щодо підготовки, обґрунтування проектів регуляторних актів” // ОВУ. – 2000. – № 19. – Ст. 788.
4. *Нагній В.* Суб'єкти господарювання та дискримінація влади // Конкуренція. – 2002 – № 1. – С. 42 – 44.



УДК 336.148

*Ю.А. ОЛЬХОВСЬКИЙ*

## **ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК: КООРДИНАЦІЯ РОБОТИ ПІДРОЗДІЛІВ КРУ В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто питання співпраці регіональних підрозділів ДКРС в Харківській області з державними органами влади і місцевого самоврядування.*

У період переходу до ринкової економіки фінансовий контроль у межах своєї компетенції виконують різноманітні органи державного управління.

Результатом децентралізації і демократизації державного управління економікою стало надання регіональним підрозділам ДКРС – обласним КРУ – права здійснення контролю за правильністю бюджетних витрат і організацією фінансового обліку бюджетних асигнувань.

Предметом роботи ДКРС в Харківській області є повний, результативний контроль за станом фінансово-бюджетної дисципліни, дотриманням встановлених правил формування, розподілу і використання фінансових ресурсів.

Указом Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" [1] визначено завдання щодо систематичного інформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про факти виявлених порушень фінансової дисципліни, внесення пропозицій щодо забезпечення викорінення таких порушень та притягнення винних до адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Наділені власними повноваженнями органи виконавчої влади та місцевого самоврядування проводять активну роботу в усіх сферах господарської діяльності: соціально-культурному розвитку, управлінні комунальною власністю, галузі фінансів і бюджету.

Найбільш чисельні і розгалужені по всій території України місцеві бюджети відіграють особливо важливу роль у соціально-економічному розвитку кожного окремо взятого району. Їх виконання сприяє і органам державної влади, й органам самоврядування на місцях впроваджувати та здійснювати економічну політику країни.

У недалекому 2001 р. стосунки в кожному регіоні (місті або районі) між органами влади і органами самоврядування та нашою службою здійснювались тільки шляхом виконання нашими фахівцями офіційних доручень.

Контрольно-ревізійні дії по офіційних зверненнях (розпорядження, протоколи-доручення, резолюції до відповідних документів) – це виконання додатково поставлених завдань та інформування про результати їх виконання.

Показники прийнятих рішень щодо виконання ревізійних дій свідчать про недостатність такої спільної праці.

Життя заходів у період проведення ревізій і перевірок не повною мірою забезпечувало усунення виявлених порушень, відшкодування винними особами нанесених державі збитків у відповідності з чинним законодавством України.

Підняти рівень зворотного зв'язку в роботі підрозділу ДКРС та місцевих органів влади можливо було за умов пошуку нових форм і методів координації роботи.

Підсумки контрольно-ревізійної роботи є вихідною інформацією для місцевих органів влади, яка отримує таким чином певний обсяг даних про економічні процеси, недоліки в їх організації, що є, у свою чергу, підґрунтям для прийняття адекватних рішень і окреслених завдань головним розпорядникам бюджетних коштів для аналізу викладених фактів та вжиття необхідних заходів щодо усунення порушень з вимогою обов'язкового інформування контрольно-ревізійного та фінансового управліннь.

Аналіз відповідей, отриманих на виконання доручення голови облдержадміністрації, свідчить про позитивний вплив роботи ДКРС на стан взаємовідносин з органами влади і рівень управлінських рішень.

Голови райдержадміністрацій і місцевих рад з розумінням ставляться до такої взаємодії, беруть участь у вирішенні проблем поліпшення фінансово-господарської дисципліни.

Втручання органів місцевої влади дозволяє суттєво підвищити рівень реалізації матеріалів ревізій і перевірок контрольно-ревізійних відділів, управління загалом.

Напрямок такої співпраці – захист фінансово-майнових інтересів держави, органів влади і самоврядування, юридичних осіб і громадян України.

#### Література:

1. Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” від 27 серпня 2000 р. № 1031/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – С. 7.

УДК 332.821

*І.В. ПІВАВАР*

### НЕОБХІДНІСТЬ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано завдання органів державного управління та контролю у напрямі вдосконалення житлової політики в Україні.*

Спад виробництва в Україні торкнувся майже всіх сфер господарського життя, в тому числі й житлово-комунального господарства, діяльність якого спрямована на забезпечення нормальних умов життєдіяльності суспільства. Зміни економічних відносин у цьому секторі економіки характеризуються, головним чином, становленням і розвитком ринку житла і житлових послуг, де наявний житловий фонд країни стає товаром. У зв'язку з цим виникає необхідність удосконалення житлової політики держави, обґрунтування нових механізмів її реалізації, вироблення стратегічних напрямків розвитку ринку житла і всього житлово-комунального господарства.

Житлова сфера є найважливішою складовою частиною економіки країни, яка впливає на всі галузі господарства. У даний час у ній зайнято 15 % працюючого населення країни [2]. Недостатня забезпеченість житлом населення країни була і залишається однією з найгостріших соціально-економічних проблем. В Україні продовжують знижуватися

обсяги введення в експлуатацію житла внаслідок зменшення інвестиційних можливостей традиційних замовників – виконавчих органів місцевих рад, підприємств, організацій. З 1991 р. значно скоротилося будівництво нового житла за рахунок централізованих капітальних вкладень і власних засобів державних підприємств. На сьогодні серед інвестицій, спрямованих на будівництво житлових будинків в Харківській області, 40 % займають внески індивідуальних забудовників (45 млн грн). За рахунок цих коштів уведено в експлуатацію 77 % нового житлового фонду області [4]. Але попит населення на житло залишається задоволеним не в повному обсязі, що піднімає ціни на ринку, збільшуючи проблему недоступності житла для значної частини суспільства.

Основною метою державної житлової політики є забезпечення населення житлом за рахунок розвитку житлового будівництва, зміни його інституціональної структури, розширення різних джерел фінансування галузі, зокрема, розвитку іпотечного кредитування, збільшення обсягів реконструкції і ремонту наявного житлового фонду, а також захист прав користувачів і власників житла [1].

Реконструкція і розширення житлового фонду є одним із пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку країни, найважливішим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. Узагальнюючи досвід розвитку житлової сфери в умовах становлення ринкових відносин, можна виділити наступні фактори, що обумовлюють необхідність удосконалювання державної житлової політики:

- скорочення обсягів фінансування житлового будівництва у зв'язку зі змінами у формуванні державного і місцевого бюджетів, значним падінням платоспроможності населення;

- недостатня підтримка з боку держави кооперативного й індивідуального житлового будівництва;

- невідповідність відносин у житловій сфері змінам в економіці країни, необхідність прискорення її інтеграції в загальну систему ринкового господарювання;

- невідповідність розмірів платежів за користування державним житлом фактичним витратам на його зміст, недосконалість діючої системи фінансування робіт, пов'язаних з обслуговуванням державного житлового фонду;

- несумлінне відношення споживачів до використовуваного житла, що приводить до його швидкого фізичного і морального зносу;

- соціальна несправедливість стосовно громадян, що побудували і містять своє житло за власні засоби й у той же час через діючу систему податків беруть участь у створенні і заощадженні державного житлового фонду;

- відсутність у молоді економічних можливостей для будівництва або придбання житла, що є однією з причин погіршення демографічної ситуації в країні;

- надмірна монополізація будівництва, реконструкції і зміни житла;

- орієнтація на пріоритетне будівництво житла у великих містах, що обумовлює значні диспропорції в рівнях забезпеченості житлом у різних за розмірами населених пунктах;

- недосконалість системи розподілу і надання житла, обмеженість можливостей його вибору за типом і місцем розташування.

Сучасний розвиток ринку житла і житлово-комунальної сфери визначає наступні можливі напрямки їхнього сприяючого регулювання:

- створення соціально-економічних і організаційних умов для вільного доступу населення до об'єктів житлового фонду шляхом їхнього придбання у власність, оренди, індивідуального будівництва;

- удосконалення механізму пільгового забезпечення житлом тих категорій населення, що мають потребу в соціальному захисті в умовах ринку;

– перехід на систему оплати, що самооплачується, за користування державним житлом шляхом підвищення реальних доходів більшої частини населення і формування середнього класу в суспільстві, а також удосконалення механізму формування витрат на будівництво й обслуговування житлового фонду;

– перехід від підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги до поступової їх диференціації з урахуванням реальних доходів споживачів і фактичних витрат виробників житлово-комунальних послуг, якості і місця розташування житла;

– посилення адресності в наданні субсидій на оплату житла і комунальних послуг;

– стимулювання іпотечного кредитування індивідуального житлового будівництва і придбання житла у власність.

Таким чином, головною метою державної житлової політики в Україні, незважаючи на зміни, що відбуваються, як і раніше залишається більш повне задоволення потреби на житло всіх прошарків населення країни, підвищення якості і розширення спектра наданих житлово-комунальних послуг.

#### Література:

1. Державне регулювання економіки: Назв. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
2. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону / Бондаренко Л.М., Внукова Н.М. та ін. – Х.: Модель Всесвіту, 2001. – 52 с.
3. *Котляров Л.Д.* Реформирование экономики Украины: Учеб. пос. для студентов высших учебных заведений экономического профиля. – Х., 1998. – 224 с.
4. *Кушнар'ов Є.П.* Основні показники соціально-економічного стану Харківської області (жовтень 2000 – жовтень 2001 рр.). – Х.: Головне управління економіки ХОДА, 2001. – 35 с.

УДК 657.6

*В.Д. ПОНІКАРОВ*

### ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*Розглянуто принципи та завдання фінансового контролю на сучасному етапі реформування економіки України. Особливу увагу приділено коректному дотриманню принципів конфіденційності та гласності при проведенні перевірки діяльності підприємства.*

Існуюча сьогодні система фінансового контролю та відповідно система контролюючих органів була сформована на основі командно-адміністративної системи, при якій акцент робився на політичній функції контролю та її масовості, часто всупереч компетентності та об'єктивності. Тому останнім часом в Україні все дужче стали проявлятися поряд із суб'єктивними й об'єктивні чинники, які впливають на зниження якості контрольної діяльності.

Об'єктом економічного контролю є центри фінансової відповідальності, тобто будь-яка виробнича організаційна одиниця, що зчююється керівництвом, яке відповідає за її діяльність. Таким чином, центр фінансової відповідальності – це об'єкт контролю, стан та поведінка якого вимірюються у грошових одиницях, що дозволяє точно встановити відповідальність окремих керівників за результати господарювання.

Змістом економічного контролю в умовах ринкових відносин є система конкретних заходів, спрямованих на раціональне та ефективне господарювання підприємств усіх форм власності, дотримання ними законодавства з фінансових питань.

Для успішного виконання своєї ролі в системі господарського управління фінансовий контроль повинен бути об'єктивним, оперативним, безперервним, всеохоплюючим, науковим, економічним та дієвим.

Об'єктивність контролю передбачає незацікавлене та неупереджене виконання контрольних функцій особами, що здійснюють перевірки, фіксацію відхилень від встановлених параметрів у діяльності об'єктів, що перевіряються, правдиве висвітлення результатів контролю. Під оперативністю контролю слід розуміти виявлення недоліків у роботі об'єктів господарювання на якомога ранній стадії з метою швидкого їх усунення. Безперервність контролю означає виконання контрольних функцій, що зумовлюється безперервним характером господарських та виробничих процесів. Всеохоплюючий контроль повинен розповсюджуватися на всі сфери суспільної діяльності та весь господарський механізм. Науковість контролю означає використання останніх досягнень науки і техніки, передового досвіду в процесі проведення контролю. Тому контрольний процес у сучасних умовах науково-технічного прогресу та реформування економічних відносин повинні здійснювати висококваліфіковані фахівці, які мають глибоку професійну підготовку та спеціальні посвідчення (атестати) на проведення окремих видів контролю. Економічність передбачає здійснення контролю з якнайменшими витратами мінімальною чисельністю робітників, які мають спеціальні знання та навички контрольної роботи. Дієвість контролю – це активний вплив контролюючих органів на підконтрольні об'єкти шляхом прийняття ефективних рішень з метою усунення виявлених недоліків та їх попередження в майбутньому.

Важливим моментом при здійсненні фінансового контролю є коректне додержання принципів конфіденційності та гласності.

З метою забезпечення законних прав та інтересів підприємців у ринкових умовах чинне законодавство України, зокрема стаття 232 Кримінального кодексу, передбачає відповідальність за розголошення комерційної таємниці для осіб, яким така інформація стала відома у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю, в тому числі і при здійсненні контролю [1]. Стаття 30 закону України "Про підприємства в Україні" визначає комерційну таємницю як відомості, пов'язані з виробництвом, керівництвом, фінансами та іншою діяльністю підприємства, яка не є державною таємницею, але розголошення (передача) яких може зашкодити інтересам цього підприємства [2]. Перелік та зміст таких відомостей, які складають комерційну таємницю, і порядок їх захисту встановлює керівник підприємства.

Законодавство України чітко визначає і відомості, які не можуть бути комерційною таємницею. Так, своєю постановою від 09.08.93 р. № 611 Кабінет Міністрів України встановив, що комерційну таємницю не становлять [3]:

- установчі документи, що дозволяють займатися підприємницькою або господарською діяльністю чи окремими її видами;
- інформація за всіма встановленими формами державної звітності;
- дані, необхідні для перевірки обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів;
- відомості про чисельність і склад працюючих, їхню заробітну плату в цілому та за професіями й посадами, а також наявність вільних робочих місць;
- документи про сплату податків і обов'язкових платежів;

– інформація про забруднення навколишнього природного середовища, недотримання безпечних умов праці, реалізацію продукції, що завдає шкоди здоров'ю, а також інші порушення законодавства України та розміри заподіяних при цьому збитків;

– документи про участь посадових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, спілках, об'єднаннях та інших організаціях, які займаються підприємницькою діяльністю;

– відомості, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню.

Згідно з діючим законодавством підприємства зобов'язані подавати перелічені відомості офіційним контролюючим органам за їх вимогою. Виявлення недоліків та порушень нормативно-правових актів у діяльності юридичних і фізичних осіб за результатами перевірки і складає сутність фінансового контролю.

Відповідно до принципу гласності, з метою профілактики виявлених недоліків, усунення причин, які призвели до їх скоєння, результати контролю мають бути висвітлені в періодичній печаті та стінгазетах, про них повинні бути інформовані як трудові колективи підприємств, що були перевірені, так і широкі маси населення. Якщо виявлені порушення мають ознаки злочинів, інформація про них, що була одержана під час проведення контролю, повинна бути передана правоохоронним органам для її подальшого розслідування, юридичної оцінки та винесення відповідних рішень.

Таким чином, на сучасному етапі реформування економіки України контроль фінансово-господарської діяльності повинен бути сконцентрованим на вирішенні таких завдань: забезпечення виконання державних замовлень, планових завдань та встановлених платежів до державного і місцевих бюджетів; виявлення внутрішніх резервів підвищення ефективності виробництва та конкурентоспроможності продукції, що виробляється, зниження витрат трудових, матеріальних та грошових ресурсів; зниження невиробничих витрат та збитків, попередження та виявлення нестач, випадків розкрадання і псування цінностей та нецільового використання коштів; підвищення достовірності даних бухгалтерського обліку та звітності підприємств; дотримання чинного законодавства та запобігання протиправної діяльності в економічній сфері.

#### Література:

1. Кримінальний кодекс України. – К.: Атака, 2001. – 156 с.
2. Закон України "Про підприємства в Україні" // ВВР. – 1991. – № 24.
3. Постанова КМУ "Про перелік відомостей, що становлять комерційну таємницю" // Урядовий кур'єр. – 1993. – 12 вересня.
4. Бандурка А.М., Лукин В.А., Поникаров В.Д. Основы судебной бухгалтерии. – Х.: Изд-во НУВД, 2002. – 336 с.

УДК 346.12

О.В. ШЕВЕРДИНА, Н.В. БАРАХТЯН

### ПРАВОВІ ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті розглянуто правові проблеми контролю за здійсненням підприємницької діяльності, серед яких важливе місце належить фінансовому контролю як складовій час-*

*тинні функції управління. Особливу увагу приділено аналізу контрольних повноважень органів, які здійснюють фінансові контрольні функції.*

Фінансовий контроль за здійсненням підприємницької діяльності, як і будь-який контроль (нагляд), визначається як органічна складова частина, функція управління. Через контрольні повноваження держава в особі уповноважених органів може перевіряти законність та допустимість підприємництва тієї чи іншої особи, дотримання нею її меж та підстав, а тим самим гарантувати захист прав споживачів та інших підприємців від недобросовісної конкуренції чи пограння їх законних прав та інтересів. Через контроль забезпечується реалізація інтересів самої держави і, перш за все, у формуванні дохідної частини державного бюджету. Так, контрольні функції лише Митного комітету України в 1997 р. дозволили перечислити до державного бюджету України 12 % його дохідної частини.

Контроль розглядається як перевірка, нагляд за виконанням чого-небудь: законів, завдань, якості, встановлення вимог чи термінів тощо. Фінансовий контроль – заключна функція державного управління, тобто діяльність спеціально створених державних органів, що безпосередньо спрямована на реалізацію законів. Як цілеспрямована діяльність державних органів та посадових осіб контроль має низку притаманних рис:

1. Це один із основних дозволених законом випадків втручання держави в підприємницьку діяльність. За рідкими, прямо передбаченими чинним законодавством, випадками в процесі здійснення контролю не допускається припинення діяльності підприємця.

2. Контроль за здійсненням підприємництва базується на окреслених повноваженнях державних контрольних органів, що передбачені в спеціальному законі. Вийти за межі своїх контрольних функцій та перевищити обсяг наданих повноважень державний орган та його посадові особи не можуть. Закон передбачає, що державні органи та їх посадові особи можуть давати підприємцям вказівки лише в межах своєї компетенції і тільки у встановлених законодавством формах. У разі видання державним чи іншим органом акту, що не відповідає його компетенції та вимогам чинного законодавства, підприємець вправі звернутися до суду або арбітражного суду із заявою про визнання такого акта недійсним. Відповідно і збитки, що завдані підприємцю в результаті виконання незаконних розпоряджень державних та інших органів чи їх посадових осіб та порушення прав підприємця, а також внаслідок неналежного здійснення такими органами чи їх посадовими особами передбачених законом обов'язків по відношенню до підприємця, підлягають відшкодуванню цими органами.

3. Контрольні функції належать не тільки державним органам, але й іншим громадським органам (наприклад, товариству захисту прав споживачів), іншим суб'єктам в тому разі, коли будуть виявлені факти порушення їх абсолютних прав (контрафактні дії). Так, згідно із Законом України "Про захист справ споживачів", споживачі у разі порушення їх прав можуть звернутись із вимогою до порушника про припинення таких порушень та захист його прав. Споживач може заявити свої вимоги усно чи письмово шляхом подання скарги чи зробивши відповідний запис у книзі скарг та пропозицій.

4. Контроль повинен здійснюватись у передбачених законом правових формах і лише в межах, вказаних законом чи підзаконним актом.

5. Контроль повинен здійснюватись на підставі передбачених законом випадках. У разі проведення контролю іншим державним органом стосовно того ж предмету, що контролювався, всі витрати на його проведення повинні бути відшкодовані.

Під контрафакцією розуміється використання підприємцями товарних знаків чи окремих найменувань, що зарекомендували себе на ринку компаній. Підприємець, інтереси якого порушуються контрафактними діями, може вжити передбачених законом заходів щодо захисту своїх прав на належний товарний знак. Звичайно, якщо мова йде про контроль роботи попереднього контрольного стану та будуть виявлені допущені ним порушення чи факти зловживання становищем посадової особи, в тому числі протиправної дії, то негативні наслідки результативного контролю повинні також лягати на контролюючого.

6. Контроль повинен бути результативним, доведеним до кінця і закінчуватись відповідним висновком. Останній повинен бути доведений до контрольованої особи, а в разі виявлення порушень – до засновника та державних органів, що покликані розглядати виявлені порушення та давати їм правову оцінку і притягати до відповідальності винних в них осіб.

7. Контроль повинен бути оперативний і здійснюватись в оптимальні строки. Посадові особи контрольного органу під час здійснення своїх повноважень не можуть відволікатись для іншої діяльності, не пов'язаної з контролем.

Фінансовий контроль підприємницької діяльності може бути попередній, превентивний (до акту про виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, спостереження) та заключний. Можливий екстраординарний контроль по факту виявлення грубого порушення законодавства в діяльності підприємця чи тяжких його наслідків – масові отруєння споживачів тощо [2, с. 145].

Контрольні функції державних органів безпосередньо передбачені Конституцією України та низкою спеціальних законів, що встановлюють правові положення та регламентують діяльність того чи іншого державного органу. Так, контрольні функції Верховної Ради України закріплені в статті 85 Конституції і передбачають: п. 4 – контроль за виконанням державного бюджету, що включає контроль за внесенням обов'язкових до нього відчислень суб'єктами підприємництва в Україні; п. 13 – здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, у тому числі щодо регулювання, підтримки, розвитку підприємництва в Україні; п. 14 – затвердження рішень про надання Україною позик й економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від інших держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; п. 33 – здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією; п. 34 – прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України (групи народних депутатів) чи комітету Верховної Ради України.

Найбільш широкі повноваження щодо забезпечення контролю належать органам виконавчої влади. Такий контроль прийнято називати адміністративним.

Основне навантаження контрольних повноважень приходить на Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та комітети. Забезпечуючи державний суверенітет, економічну самостійність, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції та законів України, власних актів, він забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сфері зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Для цього він спрямовує та координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Останні відповідно до сфери їх діяльності та компетенції здійснюють контроль за підприємницькою діяльністю.



Фінансовий контроль за підприємницькою діяльністю може бути проведений у вигляді аудиторської перевірки. Вона може бути обов'язковою у випадках, передбачених Законом України "Про аудиторську діяльність", наприклад, проведення аудиту є обов'язковим для:

1) підтвердження достовірності та повноти річного балансу і звітності комерційних банків, фондів, бірж, компаній, підприємств, кооперативів, товариств та інших господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності та виду діяльності, звітність яких офіційно оприлюднюється, за винятком установ та організацій, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету і не займаються підприємницькою діяльністю. Обов'язкова аудиторська перевірка річного балансу і звітності господарюючих суб'єктів з річним господарським оборотом менш як двісті п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів проводиться один раз на три роки;

2) перевірки фінансового стану засновників комерційних банків, підприємств з іноземними інвестиціями, акціонерних товариств, холдінгових компаній, інвестиційних фондів, довірчих товариств та інших фінансових посередників;

3) емітентів цінних паперів;

4) державних підприємств при здачі в оренду цілісних майнових комплексів, приватизації, корпоратизації та інших змінах форми власності;

5) порушення питання про визнання неплатоспроможним або банкрутом.

Проведення аудиту є обов'язковим також в інших випадках, передбачених законами України [1].

#### Література:

1. Закон України "Про аудиторську діяльність".
2. Підприємницьке право України: Підр. / За заг. ред. Р.Б. Шишки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ; Еспада. – 2000.

УДК 336.1:34

*М.М. ШЕВЕРДІН*

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

*Проаналізовано процес становлення фінансової системи в Україні в 1917 – 1924 рр.*

В Україні, велика частина території якої на початку ХХ ст. входила до складу Російської держави, як і в будь-якій країні, бюджет був економічною основою держави. У тих перетвореннях, що мали місце після Жовтневої революції 1917 р., дуже велику роль зіграла перебудова фінансової системи. У будь-який час держава використовувала податки як знаряддя економічної і соціальної політики.

У період встановлення радянської влади на території України (1919 – 1921 рр.) керування фінансами УСРР фактично здійснювалося центральними органами РСФРР.

На III Всеукраїнському з'їзді Рад, який відбувся в Харкові у березні 1919 р., була затверджена (10 березня) та прийнята в остаточній редакції ЦВК УСРР (14 березня) Конституція УСРР. Згідно пп. "з", "і" статті 6 Конституції УСРР веденню Центральної Радянської влади на Україні підлягали завідування грошовою системою і організація фінансового господарства Республіки, а також державний контроль за діяльністю Радянської влади, зокрема, над правильністю, закономірністю і доцільністю грошових витрат [2, с. 116]. Однак практично відразу після прийняття Конституції УСРР, а саме, 1 червня 1919 р., на засіданні ВЦВК, на якому були присутні представники радянських республік, у тому числі й України, було прийнято декрет "Про об'єднання Радянських соціалістичних республік: Росії, України, Литви, Латвії, Білорусії для боротьби зі світовим імперіалізмом", згідно з яким здійснювалося "тісне об'єднання" Рад народного господарства, фінансів і деяких інших галузей з тим, щоб управління вказаними галузями було зосереджене в руках єдиних колегій [5]. Це було зумовлено необхідністю збереження єдності країни і недопущення відділення республік від Росії. Таку мету ставила перед собою РКП(б), яка і виступила ініціатором прийняття даного декрету. Того ж числа, 1 червня 1919 р., ВУЦВК ратифікував вищезазначений декрет. Тим самим, порушувалися положення Конституції УСРР про самостійну організацію фінансового господарства України.

Щодо безпосереднього складання і затвердження бюджету УСРР, то Раднарком РСФРР прийняв 15 червня 1920 р. постанову про порядок складання, розгляду, затвердження і виконання фінансових кошторисів прибутків і витрат Української Соціалістичної Радянської Республіки. Її було введено в дію на території України постановою РНК УСРР від 31 серпня 1920 р. [4].

30 грудня 1922 р. на I Всесоюзному з'їзді Рад було ухвалено рішення про створення єдиної федеративної держави – Союзу Радянських Соціалістичних Республік. На II з'їзді Рад Союзу РСР 31 січня 1924 р. було ухвалено Основний Закон (Конституцію) СРСР. Стаття 1 Конституції закріпила компетенцію верховних органів влади СРСР (З'їзд Рад, Центральний виконавчий комітет СРСР і Рада Народних Комісарів СРСР). Серед них до компетенції фінансового характеру відносилися пункти "л", "м" цієї статті. Так зазначалося, що веденню Союзу Радянських Соціалістичних Республік в особі його верховних органів підлягають: л) затвердження єдиного державного бюджету Союзу РСР, до складу якого входять бюджети союзних республік; встановлення загальносоюзних податків і прибутків, а також відрахувань від них і надбавок до них, що надходять на утворення бюджетів союзних республік; дозвіл додаткових податків і зборів на утворення бюджетів союзних республік; м) встановлення єдиної грошової і кредитної системи [2, с. 257].

У підтвердження цих пунктів було прийнято постанову ЦВК та РНК СРСР від 29 жовтня 1924 р. "Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік, що входять до його складу", відповідно до якої були затверджені бюджетні права СРСР і його республік. Згідно зі статтею 2 цієї ухвали бюджети союзних республік, після їх затвердження центральними виконавчими комітетами республік, і загальносоюзний бюджет розглядалися РНК Союзу РСР, об'єднувалися ним у проект єдиного державного бюджету Союзу РСР, який містив балансове зведення всіх прибутків і витрат СРСР, і вносився на остаточне затвердження ЦВК Союзу РСР. ЦВК СРСР затверджував загальносоюзний бюджет і бюджети союзних республік єдиним законодавчим актом [3]. Тобто затверджувався єдиний державний бюджет СРСР, до якого на правах його складових частин входили бюджети республік. Даною постановою встановлювався принцип централізації фінансової системи СРСР при розділенні рахунків за прибутками і видатками кожної з союзних республік.

Сама процедура затвердження єдиного державного бюджету СРСР була неймовірно складним технічним процесом. Згідно з постановою ЦВК та РНК СРСР від 29 жовтня 1924 р. "Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік, що входять до його складу" РНК Союзу РСР розглядала загальносоюзний бюджет спільно з бюджетами союзних республік за доповіддю Народного Комісаріату Фінансів, з попереднім витребуванням висновку Державної Загальнопланової Комісії СРСР про відповідність вказаних бюджетів загальним планам народного господарства, а також реальності його виконання. Для розгляду всіх кошторисів, що підлягають внесенню до проекту загальносоюзного бюджету, при Наркомфіні СРСР утворювалася кошторисно-бюджетна нарада. РНК СРСР після розгляду вносила схвалений нею проект єдиного державного бюджету на затвердження Центральним Виконавчим Комітетом Союзу РСР. Якщо РНК СРСР при розгляді бюджету тієї або іншої союзної республіки визнавала необхідним змінити суму, що була обчислена союзною республікою як за прибутками, так і видатками, то бюджет даної республіки повертався до РНК республіки для нового розгляду, який мало бути проведено у двотижневий термін.

Складність розгляду і затвердження єдиного державного бюджету СРСР пояснювалася тим, що його проект до остаточного затвердження проходив усі центральні виконавчі комітети союзних і автономних республік, раднаркоми, держплани, наркомвнусправи, наркомости, наркомздрави, наркомфіни, тощо, загалом близько 341 інстанції [1, с. 42]. Через таку складну процедуру вчасно затвердити єдиний державний бюджет Союзу РСР, як правило, не вдавалося.

#### Література:

1. Брюханов Н.П. Бюджет, финансы, хозяйство СССР в 1926/27 г. – М., 1927.
2. История советской Конституции: В декретах и постановлениях советского правительства: 1917 – 1936 // Сост. С. Студенкин. – М.: Сов. законодательство, 1936. – С. 408.
3. О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик: Постановление ЦИК и СНК СССР // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик. – 1924. – 24 ноября. – № 19. – Ст. 189.
4. О порядке составления, распределения, утверждения и исполнения финансовых смет доходов и расходов Украинской Социалистической Советской Республики: Постановление СНК УССР // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1920. – 11 – 31 августа. – № 23. – Ст. 486.
5. Об объединении Советских Республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом: Декрет ВЦИК // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства. – 1919. – 6 июня. – № 21. – Ст. 264.

УДК 353:658.11

*І.Л. ШЕВЧУК*

#### **ФОРМИ І МЕТОДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТОРГОВЕЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ**

*In this article considered the forms and methods of regional management of the trade enterprises at the present stage of the development of the market attitudes in Ukraine.*

У розвинутих країнах світу розрізняють дві форми впливу держави на економіку: прямого (адміністративного) підпорядкування підприємств рішенням державних органів і непрямого, опосередкованого впливу на економічні процеси за допомогою законодавчого регулювання господарської діяльності, різноманітних фінансових і кредитно-грошових важелів. При тому, що основні напрямки економічної політики однозначно відносяться до форм або прямого регулювання (державне підприємництво, директивне обмеження підвищення цін та ін.), або непрямого (податкова політика, кредитне регулювання тощо), існує різноманітна державна економічна діяльність, що носить змішаний характер (наприклад, регіональна політика). Тому поділ на прямий і непрямий вплив держави на поведінку підприємств варто вважати умовним.

З огляду на це регіональне управління теж має дві форми впливу на економічну діяльність торговельних підприємств.

На рис. 1. представлено скоректовану за результатами дослідження схему форм регіонального управління діяльність торговельних підприємств.

Слід зазначити, що найбільш важливими важелями впливу на фінансовий стан підприємств є державний бюджет (шляхом первинного і вторинного розподілу ВВП), а також місцеві бюджети. Цей розподіл здійснюється за допомогою трансфертів місцевим бюджетам, державних субсидій, дотацій, з одного боку, і системи оподаткування суб'єктів господарювання, з іншого.

Сьогодні контроль за цінами і порядком їхнього розрахунку здійснюється держадміністрацією тільки на товари першої необхідності. Управління бартерними операціями здійснюється не тільки за допомогою фінансових нормативів, але й законів, що обмежують або забороняють бартерну діяльність. У зв'язку з цим, дану форму варто віднести до прямого управління. Управління експортно-імпортною діяльністю здійснюється на підставі законів про ПДВ, акцизний збір, а також за допомогою митних зборів, отже, вони відносяться до форм непрямого управління. Стимулювання розвитку дрібних підприємств багато в чому визначається законодавством, тобто, наприклад, з прийняттям постанови Верховної Ради України про введення на території держави єдиного податку для малих підприємств, безсумнівно, стимулюється їхній розвиток. Стимулювання інвестиційної та науково-дослідної діяльності в даний час здійснюється тільки шляхом прийняття державних цільових програм по науково-дослідних розробках.

Політика в галузі регіонального управління проводиться за допомогою важелів, до яких відносяться: фискальна (бюджетна), кредитно-грошова, науково-технічна, амортизаційна, цінова, інвестиційна, зовнішньоекономічна і соціальна політики. Необхідно відзначити, що здійснюються вони з урахуванням регіональних особливостей органами місцевого самоврядування.

Л.І. Дідківська та Л.С. Головка віднесли вищезгадані важелі, за допомогою яких держава впливає на економіку, до форм державного регулювання [1], з чим категорично не можна погодитися. Методи управління є сукупністю засобів і прийомів впливу на об'єкт управління для досягнення певної мети.

І. Михасюк та ін. визначили методи державного управління як способи і засоби досягнення поставлених управлінських цілей. Вони підрозділяються на методи організації і методи діяльності органів управління [2].

Методи діяльності органів управління поділяються на загальні і спеціальні. Загальні методи використовуються при виконанні всіх чи основних функцій управління на най-

важливіших стадіях управлінського процесу, а спеціальні застосовуються при здійсненні окремих функцій на окремих стадіях управлінського процесу.



Рис. 1. Схема класифікації форм регіонального управління торговельними підприємствами

Л.М. Зайцева класифікують методи управління суспільним виробництвом за змістом (економічні, соціально-психологічні, правові) та за впливом на працівників з урахуванням мотивів їхньої діяльності (організаційно-адміністративні та засновані на матеріальному і моральному стимулюванні працівників) [4]. Слід зазначити, що ці методи в даній роботі лише перелічені.

В умовах трансформації регіональне управління активно використовує методи державного регулювання. Під методами державного регулювання слід розуміти способи впливу держави на економіку країни та її регіонів. Л.І. Дідківська і Л.С. Головка виділяють дев'ять методів: прямі, непрямі, правові, економічні, адміністративні, імперативні, індикативні, неформальні і специфічні [1]. Причому, у наявності невідпрацьованість питання і тавтологія, оскільки в процесі пояснень виявляється, що імперативні (від лат. – владний, приказний) – це адміністративні методи, а індикативні (від лат. – указувати, орієнтувати) – методи непрямого, опосередкованого впливу, що носять рекомендаційний характер. До неформальних методів віднесено переконання, що впливає на формування суспільної думки й економічного мислення. А специфічні методи не розглянуті взагалі.

Більш емною є класифікація методів регулювання економіки, які співпадають з методами регіонального управління, наведена в роботі [3]. Відповідно до неї методи розділені на чотири групи залежно від характеру впливу на господарську діяльність: адміністративні, економічні, донорські і протекціоністські. Однак доцільніше було б віднести дві останні групи методів до категорії адміністративних, якими вони і є. Виходячи з вищевикладеного, схема методів регіонального управління буде мати наступний вигляд (рис. 2).

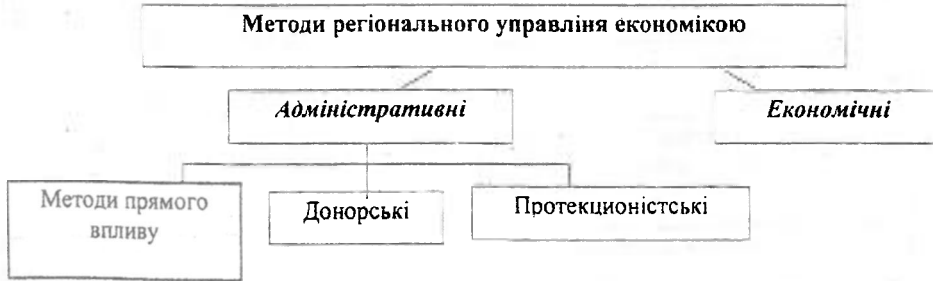


Рис. 2. Уточнена схема класифікації методів регіонального управління економікою за характером впливу на господарську діяльність її суб'єктів

Державне та регіональне управління економікою здійснюється за допомогою певних засобів (інструментів), що представлені на рис. 3.

За результатами дослідження слід зазначити, що важливим аспектом прийняття управлінських рішень в галузі економічного розвитку регіонів є облік фактора часу.

Ринкова економіка, що виступає в очах державних органів влади об'єктом управління, має певну інерційність. Економічні процеси не відбуваються миттєво і вимагають витрат як ресурсів, так і часу. Уже тому в ході реалізації регіональної економічної політики неминує виникати ефект запізнення, з'являється бар'єр, що відокремлює зміну мети від зміни інструменту. Його достовірна оцінка стає найважливішою проблемою організації регіонального управління: органам місцевого самоврядування треба заздалегідь знати не тільки ймовірний результат того чи іншого політичного заходу, але і те, коли його можна чекати.

Таким чином, форми і методи регіонального управління економічним розвитком підприємств, у тому числі й торговельних, – це складна система економічних відносин і зв'язків, що охоплює всі сфери суспільно корисної діяльності і всі структурні підрозділи регіонального господарського комплексу.

Інструменти державного і регіонального управління економікою



Рис. 3. Інструменти державного і регіонального управління

Література:

1. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: опорний конспект лекцій. – К.: КНТЕУ, – 2000. – 190 с.
2. Михасюк І., Мельник А., Круцька М., Залоза З. Державне регулювання економіки / За ред. І.Р. Михасюка. – Львів: Українські технології, 1999. – 640 с.
3. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
4. Регіональне управління. Навч. посіб. / Під ред. Л.М. Зайцевої. – Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. – 240 с.

УДК 336.148:330.342

С.А. ШАБІНСЬКА, О.В. ШАБІНСЬКИЙ

## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*The determination of finance control. The necessity of finance control strengthening as the securing factor of state economic safety. The ways to raise the effectiveness of finance control.*

Фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні. Фінансовий контроль існує у вигляді діяльності державних і громадських органів, спрямованої на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою встановлення вірогідності, законності й доцільності операцій. Фінансовий контроль в основному реалізують державні органи, також він є невід'ємною частиною державного устрою, однією з найважливіших функцій управління. Для підвищення його ефективності необхідно перш за все об'єктивно оцінити нинішній стан державного фінансового контролю і вже потім шукати шляхи його реформування.

Якщо до переходу до ринкової економіки фінансовий контроль проводився з метою перевірки виробництва й розподілу суспільного продукту, використання матеріальних і грошових засобів відповідно до плану, то в сучасних умовах завдання фінансового контролю змінилися. Основні з них – це складання і використання бюджету всіх рівнів, надходження податків і зборів у всі ланки бюджетної системи, додержання положень фінансової дисципліни при виконанні видаткової частини бюджетів. Головною функцією фінансового контролю є боротьба за виконання Державного бюджету по доходах і видатках [2].

Запровадження нових законодавчих та інших правових актів значно обмежило державний контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, а в певних сферах зовсім виключило можливість його застосування. Така стриманість щодо контролю з боку держави закономірна, цілком зрозуміла відносно приватного сектора економіки. Але слід зазначити, що на сьогодні контроль послаблено не тільки відносно приватних підприємств, але й державних і муніципальних підприємств та бюджетних установ. Тому виникає необхідність посилення фінансового контролю як чинника забезпечення економічної безпеки держави.

Його ефективність залежатиме від наявності чи відсутності чітких законодавчих документів, які міститимуть нормативи, ліміти, санкції, обмеження щодо використання державних коштів тощо.

Фінансовий контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють різноманітні органи державного управління України та підвідомчі їм організації. До останніх належать Рахункова палата. Головне контрольне управління Президента України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, органи банківського контролю, а також різноманітні державні підрозділи в межах їх повноважень, що здійснюють відомчий фінансовий контроль. Вищезазначені органи здійснюють оцінку



реалізації державних програм і аспектів бюджетного процесу, а також нагляд і перевірки органів державної влади, підприємств, організацій і їх об'єднань.

У перехідний період на шляху до ринкової економіки утворюються й принципово нові контрольні органи, положення про які не завжди повно й чітко визначають їх функції. Не визначено, зокрема, достатньо чітко місце й роль кожного суб'єкта державного контролю в його цілісній системі, що породжує численні колізії і перекладання відповідальності. Немає чіткого розмежування сфер діяльності. Має місце нерациональний розподіл обов'язків між суб'єктами контролю; зусилля органів державної влади, наділених окремими функціями державного фінансового контролю, не узгоджуються; немає ясності щодо питань взаємодії всіх органів як між собою, так і з Аудиторською палатою, що оперує поза системою державного фінансового контролю; має місце відмінність у політиці контролюючих органів; відсутня єдина інформаційна база, що не дає змогу цілком оволодіти ситуацією та правильно зорієнтуватися в контролюючому середовищі і там, де виявляються порушення в сфері економіки [1].

Незважаючи на вищезазначені недоліки, наближена до ринкової економіки система державного фінансового контролю в нашій країні все-таки в основному склалася. Вона охоплює нормативно-правову базу, органи, що здійснюють державний контроль, та форми й методи контролю. Але проблема удосконалення та посилення державного фінансового контролю залишається дуже актуальною і вкрай необхідною. Особливою умовою при цьому є підвищення ефективності фінансового контролю. Цього можна досягти шляхом надання органам контрольної-ревізійної служби права самостійно, без залучення правоохоронних органів здійснювати вилучення документів з метою запобігання їх знищення чи приховування правопорушень, а також накладати санкції за результатами проведених ревізій і перевірок за порушення у використанні бюджетних коштів. Необхідно постійно визначати, з яких організацій, на який термін і на яких умовах можливе залучення фахівців для участі у контрольній-ревізійних процесах. Крім того, виникає необхідність надавати право керівникам контролюючих органів у межах поточного кварталу здійснювати переміщення кошторисних коштів (за винятком захищених статей) з одночасним повідомленням про це Кабінету Міністрів України.

Для підвищення ефективності фінансового контролю необхідно закріпити в спеціальній статті Конституції України поняття "державний контроль" і визначити, які державні органи влади та посадові особи користуються правом контролю, в яких сферах і яким чином вони його здійснюють, а в спеціальному Законі "Про фінансовий контроль в Україні" також визначити основи державної системи контролю, права та обов'язки органів державної влади і управління, органів місцевого самоуправління підприємств, організацій, установ, посадових осіб і громадян, структуру та організацію державної системи контролю. Слід внести уточнення до Закону України "Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні", а також до Адміністративного та Кримінального кодексів України про те, що працівники контрольної-ревізійних органів, які проводили ревізію або перевірку за завданням правоохоронних органів або брали участь у збиранні доказів, не можуть викликатися до суду або залучатися до судового процесу як свідки (можуть надавати пояснення усно або в письмовій формі лише під час досудового вивчення справи).

Виникає необхідність вирішити на законодавчому рівні питання, пов'язані з матеріально-технічним і соціальним забезпеченням працівників контрольної апарату, стимулюванням праці та відповідно фізичним захистом. Головне контрольне управління Президента України повинне бути наділене функціями найвищого органу державного фі-

нансового контролю з визначенням його статусу, місця, структури, компетенції, функцій, прав та обов'язків працівників. Крім того, треба створити відповідну нормативно-правову, методологічну й інформаційну базу державного фінансового контролю із застосуванням сучасної технології контролю.

Вважаємо, що реалізація зазначених напрямків підвищення ефективності фінансового контролю дасть змогу нарешті втілити концепцію національної і економічної безпеки нашої країни.

#### Література:

1. Дем'яненко М.Я. Зміна функцій фінансів в умовах ринку // Фінансово-кредитний механізм в умовах ринку. – К.: Урожай, 1993.
2. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'якова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наук. думка, 1997.

УДК 334.1

С.М. КУЛИК

### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦТВА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*In clause the analysed questions connected with formation, essence, stages and prospects of development of small business in Ukraine.*

Головною передумовою кардинальних соціально-економічних перетворень в Україні є всебічна підтримка і розвиток підприємницької діяльності. Однією із самих мобільних й інноваційних його форм є мале підприємництво – найбільш розвинута сфера підприємницької діяльності у державах із сталою соціально орієнтованою ринковою економікою, яка дає в середньому від 40 до 45 % ВВП.

Мале підприємництво, як соціально-економічне явище, розвивається в Україні в складних умовах нестабільного політичного та законодавчого поля і погіршення соціально-економічної ситуації в цілому. Найбільш активний розвиток малого підприємства відбувався в 1992-1993 рр., коли темпи зростання кількості новостворених діючих малих підприємств та кооперативів склали відповідно 144,4 і 125,2 %, тобто після прийняття законів України "Про підприємництво", "Про підприємства в Україні", "Про оподаткування доходів підприємств і організацій", які дозволили на законних підставах започатковувати свою справу.

За оперативними статистичними даними кількість діючих малих підприємств за 1999 р. зросла в порівнянні з 1998 р. більш ніж на 13 %, при 11 % зростання в 1998 р., у 2000 р. це зростання дорівнює 15 % у порівнянні з 1999 р. Сьогодні на 1000 чол. населення України в середньому припадає 4 діючих підприємства, що значно менше розрахованої необхідної "критичної маси" – 12 – 15 малих підприємств на 1000 чол. населення, при формуванні якої в Україні можуть бути заповнені ринкові ніші, що утворилися внаслідок трансформування економіки. Внесок малих підприємств у ВВП держави протягом останніх років залишається на рівні 7 %.

Цей вкрай незадовільний стан розвитку малого підприємництва можливо ліквідувати тільки за умов підвищення його державної підтримки.

Економічний зміст державної підтримки полягає в розробці та реалізації системи державних програм науково-технічного, ресурсного, фінансового, консультативного, кадрового та іншого сприяння розвитку підприємництва.

Державні програми підтримки можуть виконуватись центральною чи місцевою владою, суспільними (некомерційними) структурами або через приватні організації, яким для цієї мети надаються державні субсидії.

На жаль, можливість регіоналізації втілення таких програм у перехідних економіках є досить сумнівною: місцева влада, як правило, не має потрібного досвіду, негативно ставиться до новонародженого підприємництва, є корумпованою та надто бюрократизованою. Через це доцільніше було б доручити функції підтримки підприємництва самому приватному сектору (принаймні в більшій частині).

Така практика є досить поширеною в усьому світі.

За державою залишатиметься формування тих невід'ємних елементів соціально-економічного простору, які підприємницький сектор не спроможний створити самостійно, а саме:

- нормативно-правового (адміністративного) забезпечення;
- інституціональних засад розвитку бізнесу;
- функціональних (цільових) форм державного регулювання.

Нормативно-правове (адміністративне) забезпечення розвитку підприємництва. Розглянемо його основні напрямки.

По-перше, законодавче забезпечення – формування чинного законодавства України стосовно підприємницької діяльності та його вдосконалення. Його базою є законодавчі та інші нормативно-правові акти, відповідні норми цивільного, кредитно-фінансового, податкового, адміністративного, трудового та інших галузей чинного законодавства.

По-друге, нормативне регулювання щодо підприємств державного сектора, коли держава як власник основних засобів виробництва директивно впроваджує певні нормативи і здійснює контроль за цим процесом. Для підприємств недержавного сектора нормативне регулювання здебільшого має індикативний характер. Воно полягає в установленні державою граничних розмірів окремих показників, що характеризують якісний стан підприємств. Зараз використовуються такі показники:

- норматив рентабельності – застосовується для визначення рівня прибутковості суб'єкта господарювання. Як фіксований показник може використовуватись для державного регулювання окремих галузей економіки, котрі мають пріоритетне значення для суспільства;
- норматив амортизаційних відрахувань – застосовується з метою визначення терміну оновлення основних виробничих фондів, що особливо важливо за умов НТП. Оскільки амортизаційні відрахування є складовим елементом собівартості продукції, то в такий спосіб можна також впливати на процес оподаткування прибутку. Використання норм амортизації як засобів державного регулювання часто називають амортизаційною політикою;
- норматив обігових коштів – застосовується для визначення раціонального обсягу товарно-матеріальних ресурсів і грошових коштів, необхідних для нормального здійснення підприємницької діяльності;
- різноманітні екологічні нормативи, що є складовими екологічної політики держави.

По-третє, адміністративне регулювання як складова нормативно-правового забезпе-

чення підприємництва має інший арсенал адміністративних засобів, що базуються на силі державної влади і включають різного роду заборони, дозволи, примушування тощо.

Основними видами адміністративного регулювання, що використовуються нині, є державна реєстрація підприємства, ліцензування, сертифікація та стандартизація. Право на здійснення підприємницької діяльності підприємство набуває лише після акту його державної реєстрації, інакше така діяльність визнається незаконною. Існують певний порядок і умови реєстрації нового підприємства. Будь-яка підприємницька структура вважається створеною і набуває прав юридичної особи з дня її реєстрації в державній адміністрації місцевої влади за місцем знаходження підприємства (фірми) або за місцем проживання підприємця.

Інституціональні засади державної підтримки підприємництва включають: наявність організаційної структури; наявність ринкової інфраструктури; інформаційно-консультаційне забезпечення підприємництва; кадрове забезпечення; науково-методичне забезпечення; моніторинг державної підтримки.

Організаційна структура державної підтримки підприємництва перебуває поки що у стадії формування. Зокрема, ще й досі не створено місцевого рівня державної підтримки малого підприємництва (на рівні міст, районів).

Держава повинна прискорити впровадження заходів по реалізації цілісної державної регуляторної політики у сфері малого підприємництва. Ці заходи складають напрямки по вдосконаленню нормативно-правового забезпечення, податкової політики, нормативного регулювання підприємницької діяльності. Для цього необхідно впровадити:

- планування нових регуляторних актів;
- розроблення та прийняття нових законодавчих актів;
- публічне обговорення проектів регуляторних актів;
- створення нової моделі державної участі в розширеному ринковому відтворенні малого підприємництва;
- встановлення оптимального державного регулювання малого бізнесу;
- посилення контролю за діями державних структур, що відповідають за реалізацією політики підтримки малого підприємництва;
- зниження загального рівня податкового навантаження суб'єктів малого бізнесу;
- продовження впровадження спрощених методів оподаткування, обліку та звітності підприємств малого бізнесу та підприємств.

На нашу думку, усі ці заходи повинні значно активізувати розвиток малого підприємництва в Україні

#### Література:

1. Закон України "Про підприємництво" // Закони України. – Парламентське вид-во, 1998. – С. 15.
2. Закон України "Про власність" // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
3. Закон України "Про господарські товариства" // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 249.
4. *Мостовий Г.І.* Агробізнес: державне регулювання: Монографія. – Х.: Основа, 2002. – 300 с.
5. *Мостовий Г.І.* Концептуальні підходи до регіонального управління економікою аграрного сектора // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2 (13): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 15 – 17.

**РЕКОМЕНДАЦІЇ  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
“БЮДЖЕТ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ  
У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ”  
27 ЛИСТОПАДА 2002 р.**

Учасники науково-практичної конференції – представники обласних і районних держадміністрацій, органів місцевого самоврядування Харківської, Луганської, Полтавської і Сумської областей, викладачі, науковці, слухачі, аспіранти, докторанти, здобувачі наукових ступенів Української Академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, фахівці галузевих науково-дослідних установ, викладачі, науковці, аспіранти вузів, що входять до Науково-методичного об'єднання зі спеціальності “Державне управління”, констатують:

Забезпечення соціальної та економічної стабільності, сприяння ефективному розвитку економіки та соціальної справедливості в суспільстві належать до основних функцій держави. Успіх у цих напрямках є передумовою визнання України світовою спільнотою як демократичної держави. Однак забезпечення можливе лише за умови дієвого фінансового контролю.

Розвиток малого підприємництва потрібно регулювати насамперед на законодавчому рівні. Надмірне державне втручання в цю сферу діяльності призводить до протилежного результату, а саме до виключення розвитку, виникнення проблеми “виживання” малого бізнесу. Саме податковий кодекс повинен створити умови, за яких малому бізнесу стане вигідним вийти з “тіні”.

Бюджети регіонів та місцеві бюджети слід формувати на основі врахування економічних та соціальних проблем територіальних громад, потребують розв'язання. При цьому:

- необхідно узгоджувати інтереси держави і регіону, з одного боку, і регіону, населення, домогосподарств та окремих членів територіальної громади, з іншого;
- система державного фінансового контролю повинна бути результативною, виключати дублювання, сприяти реалізації основних економічних функцій держави.

Визначаючи підходи до розробки концепцій та пріоритетів розвитку регіону, необхідно:

- виходити з того, що регіон повинен функціонувати на принципах самофінансування та самозабезпечення;
- формування та використання бюджету району повинно визначатися виключно структурою проблем району.

Управління соціально-економічним розвитком регіонів здійснювати на основі вдосконалення організаційно-економічного механізму:

- враховуючи, що удосконалення фінансового контролю є засобом гарантування потенційних прав територіальних громад, визначити на законодавчому рівні проблеми соціального розвитку регіонів як пріоритети державної стратегії;

– на рівні державних структур вирішити питання фінансування утримання та розвитку соціальної сфери;

- сприяти розвитку комунальної власності;

- сформувати цільові комплексні програми розвитку комунальної власності.

У зв'язку з цим набуває актуальності розробка концептуальних засад, критеріїв та методів оцінки соціально-економічної ефективності органів державного управління на регіональних рівнях.

Запровадження дієвої системи оцінки має стати засобом активізації та підвищення якості роботи державних адміністрацій та їх структурних підрозділів.

**Учасники конференції рекомендують:**

Переглянути структуру контролюючих органів з метою їх концентрації в одній структурі та вилучення таких функцій з різних установ (ДПА, КРУ, НБУ та ін.). Вони повинні мати службу внутрішніх розслідувань з обов'язковою постійною ротацією її членів та регіону діяльності, з певною компенсацією своєї роботи.

Органам контролю слід чітко визначити ефективне, неефективне цільове і нецільове використання коштів.

Визначити відповідальність за закупку товарів та послуг, проведених з порушенням умов тендерів.

Розробити механізм взаємодії і чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами фінансового контролю з метою недопущення дублювання і паралелізму в роботі.

Доопрацювати положення щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державного фінансового контролю.

Формування бюджету здійснювати, виходячи з відповідних показників, які певний час впливатимуть на його стан.

Відпрацювати механізм здійснення відповідних перевірок, чіткої взаємодії між виконавчими органами та покладання на перевіряючих відповідних завдань.

Запровадити прозорий та раціональний механізм міжбюджетного трансферту.

На законодавчому рівні розробити єдину аналітично-організаційну систему формування регіональних бюджетів.

На законодавчому рівні здійснити процедуру узгодження та привести в єдину відповідність законодавчі акти, що регулюють міжбюджетні відносини.

Розробити досконалу та сприятливу систему оподаткування малого підприємництва, програму надання пільг та переваг на початковому етапі здійснення підприємницької діяльності.

Передбачити в змінах до бюджетного кодексу можливість відносин між бюджетами різних рівнів: позики, фінансування проектів тощо.

Погодити функції бюджетного, податкового та земельного кодексів, у питанні оподаткування землі, пільг по оподаткуванню, прибуткового податку і т. ін.

Внести зміни до бюджетного кодексу, які дозволять мати надходження до місцевого бюджету з прибуткового податку за місцем роботи працівників, установи або підприємства, а не за місцем реєстрації об'єкта роботодавця.

Передбачити надходження до бюджету, податку з транспорту підприємств, які здійснюють діяльність на території адміністративної одиниці, а не за місцем її реєстрації.

Забезпечити подальшу інтеграцію відомчого контролю державної служби зайнятості в систему державного фінансового контролю України, чітке розмежування функцій і визначення статусу органів фінансового контролю з метою усунення дублювання, створення цілісної системи спеціалізованого державного фінансового контролю в системі виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Забезпечити формування Головки КРУ України, комплексу методичного забезпечення діяльності органів відомчого контролю державної служби зайнятості з метою уніфікації

і стандартизації їх роботи.

Обґрунтовуючи механізм міжбюджетних відносин й державну бюджетну політику на етапи подолання кризи, необхідно виходити з позиції:

- забезпечення регіонів необхідними для розв'язання їх проблем;
- відпрацювання на цій основі форм взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в плані формування та використання бюджетних коштів, які дозволять забезпечити економічний і соціальний розвиток регіонів;
- забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів;
- уніфікації, оптимізації та забезпечення високої ефективності системи контролю.

Здійснити зміни в податковій політиці, придати їй напрями стимулювання розвитку економічних відносин на всіх рівнях. Пріоритетний напрямок – стимулювання індивідуальної діяльності громадянина (новий податковий кодекс).

Привести механізми, що забезпечують розрахунки в соціальній сфері, до максимального рівня прозорості та максимально їх спростити. Поступово перейти до індивідуального фінансування пільгової категорії громадян під усі потреби, що визначені законодавством.

Організувати інформаційну підтримку фінансових програм, які забезпечують бюджети відповідного рівня, створити інформаційну політику, спрямовану на формування позитивного іміджу і позитивної суспільної думки про обласні та районні фінансові кодекси.

Передбачити в податковому кодексі розширення кола платників податків з одночасним зменшенням їх розміру та кількості (спрощення оподаткування).

З метою посилення контролю за використанням бюджетних коштів запровадити проведення тендерів, але починаючи з визначеної будь-якої суми закупівлі (ліквідувати необхідність проведення тендерів по дрібним питанням).

На рівні місцевого самоврядування провести інвентаризацію можливостей наповнення місцевого бюджету, виявити "активи" утримання об'єктів соцсфери, які фінансуються з місцевих бюджетів, проводити роботу щодо залучення коштів спонсорів (податкові пільги).

З метою попередження порушень антимонопольного законодавства, їх виявлення, припинення та недопущення в наступній діяльності застосовувати широкий спектр заходів: попереднє погодження проектів рішень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, систематичний контроль безпосередньо на місцях за відповідністю прийнятих документів законодавству, розгляд заяв і звернень підприємців, перевірка монопольних утворень, у першу чергу, в пріоритетних галузях економіки, взаємодія з правоохоронними органами, інспекціями тощо.

Для забезпечення конкурентного середовища на регіональних ринках виробництва і споживання посилити боротьбу із зловживанням підприємцями монопольним становищем.

Система оцінок державних адміністрацій на регіональному рівні повинна базуватися на певних засадах, які забезпечують комплексність оцінки.

Головними характеристиками органів державної влади є:

- дотримання законності та прозорості в діяльності державних органів;
- ефективне використання державних коштів на їх утримання;
- ступінь впливу органів влади на соціальні та економічні процеси в регіоні;
- кадрове забезпечення і чіткий розподіл функціональних обов'язків;
- ступінь задоволення громадян рішеннями та послугами, які надають їм органи влади.

Кожна з таких загальних характеристик формується на основі комплексу показників.

Оцінка діяльності органів держаної адміністрації за такою схемою сприяє виявленню

найкращого досвіду і слабких сторін, що дозволяє виробляти рекомендації стосовно поліпшення стану їх діяльності.

Критерії та показники оцінки ефективності управління економічним і соціальним розвитком обласними державними адміністраціями визначаються за такими схемами:

1. Методи оцінки – рейтингування, експертні оцінки.
2. Критерії оцінки встановлюються окремо для оцінки процесу діяльності і оцінки її результативності.
3. Показники оцінки обираються відповідно до встановлених критеріїв.
4. Період часу встановлюється відповідно до періодичності планування роботи та звітності ОДА: рік, квартал, місяць.
5. Динаміка визначається за окремими показниками або критеріями порівняно до аналогічного періоду попередніх років.

Система оцінки діяльності районних державних адміністрацій складається з двох рівнів:

- зовнішня оцінка;
- внутрішня оцінка.

Зовнішня оцінка діяльності РДА:

- оцінка обласними державними адміністраціями;
- оцінка населенням якості та строків виконання запитів в органах;

Внутрішня оцінка діяльності РДА:

- оцінка керівництвом РДА діяльності підрозділів;
- самооцінка персоналом РДА якості виконання функціональних обов'язків.

Усе це є підставою стверджувати, що метою оцінки ефективності наслідків соціально-економічної діяльності органів державної адміністрації є не сам процес оцінки, а розробка на її основі головних шляхів удосконалення їх діяльності.

З метою практичного застосування результатів дослідження необхідно при головах адміністрацій усіх рівнів запровадити посаду аналітика з питань ефективності діяльності органів влади з дорадчими повноваженнями.

Спеціалісти цієї категорії повинні обов'язково пройти навчання на факультетах підвищення кваліфікації УАДУ.



## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Амосов О.Ю.*, перший заступник директора ХарПІ УАДУ з навчальної роботи, д-р екон. наук, проф., м. Харків  
*Андрусенко Г.О.*, зав. кафедри економічної політики ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, проф., м. Харків  
*Архєреєв С.І.*, проф. ХНУ ім. В.Н. Каразіна, д-р екон. наук, м. Харків  
*Ахламов А.Г.*, зав. кафедри економіки, фінансів та інформаційних технологій ОРІДУ УАДУ, д-р екон. наук, проф., м. Одеса  
*Барсатян Н.В.*, доц. кафедри підприємницького та міжнародного приватного права НЮрАУ ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків  
*Бацюкова С.Ю.*, слухач ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Бондар С.І.*, аспірант ХДТУСГ, м. Харків  
*Борисовський Д.В.*, слухач ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Бубенко І.В.*, доц. кафедри фінансів ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків  
*Воротин В.Є.*, доц. кафедри економічної теорії та історії економіки УАДУ, канд. екон. наук, м. Київ  
*Галацан О.В.*, заст. начальника управління охорони здоров'я Харківської міської ради, аспірант ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Гетманець О.П.*, доц. кафедри правових основ підприємницької діяльності НУВС, підполковник міліції, канд. екон. наук, м. Харків  
*Глуценко В.В.*, зав. кафедри фінансів та кредиту ХНУ ім. В.Н. Каразіна, д-р екон. наук, проф., м. Харків  
*Гончаров А.Б.*, доц. ХДЕУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Гончарова С.Ю.*, доц. ХДЕУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Городецкая Т.Є.*, ст. викладач кафедри обліку та аудиту ХГУ "НУА", м. Харків  
*Городнова О.В.*, викладач кафедри економічної теорії і військової економіки ХВУ, м. Харків  
*Дегтяр А.О.*, докторант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Дегтяр О.А.*, студент ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Єлагіна Н.В.*, слухач ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Єсіпов С.П.*, зав. кафедри економіки підприємства ХСЕІ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Єфіменко Т.І.*, голова Державної податкової адміністрації Запорізької обл., м. Запоріжжя  
*Жадан О.В.*, доц. кафедри економічної політики ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків  
*Заруба В.Я.*, зав. кафедри економічної кібернетики та маркетингу й менеджменту НТУ "ХПІ", д-р екон. наук, проф., м. Харків  
*Захарченко І.М.*, заст. начальника відділу казначейства Сумського обласного управління Ощадбанку України, м. Суми  
*Зінченко Я.В.*, аспірант ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків  
*Золотарьов В.Ф.*, доц. кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків  
*Іваницький О.О.*, зав. кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Калінюк Н.В.*, аспірант УАДУ, м. Київ  
*Каложний В.В.*, зав. відділом ДІП та СЕД, канд. екон. наук, м. Харків  
*Карлюкова Н.М.*, викладач ХДЕУ, м. Харків  
*Каца В.І.*, слухач ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Кідіменко П.П.*, голова Путивльської районної ради Сумської обл., м. Путивль  
*Клименко Н.Г.*, аспірант ХарПІ УАДУ, м. Харків  
*Ковальчук В.Г.*, начальник управління економіки Чугуївської райдержадміністрації Харківської обл., канд. екон. наук, слухач ХарПІ УАДУ, м. Чугуїв  
*Козинський С.М.*, доц. кафедри економіки фінансів та інформаційних технологій ОРІДУ УАДУ, канд. екон. наук, м. Одеса  
*Коноваленко М.К.*, доц. кафедри економічної політики ХарПІ УАДУ, канд. техн. наук, м. Харків  
*Корнієнко В.М.*, доц. НЮрАУ ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків  
*Коротич О.Б.*, докторант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ УАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків  
*Кривобок В.Ю.*, доц. ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків  
*Кулик С.М.*, здобувач кафедри економічної теорії та фінансів, м. Харків  
*Кушк Н.Л.*, в.о. доцента кафедри економіки, фінансів та інформаційних технологій ОРІДУ УАДУ, канд. екон. наук, м. Одеса

- Куц Ю.О., доц. кафедри державної політики ХарРІ УАДУ, канд. філос. наук, м. Харків
- Кушвід Ю.О., студентка ІСІМВ "Харківський колегіум", м. Харків
- Лазор О.Я., докторант ЛРІДУ УАДУ, канд. с.-г. наук, м. Львів
- Латіна І.С., доц. кафедри економіки, фінансів та інформаційних технологій ОРІДУ УАДУ, канд. екон. наук, м. Одеса
- Лашнін М.А., доц. кафедри економічної політики ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Лобас В.С., аспірант кафедри фінансів та кредиту ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Лукин В.А., начальник кафедри бухгалтерського обліку та аудиту НУВС, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Мамонов К.А., аспірант кафедри бухгалтерського обліку та аудиту ХДАМГ, м. Харків
- Мартиненко В.М., доц. кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Мельникова К.І., доцент кафедри менеджменту та маркетингу ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Михаліцька Н.Я., здобувач ХарРІ УАДУ, м. Золочів Львівської обл.
- Мороз В.М., слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Мосейчук Т.К., ст. викладач кафедри економіки та менеджменту ХНУРЗ, м. Харків
- Мостовий Г.І., директор ХарРІ УАДУ, чл.-кор. АЕНУ, проф., м. Харків
- Надточий А.О., слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Нетеса С.В., студентка ІСІМВ "Харківський колегіум", м. Харків
- Ольховський Ю.А., пом. начальника Контрольно-ревізійного управління в Харківській обл., м. Харків
- Остапенко Р.М., здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Півавар І.В., викладач ХДЕУ, м. Харків
- Понікаров В.Д., зав. кафедри правового регулювання економіки ХДЕУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Пронькіна Г.С., заст. начальника Головного фінансового управління – начальник управління по бюджету Харківської облдержадміністрації, м. Харків
- Решевець О.В., студент ІСІМВ "Харківський колегіум"
- Сахно А.В., слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Севостьянова Н.О., начальник відділу звітності Управління державного казначейства в Харківській обл., слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Сергєєв А.В., проректор НУВС з економічних питань та матеріально-технічного постачання, заслужений юрист України, м. Харків
- Соболь Р.Г., аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Спаський А.С., слухач НУВС, м. Харків
- Стрельцов В.Ю., керівник апарату директора ХарРІ УАДУ, магістр державного управління, м. Харків
- Черепанова В.О., доц. кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Шабінська С.А., доц. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва, канд. екон. наук, м. Харків
- Шабінський О.В., доц. ВІВВ МВС України, канд. екон. наук, м. Харків
- Швайко М.Л., аспірант ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Шевєрдін М.М., аспірант кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн НЮрАУ ім. Ярослава Мудрого, м. Харків
- Шевєрдіна О.В., доц. кафедри підприємницького та міжнародного приватного права, НЮрАУ ім. Ярослава Мудрого, канд. екон. наук, м. Харків
- Шевчук І.Л., ст. викладач ХДУТХ, м. Харків
- Щербаков О.І., начальник Контрольно-ревізійного управління в Харківській обл., м. Харків
- Яременко С.П., слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків

## ЗМІСТ

<b>ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В КОНТЕКСТІ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ</b> .....	3
<i>Мостовий Г.І.</i> Система державного фінансового контролю підприємницької діяльності в АПК.....	3
<i>Ахламов А.Г., Латіна І.С.</i> Місцеве оподаткування: шляхи подальшого удосконалення.....	6
<i>Воротін В.С.</i> Причини невдач державного регулювання та міжнародний досвід формування макроекономічної політики для досягнення поставлених цілей.....	9
<i>Гончаров А.Б., Гончарова С.Ю.</i> Напрямки удосконалення системи фінансового контролю в сучасних умовах господарювання.....	12
<i>Городецкая Т.Э.</i> Совершенствование налогового контроля в условиях рыночной трансформации.....	14
<i>Глущенко В.В., Швайко М.Л.</i> Соціальна спрямованість бюджетного процесу в Україні.....	16
<i>Дегтяр А.О.</i> Аналітично-організаційне забезпечення результативності державного фінансового контролю.....	18
<i>Захарченко І.М.</i> Система органів фінансового контролю на рівні регіону.....	22
<i>Слагіна Н.В.</i> Цінні папери як фінансовий інструмент інноваційної політики держави.....	25
<i>Карлюкова Н.М.</i> Державний фінансовий контроль в умовах формування демократичного суспільства.....	28
<i>Козинський С.М.</i> Державний фінансовий контроль у контексті реалізації політики економічного зростання.....	30
<i>Кусик Н.Л.</i> Пути совершенствования системы налогового контроля в Украине.....	33
<i>Севостьянова Н.О.</i> Державне казначейство України як засіб контролю за виконанням бюджету країни.....	35
<i>Каложний В.В., Михаліцька Н.Я.</i> Про необхідність урахування бюджетного потенціалу підприємств регіону в процесі їхнього банкрутства і санації.....	37
<i>Куц Ю.О., Решеvecь О.В.</i> Система державного фінансового контролю.....	40
<i>Лукин В.А.</i> Контроль тендерных закупок в бюджетных учреждениях.....	42
<i>Лазор О.Я.</i> Вдосконалення системи фінансування та контролю у галузі екології та природних ресурсів.....	44
<i>Мамонов К.А.</i> Значение контроля в развитии предприятия.....	47
<i>Стрельцов В.Ю.</i> Суб'єкти державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування.....	49
<i>Шабінський О.В.</i> Фінансовий контроль як фактор забезпечення економічної безпеки на мікро та макроекономічному рівнях.....	55
<i>Щербаков О.І.</i> Контроль як складова в розподілі фінансових ресурсів і державному регулюванні.....	58
<b>ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ, ЗМІСТ ТА НАПРЯМКИ</b> .....	61
<i>Архієреєв С.І., Зінченко Я.В.</i> Інституціоналізація фондового ринку як засіб підвищення надходжень до бюджетної системи.....	61
<i>Бацюкова С.Ю.</i> Аналіз зарубіжного досвіду стосовно політики вирівнювання бюджетів регіонів.....	63
<i>Борисовский Д.В.</i> Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів.....	65
<i>Гетманець О.П.</i> Учасники бюджетної діяльності та їх повноваження.....	67
<i>Городнова О.В.</i> Повышение эффективности использования бюджетных ресурсов за счет оптимизации организационной структуры бюджетных организаций.....	71
<i>Дегтяр О.А.</i> Шляхи збільшення надходжень до бюджету в умовах ринкової економіки.....	73
<i>Золотарьов В.Ф.</i> Місцева влада: баланс повноважень та баланс ресурсів.....	77
<i>Єсіпов С.П.</i> Пошук джерел збільшення надходжень до державного і місцевих бюджетів.....	79
<i>Іваницький О.О.</i> Основні напрямки контролю ефективності соціально-економічної діяльності органів державної влади в регіоні.....	83
<i>Калінюк Н.В.</i> Нові підходи до формування місцевих бюджетів.....	87
<i>Каца В.І., Черепанова В.О.</i> Місцеві бюджети та методи їх прогнозування.....	88
<i>Ковальчук В.Г.</i> Вдосконалення бюджетно-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.....	91
<i>Кідіменко П.П.</i> Бюджет та управління бюджетним процесом у регіоні (на прикладі Путівльського району Сумської області).....	95
<i>Кушвид Ю.А.</i> Опыт Китая в формировании государственных финансов и контроля за их использованием.....	100
<i>Лобас В.С., Глущенко В.В.</i> Ефективність використання бюджетних ресурсів на фінансування розвитку АПК України.....	103
<i>Латынин Н.А.</i> Финансовые результаты деятельности предприятий как факторы наполнения доходной части бюджета Украины.....	105
<i>Мельникова К.І., Бубенко І.В.</i> Аналіз виконання бюджету Харківської області за 2000-2001 роки.....	108
<i>Мосейчук Т.К.</i> Оптимизация структуры бюджетных расходов.....	114

<i>Надточій А.О.</i> Особливості формування бюджетного механізму .....	116
<i>Нетеса С.В.</i> Напрями підвищення ефективності бюджетного процесу в Україні .....	118
<i>Остапенко Р.М.</i> Сучасні підходи до формування та використання місцевих бюджетів.....	119
<i>Сергеев А.В., Спаський А.С.</i> Проблеми фінансування місцевої міліції.....	122
<i>Соболь Р.Г.</i> Регіональне управління економічними процесами шляхом зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.....	124
<i>Пронькіна Г.С.</i> Формування місцевих бюджетів в Україні, проблеми та шляхи їх розв'язання	126
<i>Яременко С.П.</i> Децентралізація фінансування установ освіти - один із шляхів розвитку їх самостійності .....	129

<b>ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЮ .....</b>	<b>133</b>
<i>Сахно А.В.</i> Проблеми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: шляхи їх вирішення .....	133
<i>Андрусенко Г.О.</i> Бюджетно-податкова політика України: стан та основні напрями її реформування .....	136
<i>Бондар С.І.</i> Посилення ролі територіальних управлінських структур у вирішенні соціальних завдань на селі.....	142
<i>Галацан О.В.</i> Міжбюджетні відносини в регіональній системі охорони здоров'я .....	144
<i>Жадан О.В.</i> Підвищення дієвості фінансового контролю використання коштів, спрямованих на вирішення проблем зайнятості населення в регіоні.....	146
<i>Єфіменко Т.І.</i> Визначення податкового потенціалу як передумови формування та ефективного використання бюджетних ресурсів .....	149
<i>Коноваленко М.К.</i> Діагностика інноваційного потенціалу сучасного підприємства.....	152
<i>Коротич О.Б.</i> Територіальний устрій України.....	154
<i>Корнієнко В.М.</i> Деякі питання правового регулювання фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств .....	157
<i>Клименко Н.Г.</i> Фінансовий контроль - засіб державного управління інвестиціями.....	158
<i>Кривобок В.Ю.</i> Розвиток взаємодії виконавчої влади та місцевого самоврядування із контролюючими органами .....	161
<i>Мартиненко В.М.</i> Формалізація бюджетного процесу в контексті адміністративної реформи в Україні .....	163
<i>Мороз В.М.</i> Взаємодія територіального відділення антимонопольного комітету України і Регіональних органів влади .....	165
<i>Ольховський Ю.А.</i> Зворотній зв'язок: координація роботи підрозділів КРВ у Харківській області з державними органами влади і органами місцевого самоврядування.....	168
<i>Півавар І.В.</i> Необхідність та основні напрями вдосконалення житлової політики в Україні ...	169
<i>Понікаров В.Д.</i> Принципи організації фінансового контролю .....	171
<i>Шевєрдіна О.В., Барахтян Н.В.</i> Правові форми контролю за здійсненням підприємницької діяльності.....	173
<i>Шевєрдін М.М.</i> Правове забезпечення фінансової системи та бюджетного процесу в Україні (історико-правовий аспект) .....	176
<i>Шевчук І.Л.</i> Форми і методи регіонального управління торговельними підприємствами.....	178
<i>Шабінська С.А., Шабінський О.В.</i> Підвищення ефективності фінансового контролю як необхідна умова забезпечення економічної безпеки держави .....	183
<i>Кулик С.М.</i> Державне регулювання підприємництва: стан та перспективи .....	185

<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ "БЮДЖЕТ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ" .....</b>	<b>188</b>
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>	<b>192</b>

*Наукове видання*

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 1

Засновано в 2003 р.

## БЮДЖЕТ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Матеріали науково-практичної конференції  
27 листопада 2002 р.

Відповідальний за випуск проф., д-р екон. наук *О.Ю. Амосов*

Редактор  
Художник обкладинки  
Технічна редакція і верстка  
Коректор

*М.М. Сорокун*  
*О.В. Радченко*  
*І.М. Меркушева*  
*Т.В. Кузнякова*

ISSN 1727-6667 = Teoria ta praktika derzavnogo upravlinna

Підписано до друку 30.05.2003. Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 15,80. Обл.-вид. арк. 16,40. Тираж 300 прим.  
Видавництво Харківського регіонального інституту Української Академії державного  
управління при Президентіві України «Магістр».

Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 913 від 15.05.2002 р.  
61050, м. Харків, проса Московський, 75, тел. (0572) 21-14-23, електронна адреса:

[sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua](mailto:sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал — макета у поліграфічному центрі "Літографіка".  
61050, м. Харків, просп. Московський, 75.